

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Yritykset • 2019:44

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-440-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		17.6.2019
Tekijät	Pekka Vihervuori		
Julkaisun nimi	Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44		
Diaari/hankenumero	TEM /354/13.01.01./2019	Teema	Ministeriö
ISBN PDF	978-952-327-440-2	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-440-2		
Sivumäärä	118	Kieli	Suomi
Asiasanat	kaivokset, kaivostoiminta, lainsäädäntö, ympäristö		
Tiivistelmä OTT Pekka Vihervuori on arvioinut kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvitystä varten on kerätty sidosryhmäpalautetta. Raportissa esitetään selvityshenkilön havainnot ja suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. Perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain järjestelmään ei esitetä. Lainsäädännön toiminnallisuutta voidaan parantaa ja lisätä erilaisin säännöstarkistuksin. Palautteen nojalla merkittävimmät tarkistamistoiveet liittyvät kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen. Tällainen mahdollisuus on jo tuoreella lainsäädännöllä avattu, vaikkakin vapaaehtoisuuden pohjalta. Kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa tulisi kehittää etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksiin nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin. Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on syytä yhtenäistää. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntatasoisen kaavan vaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa. Kaivoslain sääntelyä tiedoksiantamisesta tulisi korjata. Kaivostoiminnan vakuusjärjestelmä kaipaa laajempaa tarkastelua. Toimeksiannossa ei edellytetty suosituksia kaivoslain mukaisista korvauksista tai muunlaisesta etujen kanavoinnista. Kaikkien osapuolten kannalta on olennaista, että kaivoslain ja ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhtaisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilöt: hallitusneuvos Tuula Manelius, puh. +358 0295 064 909 ja kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, puh. +358 0295 064 216			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationssblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		17.6.2019
Författare	Pekka Vihervuori		
Publikationens titel	Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi (Bedömning av hur lagstiftningen om gruvdrift fungerar)		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:44		
Diarie-/ projektnummer	TEM /354/13.01.01./2019	Tema	
ISBN PDF	978-952-327-440-2	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-440-2		
Sidantal	118	Språk	Finska
Nyckelord	Gruvor, gruvdrift, lagstiftning, miljö		
Referat Juris doktor Pekka Vihervuori har utvärderat hur gruvlagen fungerar i relation till de i lagen uppsatta målen samt hur förhållandet mellan gruvlagen och annan central lagstiftning om gruvdrift fungerar. För utredningen inhämtades respons från intressentgrupper. I rapporten presenteras utredningspersonens iakttagelser och rekommendationer för utveckling av lagstiftningen. I rapporten föreslås inga grundläggande ändringar av systemet enligt gruvlagen. Lagstiftningens funktionalitet kan förbättras och ökas genom olika slags revideringar av bestämmelserna. Av den insamlade responsen kan man dra den slutsatsen att de viktigaste önskemålen om revidering hänför sig till det ömsesidiga förhållandet mellan olika tillståndssystem och samordningen av dessa. En sådan möjlighet har redan öppnats, om än på frivillig basis, genom färsk lagstiftning. Gruvlagens bestämmelser om tillståndshavarens allmänna skyldigheter och preciseringen av dessa vid tillståndsprövningen bör utvecklas, på ett mer täckande och systematiskt sätt än nuförtiden, särskilt genom sådana tillståndsvillkor som förebygger och minskar olika slags olägenheter. Bestämmelserna om kontroll av tillstånden bör förenhetligas. Ett krav angående en plan på kommunnivå i enlighet med markanvändnings- och bygglagen skulle framhäva det kommunala självstyret. Gruvlagens bestämmelser om delgivning bör revideras. Systemet med säkerheter inom gruvdriften är i behov av en mer omfattande översyn. I uppdraget förutsattes inte några rekommendationer om ersättningar enligt gruvlagen eller annan sorts kanalisering av förmåner. Det väsentliga ur alla parter synvinkel är att tillsynen över efterlevnaden av gruvlagen och miljölagstiftningen är proportionerlig, sakkunnig och effektiv och att den sker i rätt tid. Kontaktpersoner vid arbets- och näringsministeriet: regeringsråd Tuula Manelius, tfn +358 0295 064 909 och gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, tfn +358 0295 064 216			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		17.6.2019
Authors	Pekka Vihervuori		
Title of publication	Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi (Assessment of the effectiveness of legislation on mining operations)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:44		
Register number	TEM /354/13.01.01./2019	Subject	
ISBN PDF	978-952-327-440-2	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-440-2		
Pages	118	Language	Finnish
Keywords	Mines, mining operations, legislation, environment		
Abstract Pekka Vihervuori, Doctor of Law, has assessed the effectiveness of the Mining Act against the targets set in the act, and the interfunctionality of the Mining Act and other key legislation on mining operations. Feedback from interest groups was collected for the report. Observations and recommendations for legislative development are presented in the report. No fundamental changes to the mining legislation system are proposed. The effectiveness of the legislation could be improved and enhanced with various amendments. Based on the feedback, amendments were mainly called for to improve the interoperability of the different permit systems and the related coordination. Recent legislation already provides opportunities for this, although on a voluntary basis. Provisions of the Mining Act on the general obligations of the permit holder should be amended to allow more detailed conditions to be set during the permit consideration process. This could involve more extensive and consistent application of conditions aimed at preventing and reducing harms. The regulatory framework regarding permit inspection needs to be harmonised. If the land use planning referred to in the Land Use and Building Act would be done at the municipal level, this would emphasise municipal self-government. Provisions of the Mining Act regarding notifications should be amended. The system of collaterals in mining operations needs a more thorough examination. The assignment given did not require recommendations on compensations under the Mining Act, or any other channelling of benefits. It is essential for all parties involved that the supervision of the Mining Act and environmental acts is proportionate, professional, efficient and timely. Contact persons at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Ministerial Advisor legal affairs, Tuula Manelius, tfn +358 0295 064 909 and Senior Adviser, Mineral Policy, Riikka Aaltonen, tfn +358 0295 064 216			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

TIIVISTELMÄ

Selvityksen tausta ja toteutus

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa 1.3.2019 asettanut selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityshenkilöksi on nimetty OTT Pekka Vihervuori.

Selvitystä varten on hankittu sidosryhmäpalautetta laajalla kyselykierroksella sekä keskeisille tahoille kohdennetulla kuulemistilaisuudella 2.4.2019. Kommentteja ovat useat sidostahot toimittaneet myös oma-aloitteisesti. Tämän lisäksi otakantaa.fi-sivustolla on ollut avoin, toukokuun 2019 loppuun jatkunut mahdollisuus kommenttien esittämiseen. Selvityshenkilö on perehtynyt kaikkeen annettuun palautteeseen.

Selvitystyön keskeiset havainnot on toimeksiannon mukaisesti selvitystyön aikana toimitettu 26.4.2019 julkistettuna välipäätelmäraporttina hallitusneuvottelijoiden käyttöön. Selvityshenkilö on tuossa raportissa esittänyt tiivistetysti selvitystyössä siihen mennessä tehdyt havainnot sekä alustavia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Ehdotukset ovat täsmentyneet ja täydentyneet tässä loppuraportissa, ja tässä raportissa on myös eräitä kokonaan uusia ehdotuksia.

Muuttamistarpeet ja ehdotusten lähtökohdat

Saatu lausuntopalaute ilmentää kaivostoimintaan liittyviä etuvastakohtaisuuksia ja eri osapuolten erilaisia intressejä. Toisaalta perustavanlaatuisia muutoksia nykyisen sääntelyn lähtökohtiin ei juuri ole esitetty. Esimerkiksi valtauseriaate ja

kaivosyritysten keskinäissuhteita koskeva varaus- ja etuoikeussääntely järjestelmän pohjana ei ole palautteessa saanut vartenotettavia vaihtoehtoja. Selvityshenkilö ei esitä perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain järjestelmään. Monilla sääntelyn lohkoilla voidaan toiminnallisuutta kuitenkin parantaa ja lisätä erilaisin säännöstaroituksin. Keskinäistä luottamusta ja legitimitettä voidaan lisätä myös sellaisin yksittäisin tarkistuksin, jotka välittömästi vaikuttavat vain jonkin osapuolen asemaa parantavasti. Merkittävimmät toiminnalliset tarkistamistoiveet saadussa palautteessa liittyvätkin kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen.

TEM:n hankkimassa selvityslausunnossa oli aiemmin päädytty siihen, ettei voimassa oleva kaivoslaki ole ristiriidassa CETA-sopimuksen kanssa. Ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain osalta vastaavaa nimenomaista lausumaa ei ole. Edelleen tuon lausunnon mukaan olisi pidettävä varsin todennäköisenä, että lainsäädäntötoimi, joka olisi mahdollisesti CETA-sopimuksen vastainen, olisi myös Suomen perustuslain vastainen. Selvityshenkilö ei ota kantaa tähän arvioon, mutta pitää tarpeellisena, että CETA-sopimukseen tai mahdollisiin uusiin investointisuojausopimuksiin liittyvät varautumisnäkökohdat otetaan lainmuutostarpeita ja muutosten sisältöä arvioitaessa huomioon.

Lupajärjestelmien soveltamisalat ja lupien yhteensovittaminen

Harkittaessa kaivostoimintaa koskevien eri lupien yhteensovittamista tai yhdistämistä on olennaista ottaa huomioon, että mahdollisuus sinänsä (aineellisesti) erillisiksi jäävien lupamenettelyjen koordinointiin on jo tulossa lainsäädäntöön, vaikkakin vapaaehtoisuuden pohjalta. Eduskunta on 5.3.2019 hyväksynyt muutetun hallituksen esityksen HE 269/2018 vp, joka käsittää lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä siihen liittyvät yhdentoista muun lain, muun ohella kaivoslain muutokset. Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivoslupan ja ympäristölupan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen. Kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä. Tästä saattaa koitua vireilletulon viivettä nykyiseen kaivoslupa- verrattuna. Kaivoslain etuoikeusjärjestelmään kohdistuvien kielteisten vaikutusten estämiseksi voitaisiin kaivoslakiin sisällyttää erillinen varausmekanismi etuoikeuden turvaamiseksi.

Luparatkaisujen sisältökysymykset

Kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksin nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin tulisi kehittää.

Kaivoslupan ehdottoman vaikutusperusteisen myöntämisesteen sisältävän kaivoslain 48 §:n 2 momentin sanamuodon tarkistaminen vesilain mallin mukaiseksi ainakin ilmauksen ”asutus- tai elinkeino-oloja” osalta olisi paikallaan. Lisäksi vesilain kaltaiselle intressivertailupohjaiselle sääntelytavalle saattaisi kaivoslaissakinolla ehdottoman esteen rinnalla sijansa, mutta kuulemispalaute ei anna siihen selvää mallia, eikä selvityshenkilö sitä ehdota. Malminetsintälupaa koskevaa edellytyssääntelyä olisi mahdollista kehittää säätämällä esimerkiksi merkittävä haitta muulle elinkeinolle kuten matkailulle malminetsintäluvan lähtökohtaiseksi esteeksi.

Kaivoslupan aineellista sääntelyä voitaisiin lakien välisten aukkotilanteiden poistamiseksi täydentää nimenomaisilla säännöksillä lupamääräysten asettamisesta maisemallisten haittojen lieventämiseksi (esimerkiksi puustovyöhykkein), erilaisten immissio- ja naapuruushaittojen poistamiseksi tai lieventämiseksi sekä esimerkiksi matkailuelinkeinon edellytysten suojaamiseksi.

Kaivoslakia olisi perusteltua täydentää kaivosalueen ennallistamista koskevilla tarkemmilla päättämisvaiheen säännöksillä, jossa myös maisemakysymykset otettaisiin huomioon alueen turvallisuuden ohella. Maisemointi- ja ennallistamiskysymykset liittyvät läheisesti sekä kaivannaisjätteen ympäristölupaan ja jätesuunnitelmaan että kaivoslupaan ja myös kaivoksen vaiheittaiseen sulkemiseen ja vielä kaivostuominnan lopettamispäätökseenkin. Siksi näitä koskevien sääntelyosioiden olisi kaikissa tapauksissa muodostettava keskenään sekä aineellisesti että menettelyllisesti koordinoitu toiminnallinen kokonaisuus. Kaivoksen sulkemisesta ja jälkihoidosta siten, ettei kaivoksesta aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olisi tarpeen nimenomaisesti säätää sopivassa kohtaa kaivoslakia.

Toiminnan aikaiset muutokset ja tarkistukset

Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on kaivostoiminnan osalta syytä toiminnan pitkäjänteisyyttä vaarantamatta yhtenäistää ottamalla kaivoslakiin nimenomaiset säännökset osittaisen sulkemisen mahdollisuudesta, selventämällä

kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa sekä palauttamalla ympäristönsuojelulakiin sieltä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin kaivoksia koskien. Viimeksi mainittu olisi myös ennakoitavuutta lisäävänä sääntelyelementtinä eräänlainen turvaamistoimi investointisuojasopimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen.

Kaavoitus ja kunnan asema

Siirtyminen vaatimaan malminetsintäluvalta kunnan suostumusta kauttaaltaan olisi sinänsä selkeä ja kunnan itsehallintoa korostava ratkaisu. Toisaalta sen lopputulos olisi kaivostoiminnan kannalta vaikeasti ennakoitava, eikä se myöskään voisi korvata oikeusvaikutteisen kaavan vaikutusta, koska tuollainen kaava perustaa suojattuja odotuksia maankäytössä useille eri tahoille.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava on kaivoslupan edellytys, jonka tosin muu maankäytöllinen selvitys voi korvata, vaikkakin tulkinnallisesti epäselvällä tavalla. Tämä kaivoslupaa koskeva rakenteellinen epä johdonmukaisuus tulisiikin korjata. Selkeä ratkaisu tähän on muuta selvittämistä tarkoittavan vaihtoehdon poistaminen laista, mahdollisesti maankäytölliseltä merkitykseltään vähäisimpiä tilanteita kuten vähäisiä apualueita lukuun ottamatta. Samalla kaavavaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa, kuitenkin niin, että kunnan kaavapäätöksenteko on esimerkiksi pelkkään suostumusvaatimukseen verrattuna oikeudellisesti kontrolloitua. Maakuntakaava ei myöskään edusta suunnitellun kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. Näistä syistä maakuntakaava olisi perusteltua sulkea tässä yhteydessä pois vaihtoehtojen piiristä. Eri asia on, että toimiva maakuntakaavoitus voi osaltaan luoda edellytyksiä kuntakaavoitukselle.

Kaivoslain ja kaavoitusnormiston välisen suhteen järjestäminen edellyttää kaikissa tapauksissa, että vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa säilytetään kuntatasolla oikeusvaikutteinen kaavainstrumentti. Sama koskee myös kaavanormiston suhdetta ympäristönsuojelulakiin. Kaavoitus lienee kaivostoiminnan osalta riittävä instrumentti kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseen alueidenkäytössä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa 467/2019 tarkoitettulla tavalla.

Julkisuudessa on ollut esillä myös mahdollisuus pyrkiä ohjaamaan uutta kaivostointia kunnan ja toiminnanharjoittajan välisin uudenlaisin sopimuksin. Hyvä yhteistyö onkin monelta kannalta paikallaan, mutta on vaikea ajatella tällaisten sopimusten korvaavan lainsäädäntöä. Usein kaivostoinnin vaikutukset kaivoksen sijainnista riippuen voivat ulottua toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle, ja erityisesti vesistövaikutukset saattavat ulottua pitkälle. Kysymykset osallistumisjärjestelmistä, muutoksenhausta, sopimuksen oikeudellisesta luonteesta ja sitovuudesta, tulkinta-erimielisyyksien ratkaisemisesta, sopimusmääräysten noudattamisen valvonnasta, oikeussuojateistä ja suhteesta säännönmukaisiin prosesseihin olisivat tällaisten sopimusten kohdalla ilmeisen hankalia lainsäädännölläkään järjestettäviksi.

Esimerkiksi matkailun edellytysten ennakollinen priorisoiminen kaivostointiaan nähdessä kaavoituksen avulla edellyttää itse matkailu- ja majoituspalveluihin välittömästi osoitettujen alueiden ulkopuolella uudenlaista kaavallista lähestymistapaa, mutta kenties jopa laintasaisen kaavoitusnormiston tarkistaminen saattaa tuollaiseen lopputulokseen pyrittäessä olla tarpeen.

Osallistumismahdollisuuksien parantaminen

Esimerkiksi ympäristönsuojelulaista ja vesilaista poiketen kaivoslaki ei kaikissa tapauksissa yleistiedoksiantoja rinnalla edellyttä tiedon antamista erikseen malmi- nentsintä- ja kaivoslupahakemuksista eikä vastaavista lupapäätöksistä maanomistajille, rajanaapureille tai muille, joita asia erityisesti koskee. Tämä osallistumismahdollisuuksia ja oikeusturvaa heikentävä puute tulisi korjata. Sähköistä tiedoksiantoa ja julkipanomenettelyä koskevilta osin kaivoslakia olisi tarkistettava siten kuin ympäristönsuojelulakia ja vesilakia jo on tarkistettu.

Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisi paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta. Kuitenkaan kaivoslupan estettä, joka johtuu huomattavasta haitasta poronhoidolle, ei poronhoitolain säännökset huomioon ottaen ole perusteltua ulottaa poronhoitoalueen muihin osiin.

Kaivostoimituksen tehtävät

Kaivosalueen ulottuvuuden määrittämistä tarkoittavan tehtävän lisäämistä kaivoslain mukaisen kaivostoimituksen tehtäviin olisikin harkittava.

Varausten voimassaolo ja epävarmuuskauden lyhentäminen

Kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä aiheuttaa väistämättä maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista, vaikka varauksella itsellään ei olekaan maankäytöllisiä tai muitakaan alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Näin on silloinkin, kun aktiivisia etsintätoimia ei varauksesta huolimatta suoriteta. Epävarmuusaika voi kestää yhtäjaksoisesti jopa 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen. Jos asetelmaa osapuolten välillä halutaan jossakin määrin tasapainottaa, kaivoslakiin voitaisiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi asettaa maanomistajan suostumus. Pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen tilanteissa olisi kuitenkin suhteetonta, että yksi tai muutama omistaja voisi estää jatkoluvan antamisen. Tämän vuoksi vaatimuksena jatkolle voisi olla tietyn, pinta-alan mukaan määräytyvän kiinteistönomistajien määränemmistön, esimerkiksi kahden kolmasosan, antama suostumus.

Selvityshenkilön saamassa palautteessa on myös esitetty sellaista muutosta, että varauksen tekijältä edellytetään suunnitelmaa malminetsinnästä ja sen rahoituksesta. Selvityshenkilö pitää aiheellisenä, että tällaisen muutosmahdollisuuden vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet arvioidaan.

Vakuuskysymykset

Kaivostoiminnan vakuusjärjestelmässä on käytännön kannalta tiettyä epätarkoituksenmukaisuutta sinä, että lopetus- ja jälkihoitovaihetta varten on kaksi eri vakuutta, kaivoslain 108 §:ssä ja ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitetut, vaikka niiden käyttöalat ovatkin periaatteessa ja käytännössäkin erilaiset. Olisikin ilmeisesti luotava määräedellytyksiin sidottu ja koordinoitu mahdollisuus näiden ”ristiinkäyttöön”, kummankaan tarkoitusta kuitenkaan vaarantamatta. Tämä voisi kuitenkin mielekkäästi toteutua vain, jos kummankin lain mukaisten vakuuksien kattavuus on ensin varmistettu. Tästä riippumatta kaivosluvan ja ympäristöluvan käsitteleminen

yhdessä helpottaisi johdonmukaisten vakuusvelvoitteiden asettamista, vaikka se ei mainittua ongelmaa sinänsä poistaisikaan. Etenkin viranomaispalautteessa on toisaalta tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Kaivoslain perusteluissa on lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaisi lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (ydinjätehuoltoa lukuunottamatta). Tämä välitöntä turvallisuutta laajempi kaivoslain mukaisen vakuuden käytötarkoitus ei tällä hetkellä näytä toteutuvan. Tilanne tulisikin korjata.

Vakuusjärjestelmä näyttää kaipaavan myös laajempaa tarkastelua. Tähän tarkasteluun on kuitenkin paremmat edellytykset sen jälkeen, kun eräät muut selvitykset ja hankkeet ovat edenneet.

Eräät luvanhaltijalle asetettavat vaatimukset

Valtauseriaatteeseen perustuva kaivoslaki on merkittävä etu tehokkaalle etsintä- ja kaivostoiminnalle. Sen vastapainona on merkittävä vastuu, jonka tulee ulottua myös niihin, joille oikeuksia ehkä siirretään. Olisi perusteltua säätää kaivosluvan siirron saajalta edellyttävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, jotta osaamiseltaan ja taloudellisilta edellytyksiltään kyseenalaiset siirronsaajat eivät tulisi kysymykseen. Siirtotilanteissa saattaisi olla perusteltu myös siirronsaajan vakavaraisuutta koskeva nimenomainen vaatimus, ehkä vielä täsmennettynä siten, ettei vakavaraisuus saa olennaisilta osin perustua luovutettavan luvan ja siihen liittyvien käyttöoikeuksien taloudelliseen arvoon. Olisi myös varmistettava, että siirron edellytysten täyttymistä koskeva hallintopäätös olisi puolin ja toisin saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Patoturvallisuus

Patoturvallisuuslain suhde kaivoslain rinnalla sovellettaviin lupalakeihin ja niiden mukaisiin lupa- ja valvontamenettelyihin on tarpeen laintasoisesti selkeyttää. Tämä saattaa edellyttää useamman eri lain täydentämistä.

Kaivosalueiden käyttö toiminnan päätyttyä

Ainakin yleispiirteinen kaivosalueen tulevien käyttömahdollisuuksien arviointia ja selvittämistä koskeva velvoite olisi syytä lisätä kaivoslupan yhteyteen, ja kysymys olisi nostettava uuteen tarkasteluun kaivoslupan myöhemmissä tarkistamispäätöksissä.

Merenpohjan mineraalit

Merenpohjan kaivostoiminta eroaa merkittävästi maa-alueiden kaivostoiminnasta. Sen osalta eri lakien välisiä suhteita ja soveltamisaloja on tarpeen selventää. Raportissa on tarkasteltu erikseen kylien ulkorajojen sisäpuolisia vesialueita, valtiolle kuuluvia yleisiä vesialueita sekä Suomen aluevesien ulkopuolista talousvyöhykettä. Samassa yhteydessä on tarkasteltu myös kysymystä merenpohjan päällisten mineraalisaostumien asemaa lainsäädännössä noilla kolmella alueella.

Uraani ja torium

Uraaniin ja toriumiin liittyvää lupamenettelyä ja toimivaltasääntelyä on aihetta järjestää niin, ettei myös säännönmukaista kaivoslupaa yksityiskohtineen jouduta käsittelemään valtioneuvoston yleisistunnossa, jolloin myös korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste. Tähän olisikin välttämätöntä luoda uudenlainen toimivaltajärjestely. Asiaan vaikuttaa muun ohella, että ydinenergiain mukainen lupaharkinta valtioneuvostossa sisältää oikeusharkintaisesta kaivosluvasta poiketen vahvan tarkoituksenmukaisuuselementin.

Toisaalta kaivostoimintaa aikovan ilmaisema nimenomainen tarkoitus uraanin tai toriumin tuottamiseen ei selvästikään tavoita sääntelyn perustavoitetta ja mahdollistaa keinoitekoisetkin järjestelyt. Kaivostoiminnassa saattaa toiminnan tarkoituksesta riippumatta syntyä niin ydinaineksi kuin ydinjätteeksi ydinenergiain mukaan katsottavia aineita. Ydinenergiailaissa tarkoitettua ainetta tai jätettä muodostavan kaivos- ja malminrikastustoiminnan erityislupan tarpeen tulisikin toiminnan tarkoituksesta riippumatta määräytyä asianomaista esiintymää sekä kaivos- ja rikastustoimintaa koskevan objektiivisen tiedon perusteella. Toimivallan osalta eräs varteenotettava mahdollisuus olisi, että valtioneuvoston lupa olisi vain eräänlainen periaatepäätös, mutta muutoin sekä ydinenergiain että kaivoslain mukaiset edellytykset ja lupamääräykset ratkaistaisiin säännönmukaisessa kaivoslupamenettelyssä,

asianomaisilta osin erityissäännöksiä soveltaen, sen jälkeen, kun valtioneuvoston periaatepäätös on saavuttanut lainvoiman. Kaivoslain ja ydinenergialain välisessä suhteessa sekä näiden suhteessa säteilylakiin on muitakin täydennys- ja selvennys-tarpeita.

Eräät kaivoslain mukaiset korvaukset

Selvityshenkilön toimeksianto ei varsinaisesti edellytä ehdotuksia kaivoslain 9 luvun mukaisista korvauksista tai muunlaisesta etujen kanavoinnista. Nämä, kuten kaivostoiminnan ja kaivosomaisuuden verotuskin, riippuvat pitkälti poliittisista valinnoista. Eri asia on, että esimerkiksi louhintakorvauksen liiketaloudellisia määräytymisperusteita on lain tasolla mahdollista täsmentää nykyisestä. Toisaalta minkään tässä raportissa esitetyn suosituksen toteuttaminen ei myöskään estä edellä tarkoitettuja tai uudenhajakaan korvauksia koskevia lainmuutoksia. Eräät palautteessa esitetyt ajatukset, kuten uudenhajaisen kaivosveron tuoton tai eräänlaisen rojaltiljärjestelmän käyttö esimerkiksi geologiseen perustutkimukseen tai vanhojen kaivosalueiden ympäristöhaittojen poistamiseen saattaisivat olla jatkoselvittelyn arvoisia.

Valvonta

Kaikkien osapuolten kannalta on olennaista, että niin kaivoslain kuin ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhteisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Riskiperusteisuus on valvonnan tärkeä lähtökohta, kuten myös valvonnan yhdenmukaisuus maan eri alueilla samanlaisissa tilanteissa. Selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan ympäristövalvonnan resurssit ja monipuolinen asiantuntemus ELY-keskuksissa ovat usean vuoden ajan jatkuvasti vähentyneet, jopa hallitsemattomalla tavalla. Valvonta on käytännössä paljolti toiminnanharjoittajien omavalvontaa, eikä satunnaisia tarkastuskäyntejä tämän täydennyksenä esimerkiksi jätehuollon asianmukaisuuden varmistamiseksi enää suoriteta, vaikka yksittäisiä merkittäviäkin laiminlyöntejä on ilmennyt. Tilanteeseen olisikin heti kiinnitettävä vakavaa huomiota.

Poikkeustilanteet

Lakien välisen saumakohdan aukon estämiseksi olisi paikallaan lisätä kaivoslain 112 §:n mukaiseen toiminnanharjoittajan velvollisuuteen (toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta

sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden ja onnettomuuksien ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta) ympäristönsuojelulain 15 §:ää vastaavasti nimenomainen maininta muistakin poikkeuksellisista tilanteista kuin onnettomuuksista samoin kuin terveydelle ja ympäristölle haitallisista seurauksista.

Geotietoaineistojen luovuttamisen sääntely

Geotietoaineistojen toimittamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn soveltamisalaa etenkin lentotoiminta-aineiston osalta olisi harkittava.

Eräät aiemmat ehdotukset

Eräitä lakiehdotuksia, jotka sisältyivät eduskunnassa 2019 rauenneeseen ns. MA-KU2-esitykseen (HE 14/2018 vp), ei raportissa mainituista syistä tulisi toteuttaa.

Sisältö

TIIVISTELMÄ	7
1 Selvityksen tausta ja toteutus	19
2 Perusjärjestelmä ja sen muuttamistarpeet	22
3 Nykyisen kaivostoiminnan laajuutta kuvaavia numeerisia tietoja	24
4 Säännösten tarkistamista koskevien ehdotusten lähtökohtia	28
5 Lupajärjestelmien soveltamisalat ja lupien yhteensovittaminen	31
6 Kullanhuuhdontaluvat	37
7 Luparatkaisujen sisältökysymykset	40
8 Toiminnan aikaiset muutokset ja tarkistukset	48
9 Kaavoitus ja kunnan asema	50
10 Tiedoksiannot	56
11 Saamelaiset, poronhoito ja paliskunnat	57
12 Kaivosalueenastuslupa ja kaivostoimitus	59
13 Varausten voimassaolo ja epävarmuuskauden lyhentäminen	61
14 Vakuuskysymykset	63
15 Eräät luvanhaltijalle asetettavat vaatimukset	70

16 Patoturvallisuus	72
17 Kaivosalueiden käyttö toiminnan päätyttyä	74
18 Merenpohjan mineraalit	76
19 Uraani ja torium	85
20 Malminetsintäkorvaus, louhintakorvaus, sivutuotekorvaus ja kullanhuuhtontakorvaus	90
21 Valvonta	91
22 Hallintopakko ja äkilliset vahinkotilanteet	92
23 Kaivoslain toiminnallisen soveltamisalan rajauksen tarkistaminen geotietoaaineiston osalta	95
Selvityksen käytössä ollutta kirjallista aineistoa	99
LIITTEET:	
Liite 1: Asettamiskirje	101
Liite 2: Kommenttipyyntökirje	103
Liite 3: Kommenttipyyntökirjeen jakelu	105
Liite 4: Kaivoskyselyyn vastanneet	106
Liite 5: Yhteenveto kirjallisesta palautteesta	107
Liite 6: Kutsu kuulemistilaisuuteen	116
Liite 7: Valitukset kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin	117

1 Selvityksen tausta ja toteutus

Kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Lain voimassaoloaikana ei ole myönnetty lupia uusille toimiville kaivoksille, vaan käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu aiempaan kaivoslakiin (503/1965) uuden lain siirtymäsäännöksissä tarkemmin säädetyin tavoin. Uuden kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on vielä ollut pääosin malminetsinnän, kullanhuuhdonnan ja toimivien kaivosten jatkuvaa valvontaa ja aiemman kaivoksen laajentamisluvan käsittelyä. Kaivosviranomaisena toimiva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes valvoo kaivoslain noudattamista, hyväksyy varausilmoituksia, ratkaisee malminetsintälupia, kaivoslupia, kaivosten laajentamislupia, kaivosluvan raukeamisen lykkäämislupia, kullanhuuhdontalupia ja jatkolupia sekä antaa lakiin perustuvia määräyksiä. Uuden kaivoslain mukaiset kaivoslupapäätökset ovat toistaiseksi olleet yksittäisiä. Yksikään uusi kaivos ei vielä toimi uuden lain nojalla annetun luvan perusteella.

Oikeuskäytäntöä hallintotuomioistuimista ei uudesta laista pitkän siirtymävaiheen vuoksi juurikaan vielä ole, lukuun ottamatta eräitä siirtymäsääntelyn, vakuuksien ja kullanhuuhdonnan tilanteita. Toisaalta kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki ja muu ympäristösääntely kuten vesilaki. Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivu.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on yhteistyössä ympäristöministeriön (YM) kanssa 1.3.2019 asettanut selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityshenkilöksi on nimetty OTT Pekka Vihervuori. Selvityksen tuloksena syntyy analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi.

Selvityksessä tarkastellaan toimeksiannon mukaan kaivoslain ohjausjärjestelmien kuten varausjärjestelmän sekä malminetsinnän ja kaivosten ennakoivalvonnan (malminetsintälupa, kaivoslupa, etuoikeusjärjestelmät) sekä jälkivalvonnan toimivuutta osallistumisjärjestelmien toimivuutta (haitankärsijät ja kuntien rooli), vakuusjärjestelmän toimivuutta ja riittävyyttä, kaivoslain mukaisten menettelyjen suhdetta eräiden muiden lakien mukaiseen kaivostoimintaan kohdistuvaan sääntelyyn kuten ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, maa-aineslakiin, ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin, vesilakiin, luonnonsuojelulakiin, patoturvallisuuslakiin, konkurssilakiin, muinaismuistolakiin ja saamelaiskäräjälakiin.

Selvitystä varten on hankittu sidosryhmäpalautetta laajalla kyselykierroksella sekä keskeisille tahoille kohdennetulla kuulemistilaisuudella 2.4.2019. Kommentteja ovat useat sidostahot toimittaneet myös oma-aloitteisesti. Tämän lisäksi otakantaa.fi-sivustolla on ollut avoin, toukokuun 2019 loppuun jatkunut mahdollisuus kommenttien esittämiseen. Selvityshenkilö on lisäksi saanut käyttöönsä professori Ismo Pölösen (Itä-Suomen yliopisto) Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaan CORE-hankkeeseen liittyen laatiman arvion kaivoslain olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista jo ennen arvion julkistamista. Selvityshenkilön käyttöön on toimitettu runsaasti kaivostoimintaan ja lainsäädäntöön liittyvää materiaalia mm. TEM:n eri osastoilta, YM:stä ja Tukesista.

Sidostahopalautteen antajien luettelo ja näiden kannanotoista laadittu yhteenveto ovat tämän raportin liitteinä. Selvityshenkilö on myös lukenut otakantaa.fi-sivustolle annetut kommentit.

Saatu palaute ilmentää osin tyytyväisyyttä voimassa olevaan tilanteeseen, mutta myös monenlaisia muutoksia kaivoslakiin tai muuhun kaivostoimintaa koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan. Ehdotuksilla ei ole selkeää päälinjaa, ja monilta kohdin toiveet ovat toisilleen vastakkaisia tai keskenään erisuuntaisia. Selvityshenkilö on kaiken käytettävissä olevan aineiston perusteella pyrkinyt nostamaan esiin perustelluimmat ja etenkin ilmeistä korjaamista vaativat toiminnalliset muutostarpeet.

Selvitystyön keskeiset havainnot on toimeksiannon mukaisesti selvitystyön aikana toimitettu 26.4.2019 julkistettuna välipäätelmäraporttina hallitusneuvottelijoiden käyttöön. Selvityshenkilö on tuossa raportissa esittänyt tiivistetysti selvitystyössä

siihen mennessä tehdyt havainnot sekä alustavia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Ehdotukset ovat täsmentyneet ja täydentyneet tässä loppuraportissa, ja tässä loppuraportissa on myös eräitä kokonaan uusia ehdotuksia. *Varsinaiset ehdotuskohdat esitetään jäljempänä tekstissä kursivoituina, ja keskeisimmät ehdotukset tiivistetysti erikseen myös asianomaisen kohdan lopussa.*

Selvityshenkilö kiittää kaikkia erimuotoista palautetta antaneita, aineistoa toimittaneita ja muulla tavoin mukana olleita. Erityinen kiitos yhteistyöstä kuuluu yhteyshenkilöinä ministeriöissä toimineille, kaivosylitarkastaja Riikka Aaltoselle ja hallitusneuvos Tuula Maneliukselle TEM:ssä sekä lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönnille YM:ssä, samoin kuin Tukesissa aineistoja koonneelle ryhmäpäällikkö Terho Liikamaalle. Yhteistyö Itä-Suomen yliopiston professorin Ismo Pölösen kanssa on ollut selvityshenkilön pohdinnoille hyödyksi.

2 Perusjärjestelmä ja sen muuttamistarpeet

Kaivoslaki sääntelee kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä. Kaivoksella tarkoitetaan sekä avolouhosta että maanalaista louhosta. Käytännössä nykyaikaiset kaivokset ovat avolouhoksia. Kaivostoiminnan lisäksi kaivoslaki sääntelee maaperässä olevan kullan huuhtontaa valtionmaalla.

Kaivostoiminta on taloudellisesti erittäin merkittävää sekä itsessään että erilaisten välillisten vaikutusten kautta. Hankkeisiin liittyy eri vaiheissa erilaisia taloudellisia riskejä ja epävarmuuksia. Vain vähäinen osa malminetsintähankkeista etenee kaivoksiksi, jotka toisaalta saattavat muodostua hyvinkin tuottaviksi. Malminetsinnän vuosittaiset kokonaiskustannukset Suomessa ovat tällä vuosikymmenellä vaihdelleet välillä 34,5 milj. euroa – 86,6 milj. euroa. Kallioperän mineraalivarat sisältävät huomattavan potentiaalin uusienkin alojen taloudelliselle toiminnalle kerrannaisvaikutuksineen. Toisaalta kaivostoiminnalle on tavanomaista, että se synnyttää ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä haasteita. Tämä koskee osin jo etsintävaihetta, joka jakautuu vaikutusten ja sijainnin perusteella kahtia, jokaiselle ilman viranomaislupaa ja maanomistajan suostumusta vapaaseen etsintätööhön sekä luvanvaraiseen etsintään.

Se, miten paljon suomalainen yhteiskunta ja talouselämä hyötyy sekä koti- että ulkomaisille toimijoille vapaasta kaivostoiminnasta, on tapauskohtaista ja riippuu vain osittain kaivoslain säännöksistä.

Kaivoksia koskevalle sääntelylle on ominaista, että eri tahojen edut ovat soveltamistilanteissa monesti vastakkain; se, mikä yhdelle taholle on vahvuus ja etu, on usein toiselle taholle heikkous ja haitta. Kaivoksia koskeville lupajärjestelmille on tyypillistä, ettei lupia helposti evätä, mutta päätöksissä asetettavilla lupamääräyksillä on keskeinen merkitys eri tahojen oikeussuojalle sekä ympäristölle, usein pitkäaikaisesti. Oikein ja oikea-aikaisesti kohdennetuilla osallistumisoikeuksilla on tällöin tärkeä rooli, kuten tarpeellisten selvitysten ajoittamisellakin. Sama koskee asianmu-
kaista valvontaa.

Toisaalta kaivoslaki sääntelee myös malminetsintä- ja kaivostoiminnan harjoittajien keskinäisiä kilpailusuhteita varaus- ja etuoikeusjärjestelmän muodossa. Tällaista tehtävää ei ole muilla kaivostoimintaa koskevilla laeilla. Sama koskee valtauseriaatteen ilmentymänä kaivoslain etsintäjärjestelmää. Tämäkin on merkittävä kaivos-
toimintaa alueiden omistussuhteista riippumatta edistävä kaivoslain piirre.

Kansainvälisessä vertailussa kaivostoimintaa koskevaa Suomen lainsäädäntöä on mahdollista arvioida usealta eri kannalta, vaikka olosuhteissa, taloudessa ja yleisessä lainsäädännössä sekä oikeus- ja hallintorakenteessa ilmenevät erot vaikeuttavatkin vertailua. Kaivosinvestointien houkuttelevuutta koskevassa Fraser Instituten vuoden 2018 arvioissa Suomea on pidetty Euroopan maista puoleeensavetävim-
pänä. Maailmanlaajuisessa vertailussa (jossa mukana on myös Kanadan, Yhdysvaltain ja Australian osavaltioita) mikään Euroopan maa ei ollut kymmenen houkuttelevimman maan joukossa, mutta Euroopan maista ensimmäisenä Suomi oli seitsemästoista.

Kaivoksia koskevan lainsäädännön uudistamistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, että käytännön hankkeet ja tilanteet voivat olla hyvin monenlaisia, vaikka sovellettavana on sama perusnormisto. Esimerkiksi metallimineraalikaivosten keskinäinenkin vaihtelu on suurta, ja jalokivikaivokset tai vuolukivikaivokset ovat aivan omanlaisiaan. Myös kokoerot ovat merkittäviä. Kaivoshanke voi myös sijoittua asu-
mattomalle alueelle tai, kaivoslaissa säädetyn rajoituksen, asutuksen läheisyyteenkin. Lainsäädännössä on varauduttava soveltamistilanteiden monimuotoisuuteen ja sellaisiin tilanteisiin, jollaisia ei käytännössä vielä ole esiintynyt.

3 Nykyisen kaivostoiminnan laajuutta kuvaavia numeerisia tietoja

Kaivostoiminnan merkitystä voidaan tarkastella ja kuvata monella eri tavalla ja monesta eri näkökulmasta. Kaivostoiminnan ja sen eri osa-alueiden merkitystä voidaan tarkastella kansantalouden, aluetalouden, paikallistalouden ja yritystalouden sekä kasvupotentiaalin kannalta. Tältä osin käytettävissä on erilaista selvitysaineistoa. Toisesta näkökulmasta kokonaisuutta ja sen osia voidaan kuvata hankkeiden eri vaiheita koskevien päätösten lukumäärillä. Kaivostoiminnan ulkoisvaikutusten, muun elinkeinotoiminnan, maankäytön ja ympäristönäkökohtien kannalta kunkin toiminnan sijainti, laatu ja laajuus on ratkaisevassa asemassa.

Maankäytön ja ympäristön kannalta suuntaa toiminnan kokonaismerkityksestä kutenkin antavat eri vaiheissa olevia etsintä- ja kaivoshankkeita koskevat yhteiset lupa- ja pinta-alatiedot. Seuraava ajantasainen kooste, jossa ovat mukana sekä vanhan että uuden kaivoslain mukaiset hankkeet, on tätä selvitystä varten koottu Tukesissa:

Varaukset

- Varausalueen pinta-ala: varausilmoitus hyväksytty 26 600 km², varausilmoitus vireillä 1810 km².
- Varausilmoituksia voimassa (hyväksytty) 103 kpl ja ne ovat 36 haltijalla.
- Varausilmoituksia on hyväksytty uuden kaivoslain mukaisina noin 600 kpl

Malminetsintä

- Malminetsintälupa-alueiden yhteinen pinta-ala: voimassa olevien lupien alue on 1 173 km² ja hakemusvaiheessa olevien 3 620 km².
- Vanhan kaivoslain ja uuden kaivoslain siirtymäsäännösten mukaisesti myönnettyjen valtausalueiden yhteinen pinta-ala on 238 km² (vuonna 2020 viimeiset valtauksena ratkaistut (2015) luvat muuttuvat malminetsintälupa-alueiksi, jos niille haetaan ja hyväksytään jatko).
- Malmietsintälupia on voimassa 269 lupaa 38 luvanhaltijalla.
- Malminetsintälupia on ratkaistu uuden kaivoslain mukaisina 416 kpl.

Kaivostoiminta

Kaivospiirit (vanha laki)

- Kaivospiirit hakemuksina: noin 72 km², 1 kpl (Talvivaaran laajennus, kokonaan käyttöaluetta)
- Kaivospiirit, joille on annettu kaivospiiripäätös (määräys), mutta valituskäsittely tai toimitus on kesken: n. 110 km²; Soklin laajennus (59 km²), Koivu (10 km²), Hannukainen (30 km²), Kevitsan laajennus (4 km²) – nämä ovat käyttöaluetta; tässä on sovellettu uuden kaivoslain ”henkeä” siten, että rikastushiekka-altaat ja sivukivien läjitysalueet sijoitetaan apualueen sijasta käyttöalueeseen.
- Kaivospiirit voimassa: noin 257 km²; sisältää apualueita merkittävän määrän, koska vanhan kaivoslain mukaisesti määrätyissä kaivospiireissä pääsääntö oli, että rikastushiekka-altaat ja sivukiviläjitysalueet sijoitettiin apualueille.

Kaivoslupa-alueet (uusi laki)

- Kaivosluvut hakemuksina: noin 14 km²; sisältää uusien lupahakemusten ja laajennusaluehakemusten lisäksi uudelleen tuomioistuimen palauttamat (3 kpl) KL-hakemuksina käsiteltävät, kaivospiirihakemuksina aiemmin käsitellyt alueet.

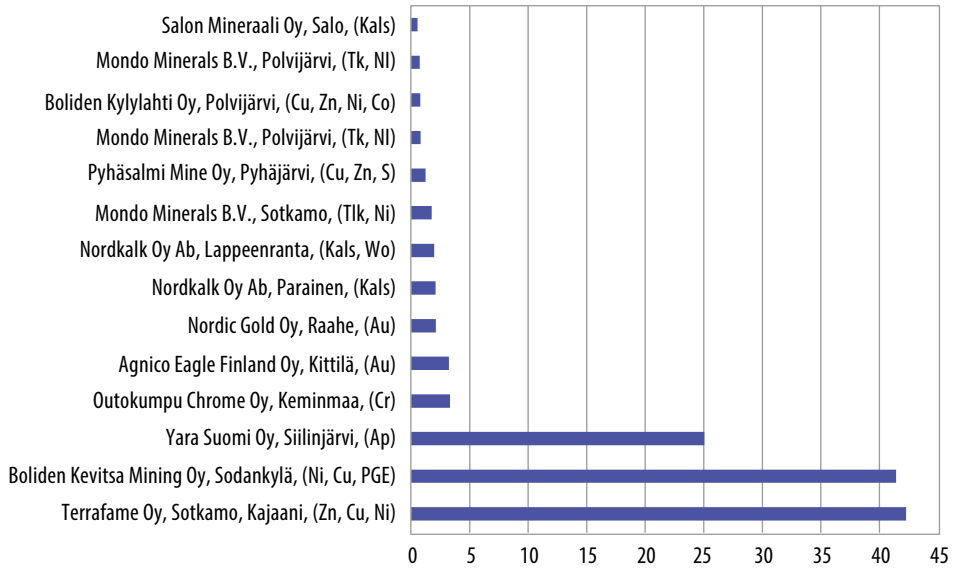
- Kaivosluvut voimassa: yhteensä 14 km², mutta joissakin kaivostoimitus kesken, esimerkiksi Kittilä 4 km² (laajennuslupa), Keliber/Syväjärvi 2 km² (uusi lupa, ei toiminnassa).
 - Edellisen lisäksi Siilinjärven vanhan kaivospiirin käyttö-alueet ja apualueet on Tukesin päätöksellä 2013 muutettu kaivosalueeksi (33 km²), kaivostoimitus on kesken.

Kullanhuuhdonta

- Kullanhuuhdentalupien pinta-ala: voimassa oleva uuden lain mukainen lupa-alue yhteensä on noin 11 km² ja vireillä olevien hakemusten alue yhteensä noin 4 km².
- Lisäksi vanhan kaivoslain mukaisten kullanhuuhdonta-kaivospiirien yhteinen pinta-ala on noin 4,3 km².
- Voimassa on 258 kullanhuuhdentalupaa ja 28 kaivospiiriä. Kaivospiireillä kaivuuta päättyi 30.6.2020 ja kaivospiirien lakauttaminen käynnistetään. 26/28 kaivospiiriä on Lemmenjoen kansallispuistossa.
- Koneelliseen kullankaivuuseen oikeuttavan oikeuttava uuden kaivoslain mukaisen lupa-alueen pinta-ala noin 1,5 km² (11 km²:sta) ja koneellista kaivuuta tehdään 38/258 lupa-alueella. Kaivospiireillä koneellinen kullankaivuuta on sallittua 3 km²:n alueella, josta 2 km² on Lemmenjoella.
- Kullanhuuhdentalupia on ratkaistu uuden kaivoslain mukaan 550 kpl.

Määrälliseltä kannalta 14 suurinta kaivosta louhivat 98 % Suomen 46 louhintaa raportoineen kaivoksen kokonaislouhinnasta:

Suomen 14 suurimman kaivoksen kokonaislouhinta 2018 (>0,5 miljoonaa tonnia), milj. tonnia



Lähde: 8.4.2019 Terho Liikamaa, Tukes

Kaivoksia koskevia ympäristönsuojelulain mukaisia ympäristölupapäätöksiä (varsinaisia ympäristölupia sekä muita ympäristölupaa koskevia päätöksiä) on annettu lupaviranomaisessa (AVI:t) seuraavasti:

Vuosi	Määrä, kpl
2011	15
2012	13
2013	20
2014	28
2015	12
2016	17
2017	12
2018	13

4 Säännösten tarkistamista koskevien ehdotusten lähtökohtia

Kaivoslain yksittäisten säännösten tasolla usein jokin vaihtoehto, nykyinen tai muunlainen, olisi edullisempi etsintä- tai kaivostoiminnan harjoittajalle, jokin toinen taas maanomistajalle, muille elinkeinoille tai kunnan maankäytön päätöksen-teolle. Käytännössä kyse on monesti kompromisseista, joissa erisuuntaiset näkökohdat pyritään mahdollisuuksien mukaan sovittamaan yhteen. Tämä jännite näkyy myös selvityshenkilön saamassa lausuntopalautteessa. Toisaalta perustavanlaatuisia muutoksia nykyisen sääntelyn lähtökohtiin ei juuri ole esitetty. *Esimerkiksi valtausperiaate ja kaivosyritysten keskinäissuhteita koskeva varaus- ja etuoikeussääntely järjestelmän pohjana ei ole palautteessa saanut varteenotettavia vaihtoehtoja. Selvityshenkilö ei ehdota muutoksia kaivoslain perusjärjestelmään.*

Tosin, sinänsä ymmärrettävästi, on tuotu esiin, että etsinnänkin, ainakin malminetsintälupaa vaativalla tasolla, olisi jo lähtötilanteessa oltava maanomistajan suostumuksesta riippuvaa. Tämä muutos kuitenkin käytännössä olisi lähellä valtausperiaatteesta luopumista. Esimerkiksi verotuksellisia järjestelmämuutoksia tai taloudellisen hyödyn jakamisen muutoksia ja maanomistajan aseman vahvistamista nykyinen perusrakenne ei kuitenkaan estä.

Voimassa oleva kaivoslaki perustuu valtiosääntöiseltä kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 32/2010 vp. Hyvän tiivistyksen kaivoslain järjestelmän valtiosääntöisestä taustasta omaisuudensuojan osalta muodostaa seuraava kirjallisuudessa esitetty lausuma: ”Valtausjärjestelmän ja louhintakorvauksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa näyttää korostuvan kaivossääntelyn historiallisesti muotoutunut erityisyys, jossa louhintakorvauksella tasapainotetaan valtausjärjestelmään perustuvaa kaivosoikeuden haltijan ja maanomistajan valista epätasapainoista

suhdetta.” (Kumpula 2012 s. 197 viitaten Länsinevaan 2006 s. 144). Muihin perusoikeuksiin, kuten elinkeinovapauteen tai ympäristöön, taas liittyy toisenlaisia kysymyksiä.

Mahdollisia muutostarpeita ja -mahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös CETA-sopimuksesta (Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus) ja mahdollisista tulevista muista investointisuojaosopimuksista ehkä johtuva sääntelyä rajoittava vaikutus ja toisaalta eri tilanteiden ennakointitarve. Unionioikeuden kannalta sekamuotoisen CETA-sopimuksen osaltaan hyväksyessään eduskunta on vastauksessaan 16.5.2018 (EV 41/2018 vp – HE 149/2017 vp) lausunut edellyttävänsä, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin ja tuo tarvittavat muutokset eduskunnan hyväksyttäväksi niin, että muutokset voidaan saattaa voimaan tällä (silloisella) vaalikaudella. TEM on hankkinut Borenius Asianajotoimisto Oy:ltä 28.8.2018 päivätyn selvityksen siitä, aiheuttaako CETA-sopimus selkeitä muutostarpeita kaivoslakiin ja rajoittaako hyväksytty CETA-sopimus suoraan tai epäsuorasti kaivoslain kehittämistä tulevaisuudessa. Selvityslausunnossa on päädytty siihen, ettei voimassa oleva kaivoslaki ole ristiriidassa CETA-sopimuksen kanssa. Ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain osalta vastaavaa nimenomaista lausumaa ei ole. CETA-sopimuksen mahdollisista rajoittavista vaikutuksista Suomen kaivoslainsäädäntöön selvityksessä lausutaan, että ”olisi pidettävä varsin todennäköisenä, että lainsäädäntötoimi, joka olisi mahdollisesti CETA-sopimuksen vastainen, olisi myös Suomen perustuslain vastainen”.

Selvityshenkilö ei ota kantaa näihin eri perusoikeuksien jännitekenttään sijoittuviin ja paljolti joustavista oikeusnormeista koostuvaa normistoa koskeviin arvioihin, mutta pitää tarpeellisena, että CETA-sopimukseen tai mahdollisiin uusiin investointisuojaosopimuksiin liittyvät varautumisnäkökohdat otetaan nyt lainmuutostarpeita ja muutosten sisältöä arvioitaessa huomioon.

Saadussa palautteessa on arvosteltu monesta erilaisesta näkökulmasta monia eri kaivoslain kohtia ja niiden soveltamista esille tulleissa yksittäistapauksissa. Oikeuskäytännön kannanottoja kaikista näistä, ylimmän oikeusasteen tulkinnoista puhumattakaan, ei kuitenkaan yleensä vielä ole. Aitoja korjaustarpeita saattaakin useissa tuollaisissa kohdissa olla, mutta selvityshenkilön arvion mukaan osaan tällaisista muutosehdotuksista on mielekästä ottaa kantaa vasta, kun oikeuskäytäntöä eri

tilanteista on enemmän käytettävissä. Ainakin tässä alustavassa arviointivaiheessa tämä näyttää koskevan myös luonnonsuojelusäntelyn ja joidenkin muiden kaivoslain 3 §:ssä mainittujen lakien oikeudellista merkitystä kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

Monilla sääntelyn eri lohkoilla voidaan sääntelyn toiminnallisuutta kuitenkin parantaa ja lisätä erilaisin säännöstarkistuksin. Keskinäistä luottamusta ja legitimizeettiä voidaan lisätä myös sellaisin yksittäisin tarkistuksin, jotka välittömästi vaikuttavat vain jonkin osapuolen asemaa parantavasti. Merkittävimmät toiminnalliset tarkistamistoiveet saadussa palautteessa liittyvätkin kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen. Toisaalta nämä samalla ovat sääntely- ja hallintorakenteiden kannalta hyvin haastavia.

5 Lupajärjestelmien soveltamisalat ja lupien yhteensovittaminen

Varsinainen kaivostoiminta edellyttää käytännössä useita viranomaispäätöksiä, joihin ympäristön, maanomistajien oikeuksien ja muiden elinkeinojen huomioonottaminen tapauskohtaiselta pohjalta kanavoituu. Näistä merkittävimmät ovat kaivoslupa ja kaivosalueenastuslupa, joista säädetään kaivoslaissa, sekä ympäristönsuojelulaissa säännelty ympäristölupa. Merkittävä asema on myös ympäristövaikutusten arvioimista, kaavoitusta ja luonnonsuojelua koskevilla säädöksillä ja niihin perustuvilla menettelyillä ja ratkaisuilla. Yksittäisessä hankkeessa keskeinen merkitys saat-
taa olla myös ydinenergiain mukaisilla ratkaisuilla.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki, 252/2017) 3 §:n 1 momentin ja liitteen 1 (129/2019) mukaan aina YVA-menettelyä vaati-
viin hankkeisiin kuuluu muun ohella kaivosmineraalien louhinta, paikalla ta-
pahtuva rikastaminen ja käsittely, kun kaivoksen pinta-ala on yli 25 hehtaaria
tai irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodes-
sa; kiven, soran tai hiekan otto, kun ottamisalueen pinta-ala on yli 25 hehta-
ria tai otettava ainesmäärä on vähintään 200 000 kiintokuutiometriä vuodes-
sa; asbestin louhinta tai laitokset, jotka käsittelevät ja muuntavat asbestia tai
asbestia sisältäviä tuotteita sekä uraanin tai toriumin louhinta, talteenotto,
rikastaminen ja käsittely, lukuun ottamatta laboratoriossa tai koerikastamos-
sa tapahtuvaa pienimuotoista käsittelyä. Lisäksi YVA-lain 3 §:n 2 momentin
mukaan YVA-menettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen
hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muutokseen, joka todennäköisesti
aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset
huomioon ottaen, pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuk-
siin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välinen työnjako, ja vastaavasti kaivosluvan ja ympäristölakien mukaisten lupien välinen työnjako, on tullut palautekommenteissa eritavoiksi esille. Kaivoslaki sisältää sen muiden funktioiden rinnalla myös ympäristöllisiä ja maankäyttöllisiä aineksia, vaikka varsinainen ympäristösäätely lupamenetelyineen onkin muussa lainsäädännössä, kuten ympäristön pilaantumisen torjunnan osalta ympäristönsuojelulaissa. Tästä aiheutuu sekä viranomaisille että osapuolille tiettyä epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä sekä eri lupien vapaaseen aikajärjestykseen liittyviä valintoja ja hankaluuksia. Itsestään selvää muuta rakenneratkaisua ei kuitenkaan ole, ja myös vaihtoehtoihin järjestelmiin liittyy ongelmia.

Eräs vaihtoehto järjestelmän selkeyttämiseksi olisi ainakin periaatteessa poistaa kaivoslaista ympäristölliset ainekset ja jättää sinne vain elinkeino-oikeudelliset, luonnustukselliset ja turvallisuuteen liittyvät osat, erityisesti etuoikeusjärjestelmä. Tämä vanhaa kaivoslakia muistuttava ratkaisu edellyttäisi kuitenkin jonkin muun lain, käytännössä ympäristönsuojelulain ja sen lupajärjestelmän, soveltamisalan laajentamista kaivosasioissa merkittävästi yli tuon lain oman perussoveltamisalan. Lisäksi etenkin etsintäjärjestelmään liittyy väistämättä merkittäviä maankäyttöllisiä ja toimenpiteiden vaikutusten laatuun ja asteeseen perustuvia piirteitä. Kaivoslakiin jäisi ilmeisesti väistämättä kaivosluvan kaltainen itse kaivostoimintaa koossapitävä päätöselementti, jonka asiasisältö kuitenkin jäisi ohuen muodolliseksi. Tätä sääntelyvaihtoehtoa selvityshenkilö ei pidäkään realistisena vaihtoehtona.

Myöskään lakien sulauttaminen kokonaan toisiinsa ei näytä realistiselta. Tärkeintä ympäristöllistä lupaa eli ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ei monistakaan syistä juuri voida sisällyttää yhden alan erityislakiin eli kaivoslakiin, eikä kaivoslain sääntelyn sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ole erilaisten lähtökohtien vuoksi helposti ainakaan lyhyellä aikavälillä ajateltavissa. Ilmeistä tarvetta lupamenettelyjen keskinäiseen lähentämiseen ja yhteensovittamiseen sekä päällekkäisyyksien ja aukkojen poistamiseen kuitenkin on.

Kysymys erillistä tai yhdistettävistä luvista on läheisessä yhteydessä valtion viranomaisorganisaatioon ja eri luvista vastaaviin viranomaisiin, joita nykyisin ovat kaivoslain osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes kaivosviranomaisena ja ympäristönsuojelulain (ja vesilain) osalta valtion ympäristölupaviranomaiset, nykyisin aluehallintovirastot, AVI:t, tai tarkemmin sanottuna osa niistä. Tukesissa lupa-asiat

ratkaistaan virkamiespäätöksellä virkamiesesittelystä. AVI:ssa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat ratkaistaan joko kollegisessa monijäsenisessä kokoonpanossa tai yhden ratkaisijan kokoonpanossa siten kuin laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) säädetään. Tällöin asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus.

Muutoksenhaku sekä AVI:n että Tukesin päätöksiin tapahtuu hallinto-oikeudessa, kuitenkin niin, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin haetaan koko maan osalta muutosta Vaasan hallinto-oikeudessa. Ylin aste on korkein hallinto-oikeus, jossa muutoksen hakeminen kummankin lain mukaan edellyttää nykyisin valituslupaa. Muutoksenhakua koskevien tilastojen mukaan vain suhteellisen pieneneen osaan kaikista (vanhan tai uuden) kaivoslain mukaisista päätöksistä valitetaan, mutta erityisesti merkittävien ratkaisujen kohdalla muutoksenhakijoita saattaa olla useitakin. Niin kaivoslain, ympäristönsuojelulain kuin vesilainkin kohdalla lupaviranomaisen päätöksen täytäntöönpano voidaan määräedellytyksin sallia muutoksenhausta huolimatta.

Jommankumman viraston, Tukesin tai AVI:n, lupatehtävien siirtämiseen sellaisenaan toiselle liittyisi monia sellaisia uusia toiminnallisia ja hallinnon rakenteisiin liittyviä kysymyksiä, jotka olisi vaihtoehtoa vakavasti harkittaessa erikseen selvitettävä. Yhdistäminen ei myöskään saisi johtaa vaadittavan hyvin monialaisen asiantunte muksen heikkenemiseen. Tulevaisuudessa mahdollinen viranomaisrakenteiden uudistuminen saattaa kuitenkin muuttaa tilannetta suuntaan tai toiseen. Juuri nyt on huomattava, että pitkälle valmisteltu ns. LUOVA-viraston perustaminen maakuntahallinnon yhteydessä on ns. MAKU2-esityksen (HE 14/2018 vp) myötä rauennut.

Tämänhetkisessä tilanteessa on kuitenkin olennaista ottaa huomioon, että mahdollisuus sinänsä (aineellisesti) erillisiksi jäävien lupamenettelyjen koordinointiin on jo tulossa lainsäädäntöön, vaikkakin vapaaehtoisuuden pohjalta. Eduskunta on 5.3.2019 hyväksynyt muutettuna hallituksen esityksen HE 269/2018 vp, joka käsittää lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä siihen liittyvät yhdentoista muun lain, muun ohella kaivoslain muutokset. Eduskunnan vastaus (EV 278/2018 vp) on annettu 5.3.2019, mutta lainsäädännön voimaantuloajankohdasta ole vielä varmuutta. Lait on hyväksytty ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 22/2018) mukaisina.

Keskeistä uudessa yhteensovittamislaissa on, että jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain mukaisen aineiden ottamisluvan, lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen seuraavia lupia koskevien hakemusten kanssa. Näitä ovat 1) luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat, 2) maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa, rakennuksen purkamislupa ja maisematyölupa, 3) kaivoslain mukainen malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuhdontalupa ja 4) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja lupa räjähteiden valmistukseen ja varastointiin. Lupatoimivalta säilyy asianomaisilla viranomaisilla, mutta yhteensovittava viranomainen toimii menettelyjen koordinoijana ja osin tiedottajana. Yhteensovittava viranomainen on AVI, jos yhteen sovitettavana on vesilain mukaisen luvan tai sellaisen ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittely, jonka AVI itse ratkaisee. Muussa tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteensovittava viranomainen. Kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomainen ja muut lupaviranomaiset sopivat yhteensovittamislain mukaan tavoitteellisen määräajan asettamisesta päätösten antamiselle. Lupaviranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. Viranomaisten on yhteensovittamislain nojalla myös tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensovittamisen varmistamiseksi.

Tämä ei kuitenkaan muuta eri viranomaisten eri lakeihin perustuvia aineellisia toimivaltoja lupamääräysten asettamisessa eikä poista aineellisesta sääntelyssä ehkä olevia aukkoja, mutta voi sen sijaan estää yhteensopimattomat tai ristiriitaiset lupamääräykset eri päätöksissä ja mahdollistaa toisessa luvassa olevien aikataulutusten huomioonottamisen ja tätä tietä edistää lupien selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Päätöksen antamisajankohta määräytyy pisimmän käsittelyajan vaativan luvan mukaisesti, jolloin aiemmin ehkä muutoin kuin lopullisen yhteensovittamisen osalta jo ratkaisukypsiä päätöksiä ei voitaisi antaa. Käytännössä jää nähtäväksi, miten yhteensovittamismenettely jo vapaaehtoisena toimii ja tuottaako se toivottuja tuloksia esimerkiksi lyhentämällä yhteistä käsittelyaikaa.

On myös täysin mahdollista, että jokin yhteensovittamisen piiriin kuuluvista luvista evätään tai myönnetään haettua suppeampana, jokin toinen taas myönnetään haettua laajuudessa. Tämä on aineellisesta sääntelystä ja oikeusharkinnasta johtuva seuraus, jota mikään menettelyjen yhteensovittaminen ei voi estää.

Yhteensovittamislain soveltaminen perustuu nyt aina hakijan eli toiminnanharjoittajan pyyntöön. Tässä vaiheessa on sen vuoksi vaikea arvioida, miten yleiseksi kaivoslupan ja ympäristölupan yhdessä käsitteleminen vapaaehtoisuuden pohjalta muodostuu. Asiaan voi vaikuttaa esimerkiksi eri lakien vaatima erilaatuinen suunnittelu ja hakemusten yksityiskohtaisuus. *Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivoslupan ja ympäristölupan välisessä suhteessa on kuitenkin ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen.*

Huomioon on kuitenkin otettava, että kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä, mistä saattaa koitua hakemuksen vireilletulolle ja hankkeen kokonaiskäsittelylle viivettä (pelkän) kaivoslupan hakemiseen verrattuna. *Kaivoslain etuoikeusjärjestelmään kohdistuvien kielteisten vaikutusten estämiseksi voitaisiin kaivoslakiin sisällyttää erillinen varausmekanismi hakemusten laatimista varten, jolloin luvat voitaisiin yhteensovitettussa menettelyssä hakea niin, ettei malminetsintäluvan voimassaolo ehtisi päättyä.* Merkitystä saattaa käytännössä olla myös kaivostoiminnan käynnistämisen ehkä edellyttämällä pääoman tarpeella, joka saattaa luvan hakijan kannalta johtaa pyrkimykseen omistusjärjestelyihin jo pelkän kaivoslupan vaiheessa. Kaivoslupan luomia odotuksia ja varallisuusarvoa arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että ympäristöluvan myöntämisedellytyksistä ja sisällöstä ei tässä vaiheessa ole varmuutta.

Oikeus muutoksenhakuun tuomioistuimessa määräytyy yhteensovitustilanteessa kunkin lupalain säännösten mukaisesti. Tässä yhteydessä on olennaista varmistaa, että mahdollisuudet laillisuuskontrolliin kaikissa tuomioistuinasteissa ovat valitusoikeustasolla sääntelyn aineellista sisältöä vastaten kattavat ja tasapainoiset. *Tältä kannalta ei pitäisi toteuttaa sellaisia ympäristönäkökohtia turvaavien valitusoikeuksien supistuksia, joita rauennut ns. MAKU2-esitys (HE 14/2018 vp) ns. LUOVA-hankkeen yhteydessä olisi merkinnyt (mm. esityksen 210. lakiehdotus).*

Muulta kuin edellä tarkastelluilta kannoilta kaivoslain perussoveltamisalan tarkistamiseen ei palautteessa ole ilmennyt suoranaista aihetta. Tämä koskee esimerkiksi otettavien aineiden geologiseen laatuun perustuvaa soveltamisalasuhdetta kaivoslain ja maa-aineslain välillä. Kaivoslain ja maa-aineslain välinen soveltamisalasuhde on toisen lain kokonaan poissulkeva siten, että maa-aineslaki ei koske kaivoslakiin perustuvaa aineiden ottamista. Tästä on säädetty maa-aineslain 2 §:n 1 kohdassa (jossa vielä

oleva viittaus vanhaan kaivoslakiin tulisi muuttaa viittaukseksi voimassa olevaan kaivoslakiin). Kaivoslain 17 §:stä johtuen rajausta jättää kokonaan kaivoslain puolelle kaivosalueen kaivosmineraalien ohella myös kaivostoiminnassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan sekä muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan. Kaikkialla muualla tällaiset maa-ainekset kuuluvat maa-aineslain soveltamisalaan. Jyrkästä rajasta seuraa kyllä väistämättä, että lakien rajapinnassa toiminnanharjoittajan ja maanomistajan välinen oikeus- ja käyttövaltasuhde muodostuu hyvin erilaiseksi sovellettavasta laista riippuen (esim. marmori ja vuolukivi/monumentti- ja hautakivinä käytettävät kivilajit). Lakien välillä on myös merkittäviä eroja ympäristöllisten ja maisemallisten näkökohtien painoarvossa sekä lupakausien kestossa. Näitä on mahdollista ainakin joissakin suhteissa tasoittaa.

Merenpohjan mineraalien osalta kaivoslain, maa-aineslain, vesilain ja eräiden muiden lakien soveltamisalat määräytyvät edellä sanotusta poikkeavasti. Tähän liittyviä kysymyksiä tarkastellaan erikseen tarkemmin kohdassa 18.

Etsintävaiheessa saattaa etenkin Pohjois-Suomessa sama toiminta vaatia lukuisia eri viranomaispäätöksiä kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan lisäksi. Kysymys voi olla esimerkiksi luonnonsuojelulain ja maastoliikennelain mukaisista päätöksistä, jotka kuuluvat eri viranomaisten toimivaltoihin. Näiden ajallinen tai muukaan koordinointi ei voimassa olevien säännösten mukaan ole mahdollista. Muutoksenhaku-kin voi olla eriaikaista, vaikka päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta saattaa olla mahdollista. Tällöin tehokas etsintäkausi voi etenkin luonnonsuojelualueella tapahtuvassa etsinnässä jäädä tosiasiaa kaivoslain sallimaa lyhyemmäksi. Tilanteisiin liittyy kuitenkin myös osapuolten välisiä eturistiriitoja, ja siihen on vaikea löytää yksinkertaista vaihtoehtoista ratkaisua.

Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivoslupa- ja ympäristölupa- välisessä suhteessa on ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen.

Kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä. Tästä saattaa koitua vireilletulon viivettä nykyiseen kaivoslupa- verrattuna. Kaivoslain etuoikeusjärjestelmään kohdistuvien kielteisten vaikutusten estämiseksi voitaisiin kaivoslakiin sisällyttää erillinen varausmekanismi etuoikeuden turvaamiseksi.

6 Kullanhuuhdentaluvat

Selvityshenkilön toimeksianto koskee lähinnä varsinaista (kallioperään kohdistuvaa) kaivostoimintaa, eikä kullanhuuhdentalupia siinä muista kaivoslain ennakkovalvon-
nallisista luvista poiketen ole erikseen tuotu esiin.

Nykyisen kaivoslain perusjärjestelmään nähden valtionmaiden kullanhuuhdentalu-
vat omine erityisine toiminnallisine ja taloudellisine lähtökohtineen muodostavat-
kin lain sisällä varsin erillisen osion. Kullankaivuun kohteena on kaivostoiminnasta
poiketen maaperä, ei kallioperä. Sääntely on muuta kaivoslakia maankäyttö- ja
luontopainotteisempaa, ja siihen liittyy merkittäviä jännitteitä koneellisen kaivuun
suhteessa luonnonsuojeluun sekä porotalouteen ja kalastukseen. Sääntely *voisi*
periaatteessa sijoittua muuallekin kuin kaivoslakiin, mikä yksinkertaistaisi kaivoslakia,
mutta varteenotettavaa vaihtoehtoa ei ole helppoa löytää. Lähinnä mahdollisia *ehkä*
olisivat luonnonsuojelulainsäädäntö ja asianomaisia alueita hallitsevaa Metsähalli-
tusta koskeva lainsäädäntö. Vesilakia ja ympäristönsuojelulakia sekä yleisiä luonnon-
suojelusäädöksiä sovelletaan joka tapauksessa säännönmukaisella tavalla.

Saadussa palautteessa on tuotu esiin, että kaivoslain nykyinen kullanhuuhdonta-
lupia koskeva sääntely ei ota riittävästi huomioon eri yksittäishankkeiden yhteis-
vaikutuksia luontaiselinkeinoille ja ympäristölle. Siitä, millä tavoin lakia tältä osin
ehkä voitaisiin kehittää, ei tässä väliraportissa ole edellytyksiä tehdä ehdotusta. On
huomattava, että yhteisvaikutukset saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaisella
saamelaisten kotiseutualueella jo nyt mainitaan lain 50 §:ssä. Selvittämistä on kui-
tenkin mahdollista kehittää ja tehdä kaivoslain mukaisen lupamenettelyn yhtey-
dessä systemaattiseksi ja avoimeksi. Mikäli yhteisvaikutukset saavuttaisivat jossakin
hakemustilanteessa YVA-lain 3 §:n 2 momentin tason, olisi myös YVA-menettely jo
nykyisen lain nojalla tarpeen.

Palautteessa on toiselta puolen myös tuotu esiin eri lakien (kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki) päällekkäiseksi katsottuun soveltamiseen ja eri viranomaisten toimivaltarajoihin liittyviä kysymyksiä kullanhuuhtonnan yhteydessä. On myös huomattava, että aiemman kaivoslain nojalla kullankaivuuta varten myönnettyt kaivospiirit (27 kpl), joiden alueella toiminta on nykyisen kaivoslain siirtymäsäännösten nojalla jatkunut uutta lakia osin soveltaen, lakkaavat, ja koneellinen kullankaivuus Lemmenjoen alueella loppuu yhdeksän vuoden siirtymäkauden jälkeen 1.7.2020.

Voimassa olevan oikeuden kannalta huomiota voidaan tässä kiinnittää myös ratkaisuun KHO 2014:111:

Kaivoslain 50 §:ssä tarkoitetun kullanhuuhtontalupaa saamelaisten kotiseutualueella koskevan lupaharkinnan oli tarkoitettu perustuvan lain 38 §:n mukaisesti tehtyyn selvitykseen. Tukesin velvollisuutena lupaviranomaisena oli osaltaan turvata se, että kaivoslain 38 §:n mukaiselle asian selvittämistä koskevalle yhteistyömenettelylle oli asianmukaiset edellytykset. Tämä tarkoitti muun ohella sitä, että saamelaiskäräjät sai käyttöönsä riittävän aineiston voidakseen arvioida haetun toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin kannalta. Luvan hakijan oli voitava saada ilman aiheetonta viivytystä hakemuksensa Tukesin päätös. Kaivoslain 38 §:n 1 momentissa mainitut tahot, kuten saamelaiskäräjät, eivät siten voineet estää lupa-asian ratkaisemista jäämällä passiivisiksi. Säännöksessä mainittujen tahojen jäädessä passiivisiksi selvitysvastuu jäi Tukesille. Tukesin oli joka tapauksessa selvitettävä hakemuksen mukaisen toiminnan kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetut vaikutukset saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana riippumatta siitä, oliko saamelaiskäräjät osallistunut yhteistyömenettelyyn. Tukesin oli lisäksi luparatkaisunsa perusteluissa hallintolain 44 ja 45 § huomioon ottaen tuotava esille kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen merkitys lain 50 §:ssä tarkoitetun lupaharkinnan kannalta.

Koneellinen kullankaivuus edellyttää lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa kaivoslaista riippumatta. Ympäristönsuojelulain muutoksella 1166/2018 ympäristöluvanvaraisuus on kuitenkin ilmoitusmenettelyn varaan siirtämällä 1.2.2019 alkaen poistettu koneelliselta kullankaivuulta, kun kaivettavien maamassojen määrä on alle 500 m³ vuodessa pintamaat mukaan lukien ja työskentelyaika enintään 50 vuorokautta vuodessa eikä toimintaan tarvita vesilain mukaista

lupaa tai oikeutta. Vesilain mukaisen luvan tarve riippuu tapauskohtaisesti hankkeen vesistövaikutuksista. Kummankin mainitun luvan osalta lupaviranomainen on AVI. Näin ollen olisi ajateltavissa, että edellä kohdassa 5 tarkoitettu yhteensovittaminen ulotettaisiin myös kullanhuuhtontalupaan, vaikka hankkeiden mittakaava ja erityispiirteet eivät ehkä vastaa sitä, mitä yhteensovittamismenettelyä luotaessa on pidetty silmällä. Toisaalta ilmoitusmenettelyyn 1.2.2019 siirtyneet hankkeet olisivat ympäristönsuojelulain osalta joka tapauksessa omassa menettelyssään.

Kun koneellisen kaivuun tuleva asema ja laajuus kuitenkin on kaiken kaikkiaan epäselvä, selvityshenkilö ei tee tähän liittyviä varsinaisia ehdotuksia.

7 Luparatkaisujen sisältökysymykset

Kaivostoiminnan ympäristöllisten vaikutusten kokonaisvaltainen huomioon ottaminen on nykyisen lainsäädännön nojalla osin rajallista. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että muiden tarvittavien lupien sisällöstä ja etenkin ympäristöluvassa sallittavasta vaikutusten tasosta ja haittojen vähentämistoimista ei kaivosluvasta päätettäessä välttämättä vielä ole tietoa. Toisaalta esimerkiksi maisemallisille vaikutuksille tai ulkopuolisille elinkeinoille koituville haitoille jää kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä soran ja kiviaineksen ottamista sääntelevään maa-aineslakiin verrattuna vain vähän sijaa, myös lupamääräystasolla, vaikka periaatteessa kaikenlaatuisten haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi voidaankin asettaa esimerkiksi kaivoslupan lupamääräyksiä. Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan kaivoslaissa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Useilla näistä ei kuitenkaan ole nimenomaisia konkreettisia kiinnekohtia lupaharkintaa ja lupamääräyksiä koskevissa säännöksissä. Maisemalliset vaikutukset kuuluvat kyllä jo nyt kaivoslain mukaan huomioon otettaviin vaikutuksiin, ja etsintävaiheen osalta on laissa nimenomaisesti kielletty merkittävän maisemahaitan aiheuttaminen ja edellytetty jälkitoimenpiteenä alueen saattamista mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan. On myös huomattava, että kiinteät muinaisjäännökset nauttivat joka tapauksessa lakisääteistä suojaa muinaismuistolain nojalla kaivoshankkeissakin, mutta arvokkailla kulttuuriympäristöillä ja muilla kulttuurimaisemilla tällaista kaivoslain ulkopuolista suojaa ei ole.

Maisemavaikutukset ja erityissuojaa vailla olevat luontovaikutukset eivät toiselta puolen ole merkityksellisiä ympäristöluvassa, joka osana ympäristönsuojelulakia on, eräin poikkeuksin, vain päästöjä ja pilaantumisen ehkäisemistä koskeva laki.

Mainittuihin ympäristönsuojelulain tavanomaista laajempaa sääntelyalaa tarkoittaviin poikkeuksiin kuuluu kuitenkin jätehuolto ja siten myös kaivannaisjätteen jätesuunnitelmia koskeva sääntely, EU-oikeuden vaatimukset täyttävällä tavalla. Maisemallisia määräyksiä on asetettu esimerkiksi kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaa koskevassa asiassa KHO 12.3.2019 T 851 (julkaistu ns. muuna päätöksenä).

Kaivoslain mukaisten lupien myöntäminen tapahtuu oikeusharkinnalla, vaikka niin sanottuja joustavia oikeusnormeja laissa onkin runsaasti. Tähän peruslähtökohtaan ei palautteen perusteella ole ilmennyt syytä tehdä muutoksia.

Kaivoslaki sisältää yleisiä säännöksiä luvan saajan velvollisuuksista yleisille ja yksityisille eduille aiheuttavien haittojen estämisestä tai vähentämisestä (6, 11 ja 18 §). Nämä säännökset koskevat muun ohella (muuta) elinkeinotoimintaa, maisemallisia vaikutuksia sekä luontovaikutuksia. Näillä säännöksillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä malminetsintäluvan tai kaivosluvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä koskeviin lupaviranomaisen harkintaa koskeviin säännöksiin, mikä on itsessään tulkinnallisesti ongelmallista. *Tällaista lain sisäistä koherenssia tulisikin viittauksin ja muulla tavoin lisätä. Voidaan myös arvioida, että kaivoslupaa koskevaa 18 §:ää siinänsä täydentäisivät hyvin maininnat kaivostoiminnan ympäristövaikutusten ennalta ehkäisemisestä ja minimoimisesta. Samaa kokonaisuutta sivuaa myös lain 120 § (tästä myös jäljempänä kohdassa 17).*

Melu, haju, tärinä ja pöly ovat ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvina pilaantumiskysymyksinä ympäristöluvan yhteydessä järjestettäviä. Käytännössä esimerkiksi suojavaähyke kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi liittyy kuitenkin kaivoksen muihin aluekysymyksiin ja toiminnallisiin järjestelyihin siten, että siitä olisi mielekkäämpää päättää kaivosluvan yhteydessä. Joissakin tapauksissa tällaiset määräykset saattavat jopa luoda edellytyksiä ympäristölualle, jota ei muutoin voitaisi ainakaan haetussa muodossa myöntää ympäristönsuojelulain 49 §:n 5 kohdan vuoksi. Samaan lupamääräysyhteyteen saattaa liittyä myös luonto- tai kulttuurimaiseman suojeluun liittyviä tarpeita.

Kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksin nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin tulisikin edellä sanotulta pohjalta kehittää.

Kaivoslupa on vaikutusperusteisesti evättävissä kokonaan vain kaivoslain 48 §:n 2 momentissa määriteltyjen kielteisten vaikutusten perusteella. Tämän säännöksen mallina on ollut vesilain ehdoton luvanmyöntämisestä, mutta vesilaissa (nykyisen vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentti) kyse on kaivoslaista paljolti poiketen vain muun lupaharkinnan täydennyksestä äärimmäisessä tilanteessa. Vesilain mukaan lupaa ”ei... saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja”, kun taas kaivoslain mukaan ”lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistaa”.

Sanamuotoerot nostavat ehdottoman lupaesteen kynnystä osin jopa mainittua vesilain säännöstäkin korkeammalle (esim. ”heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja”, vesilain vastaavan säännöksen mukaan ”suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja”). Käytännössä vesilain estesäännös (tässä tapauksessa jo aiemmassa vesilaissa) on muodostunut vain yhden hankkeen esteeksi (Vuotoksen allas), mutta muiden lupaharkintasäännösten nojalla vesitalouslupia on evätty paljon useammin. Toisaalta ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa on lain mukaan evättävä useilla eri perusteilla (ympäristönsuojelulain 49 §), mikä voi hyvinkin johtaa tilanteeseen, jossa kaivoslupa kyllä on myönnettävä, mutta erikseen ratkaistavat ympäristönsuojelulain mukaiset edellytykset eivät täytykään eikä hanke siten voi kaivosluvasta huolimatta toteutua. Kaivosluvan myöntäminen tai sen lainvoimaisuuskaan ei näin ollen vielä yksin luo suojattua odotusta toiminnan harjoittamiseen. Lisäksi toiminta voi estyä ja rajoittua vielä myönnetystä ja lainvoimaisesta ympäristöluvastakin huolimatta, jos siitä syystä tai toisesta on aiheutumassa ympäristönsuojelulain 17 §:ssä ehdottomasti kiellettyä pohjaveden pilaantumista.

Viime kädessä kaivoslain 48 §:n 2 momentin tulkinta on tuomioistuinten asiana. Eri-laisia tulevia käytännön tilanteita on vaikea ennakoida. *Joka tapauksessa selvityshenkilö ehdottaa ainakin ehdottoman esteen kynnyksen sanamuodon tarkistaminen vesilain mallin mukaiseksi ainakin ilmauksen ”asutus- tai elinkeino-oloja” osalta.* Tosin täl-laisenkin muutoksen merkitys saattaa olla oletettua vähäisempi, koska merkittävä

osa haitallisista vaikutuksista ja niiden sallittava taso määräytyy muun lainsäädännön mukaisissa menettelyissä, ennen muuta ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä. Tämä korostaa kohdassa 5 käsitellyn yhteensovittamisen merkitystä, vaikka sekään ei poista sitä tosiasiaa, että kysymys lopulta silloinkin on aineellisesti eri lakien itsenäisestä soveltamisesta.

Toisaalta edellä tarkastellussa vesilaissa lupaharkinnan ydin on toisaalla, ehdottomasta esteestä riippumatta sovellettavassa ja kaikki yleiset ja yksityiset edut kattavassa niin sanotussa intressivertailussa. Sellainen kaivoslaista siis puuttuu, mikä osaltaan korostaa ehdottoman esteen merkitystä. Esimerkiksi kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen, kuten matkailun tai tuulivoimantuotannon, välistä vaikutusperusteista punnintaa ei kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella siis tapahdu. Tosin kaivoslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa on hankkeen toteuttamistavan osalta eräitä intressivertailun elementtejä, kuitenkin ilman suoraa vastinetta kaivoslupan lupamääräysten asettamista koskevassa lain 52 §:ssä. Kaivoslain järjestelmästä ehdotonta estettä lukuunottamatta pitkälti puuttuu, ympäristönsuojelulaista, vesilaista ja maa-aineslaista poiketen, tarve asettaa lupamääräyksiä muutoin puuttuvien luvan edellytysten luomiseksi. Tämä osaltaan vähentää ja suhteellistaa kaivoslain lupamääräystason merkitystä nykyisellään esimerkiksi ympäristölupa- tai vesilain mukaiseen lupaan verrattuna. Myös intressivertailu ratkaistaan oikeusharkinnalla. *Vesilain kaltaiselle sääntelytavalle saattaisi kaivoslaissakin kaivoslupan kohdalla olla ehdottoman esteen rinnalla sijansa, mutta kuulemispalaute ei anna siihen selvää mallia, eikä selvityshenkilö sellaista rakennemuutosta ehdota.* Eri lupien mahdollinen täysintegrointi tulevaisuudessa saattaisi muuttaa tilannetta.

Toisaalta merkittävien kaivostoiminnan kanssa vastakkaisten etujen turvaamiseen ja yhteensovittamiseen saattaa olla muitakin keinoja. *Periaatteessa on esimerkiksi ajateltavissa, että erikseen osoitettavat esimerkiksi matkailulle tai tuulivoimalle osoitettavat keskeisimmät alueet muodostaisivat lainsäädännössä määriteltävän kaivoslupan (ja johdonmukaisuuden vuoksi myös jo malminetsintäluvan) estealueen. Toisaalta yksinkertaisimmin ja selkeämmin lähes sama vaikutus voisi olla sopivien käyttötarkoitusten- ja kaavamääräysvalintojen avulla saavutettavissa oikeusvaikutteisen kuntakaavan kautta. Tätä mahdollisuutta ja siihen liittyviä rajoituksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä kohdassa 9.*

Malminetsintälupaa koskevaa edellytyssääntelyä tuskin olisi etsinnän erityisluonteen vuoksi perusteltua rakentaa intressivertailun kaltaiselle pohjalle, mutta sen sijaan olisi mahdollista säätää esimerkiksi merkittävä haitta muulle elinkeinolle kuten matkailulle malminetsintäluvan lähtökohtaiseksi esteeksi. Kaavan asema olisi tässäkin yhteydessä joka tapauksessa keskeinen.

Hyvä esimerkki siitä, että eri tahojen edut ja muut ratkaisuihin vaikuttavat seikat saattavat kaivoslain yksittäisten säännösten kohdalla olla vastakkaisia, on se, miten ja missä vaiheessa kaivoshanketta ja sen suunnittelua edellytetään YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointia (jollaisen tarve nyt pääsäännön mukaan syntyy, jos kaivoksen pinta-ala on yli 25 ha tai irrotettavan aineksen kokonaismäärä vuodessa vähintään 550 000 tonnia) ja sijainnista Natura 2000 -kohteeseen riippuen mahdollisesti tarpeellista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia. Lupamenettelyjen sujuvuutta parantavaksi tarkoitetun kaivoslain muutosten 307/2017 ja 578/2019 mukaan malminetsintä- ja kaivoslupahakemukset voivat tulla kaivoslain mukaista etuoikeutta menettämättä vireille, vaikka ne eivät sisältäisi Natura-arviointia tai YVA-asiakirjoja. Muutokset kuvastavat osaltaan hyvin kaivoslain eri sääntelytavoitteiden, tässä tapauksessa etuoikeusjärjestelmän ja ympäristötavoitteiden, välistä rakenteellista erilaisuutta ja keskinäistä jännitettäkkin. Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että osassa selvityshenkilön saamaa kommenttipalautetta on esitetty sellaisia etuoikeusjärjestelmää koskevia (muitakin) muutoksia, jotka sanotuilla lainmuutoksilla ovat jo toteutuneet.

YVA-lain mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostus ja hankkeesta vastaavalle toimitettu yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä on joka tapauksessa toimitettava lupaviranomaiselle eli Tukesille ennen kaivoslupaa koskevaa päätöstä. Tästä myös kaivoslaki muutosten 307/2017 ja 578/2019 jälkeenkin lähtee, ja sama koskee Natura-arviointia, jos se on hankkeessa tarpeen. Toiselta puolen YVA:n ja Natura-arvioinnin vaikuttavuus perustuu keskeisiltä osin niiden tulosten huomioonottamiseen oikeissa suunnitelmavaiheissa, ja tältä kannalta tarkasteltuna alkuperäinen kaivoslaki olisi eri näkökulmista johdonmukaisempi. On myös mahdollista, että perusteltua päätelmää ei ajan kulumisen vuoksi enää pidetä ajantasaisena, mikä ennen luparatkaisua vielä johtaa päätelmän ajantasaistamistarpeeseen YVA-lain 27 §:n nojalla eduskunnan muutettuna hyväksymän HE 269/2018 vp:n sisältämän YVA-lain muutoksen mukaisesti (Eduskunnan vastaus 278/2018 vp, HE laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten

arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi). Itse lupien yhteensovituksessa kaivoslain muutetuilla YVA- ja Natura-selvitysajoituksilla ei toisaalta olisi merkitystäkään, koska vastaavaa poikkeusta ei ympäristönsuojelulaissa ole.

Kenties kaivoslain muutokset 2017 ja 2019 kuvastavat osaltaan sitä, että kaivoslain lupa- ja lupamääräyssäännökset eivät lopulta useinkaan anna sijaa YVA:n havaintojen ja perusteltujen päätelmien kattavalle tai olennaiselle merkitykselle viranomaisharkinnassa, koska lupa- ja lupamääräysharkinta aina perustuvat asianomaiseen lupalakiin, ei YVA-lakiin. Tällöin YVA:n myöhäisen valmistumisvaiheen toiminnanharjoittajalle muodostama suunnitelmienmuuttumisriski kaivoslain kannalta on lopulta vähäinen. Myöskään ympäristönsuojelulain lupajärjestelmässä kaikki YVA-päätelmät eivät välttämättä ole lupa- ja lupamääräysharkinnassa relevantteja. YVA-palautteen ja päätelmien vapaaehtoinen huomioon ottaminen toki on silti mahdollista ja ns. sosiaalisen toimiluvan saavuttamisen kannalta usein eduksin. Natura-arviointien kohdalla on kuitenkin todennäköisemmin mahdollista, että suunnitelmia joudutaan niiden perusteella myöhäisessä käsittelyvaiheessakin muuttamaan.

Kaivosluvan aineellista sääntelyä voitaisiin lakien välisten aukkotilanteiden poistamiseksi joka tapauksessa täydentää nimenomaisilla säännöksillä lupamääräysten asettamisesta tarpeen mukaan maisemallisten haittojen lieventämiseksi (esimerkiksi puustovyöhykkein), erilaisten immissio- ja naapuruushaittojen poistamiseksi tai lieventämiseksi sekä esimerkiksi matkailuelinkeinon edellytysten suojaamiseksi, esimerkiksi maa-aineslain 11 §:n mallia soveltuvien osin seuraten. Kaivoslain aluesystematiikassa tällaiset vyöhykkeet voitaisiin järjestää joko kaivosalueen uloimmaksi osaksi (jolla vain maanalainen kaivostoiminta olisi sallittu) tai apualueeksi.

Toisaalta ympäristönsuojelulainkin nojalla voidaan kaivostoiminnalle asettaa maisemallisia määräyksiä, mutta lainsäädännön systematiikasta johtuen vain jäteperusteisesti (lähinnä kaivannaisjätteen jätesuunnitelmassa), ei muutoin. Mahdollisen täydentävän maisemallisen sääntelyn sijainti vain joko kaivoslaissa tai ympäristönsuojelulaissa ei siten ole itsestään selvää, vaan eri osioiden tulisi niveltä toisiinsa.

Myös mahdollisuutta ns. ekologisten kompensatioiden käyttämiseen kaivosluvan lupamääräyksissä olisi harkittava, jos näille laajemmin kehitetään sellainen toimiva järjestelmä, joka ei toiselta puolen ole lieventämismahdollisuudet sivuuttaen vaarassa muodostua vain keinoksi kunkin kohdealueen luontoarvojen uhraamiseen. Sitäkin, miten laajojen avolouhosten alueelta käytännössä pysyvästi poistuvaa metsämaata saatettaisiin kompensoida, on syytä selvittää.

Kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvässä kunnostamisessa mainitaan eräänä seikkana myös maisemointi. (Lain 143 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua toiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Viime kädessä velvoitteet yksilöidään kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä.) *Tarkempaa säännöstä päättymisvaiheen ennallistamisesta ja maisemoinnista ei kaivoslaissa kuitenkaan ole, ja käytännössä kaivoslain 143 §:n mainintaa maisemoinnista on saatettu pitää merkitykseltään hyvin vähän vaikuttavana kunnostamisen keskittyessä lähinnä vain turvallisuustoimiin. Ero velvoitteiden laajuudessa maa-aineslakiin verrattuna on käytännössä hyvin suuri. Kaivoslakia olisikin perusteltua täydentää kohtuullisesti mahdollista kaivosalueen ennallistamista koskevilla tarkemmilla päättämisvaiheen säännöksillä. Tällä olisi pitkällä aikavälillä merkitystä myös varauduttaessa ennalta investointisuojasopimusten ehkä luomiin odotuksiin.*

Koska sekä maisemallisesti että toiminnallisesti maisemointi- ja ennallistamiskysymykset liittyvät läheisesti sekä kaivannaisjätteen ympäristölupaan ja jätesuunnitelmaan että kaivoslupaan ja jäljempänä tarkasteltavaan toiminnan vaiheittaiseen 8 sulkemiseen ja vielä kaivostoiminnan lopettamispäätökseenkin, näitä koskevien sääntelyosioiden olisi kaikissa tapauksissa muodostettava keskenään sekä aineellisesti että menettelyllisesti koordinoitu toiminnallinen kokonaisuus. Tätä osaltaan helpottaisi lupien käsittelyn yhteensovittaminen edellä kohdassa 5 sanotun mukaisesti sekä eri lupien toiminnan aikaisen tarkistamisen koordinoitu sääntely kohdassa 8 selostettavalla tavalla.

Kaivoksen sulkemisesta ja jälkihoidosta siten, ettei kaivoksesta aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olisi tarpeen nimenomaisesti säätää sopivassa kohtaa kaivoslakia, ehkä sekä 18 että 143 §:ssä. Sama koskee maisemoinnin ja ennallistamisen osalta sulkemisvaiheen velvoitteita.

Sulkemisvaiheen osalta olisi myös varmistettava, että ympäristölliset velvoitteet muodostavat kaivoslain 147 §:n mukaisessa kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä (Tu-kes) ja ympäristönsuojelulain 94 §:n mukaisessa toiminnan lopettamispäätöksessä (AVI) kattavan ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Nämä päätökset olisi annettava yhdessä. Tämä edellyttää edellä kohdassa 5 tarkoitetun, nyt vain lupapäätöksiin soveltu- van yhteensovitetun menettelyn ulottamista myös lopettamispäätöksiin.

Kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksiin nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin tulisi kehittää.

Kaivoslupan ehdottoman vaikutusperusteisen myöntämisesteen sisältävän kaivoslain 48 §:n 2 momentin sanamuoto olisi tarkistettava vesilain mallin mukaiseksi ainakin ilmauksen ”asutus- tai elinkeino-oloja” osalta. Lisäksi vesilain kaltaiselle intressivertailupohjaiselle sääntelytavalle saattaisi kaivoslaissakinolla ehdottoman esteen rinnalla sijansa, mutta kuulemispalaute ei anna siihen selvää mallia, eikä selvityshenkilö sellaista ehdota. Malminetsintälupaa koskevaa edellytyssääntelyä olisi mahdollista kehittää säättämällä esimerkiksi merkittävä haitta muulle elinkeinolle kuten matkailulle malminetsintäluvan lähtökohtaiseksi esteeksi.

Kaivoslupan aineellista sääntelyä voitaisiin lakien välisten aukkotilanteiden poistamiseksi täydentää nimenomaisilla säännöksillä lupamääräysten asettamisesta maisemallisten haittojen lieventämiseksi, erilaisten immissio- ja naapuruushaittojen poistamiseksi tai lieventämiseksi sekä esimerkiksi matkailuelinkeinon edellytysten suojaamiseksi.

Kaivoslakia olisi perusteltua täydentää kaivosalueen ennallistamista koskevilla tarkemmilla päättämiskäytännön säännöksillä, jossa myös maisemakysymykset otettaisiin huomioon alueen turvallisuuden ohella. Maisemointi- ja ennallistamiskysymykset liittyvät läheisesti sekä kaivannaisjätteen ympäristölupaan ja jätesuunnitelmaan että kaivoslupaan ja myös kaivoksen vaiheittaiseen sulkemiseen ja vielä kaivostoiminnan lopettamispäätökseenkin. Siksi näitä koskevien sääntelyosioiden olisi kaikissa tapauksissa muodostettava keskenään sekä aineellisesti että menettelyllisesti koordinoitu toiminnallinen kokonaisuus. Kaivoksen sulkemisesta ja jälkihoidosta siten, ettei kaivoksesta aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olisi tarpeen nimenomaisesti säätää sopivassa kohtaa kaivoslakia.

8 Toiminnan aikaiset muutokset ja tarkistukset

Kaivostoiminta on yleensä pitkäaikaista, vuosikymmeniä jatkuvaa, vaikkakaan ei pysyväksi oletettua tai tarkoitettua. Useat keskeiset kaivoslupan haltijan velvoitteet aktualisoituvat vasta kaivoksen sulkemisvaiheessa. Toisaalta toiminta monesti muotoutuu vielä toiminnan aikana, muun ohella malmivaroista saatavan uuden tiedon tai markkinatilanteen muuttumisen perusteella. Vaihteellisuuteen kaivoksen osittaisen sulkemisen muodossa on ilmennyt tarvetta myös toiminnanharjoittajapuolella. Se palvelisi tarkemmin säänneltynä myös maanomistajien etua mahdollistamalla epävarmuusajan lyhentämisen osalla kaivosaluetta. Toiminnan aikana saattaa ilmetä haittavaikutuksia, joita ei ole luvassa ennakoitu. Kaivoslain mukaan kaivoslupia tarkistetaan niiden voimassaoloaikana uusin päätöksiin, vähintään kymmenen vuoden välein.

Sen sijaan ympäristönsuojelulain ympäristölupia koskevasta sääntelystä mahdollisuus lupamääräysten määräaikaistarkistusta koskevan määräyksen asettamiseen on kaikenlaisia toimintoja lupia koskien poistettu 1.5.2015 alkaen ympäristönsuojelulain muutoksella 423/2015. Toisaalta ympäristönsuojelulain järjestelmään sisältyvää kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaa ympäristölupan osana on joka tapauksessa tarkistettava määräajoin, vaikkakin tätä koskeva tämänhetkinen sääntely on epäselvää muun ohella toiminnanharjoittajan ja viranomaisen toimivaltojen osalta; ks. ympäristönsuojelulain 114 §:n 3 momentti, jossa (ympäristölupan osana olevan) kaivannaisjätteen jätesuunnitelman tarkistaminen (viiden vuoden välein) näyttää lain järjestelmän kannalta epä johdonmukaisesti jäävän yksin toiminnanharjoittajan päätettäväksi. Ympäristölupan sisällöllisestä tarkistamisesta päättämisen tulisi selvityshenkilön käsityksen mukaan aina ja siis myös kaivannaisjätteen jätesuunnitelman osalta kuulua lupaviranomaiselle.

*Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on kaivostoiminnan osalta syytä toiminnan pitkäjänteisyyttä vaarantamatta yhtenäistää ottamalla kaivoslakiin nimenomaiset säännökset osittaisen sulkemisen mahdollisuudesta, selventämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa. Samalla ympäristönsuojelulakiin on syytä kaivostoimintaa koskien palauttaa siitä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin. Viimeksi mainittu olisi myös ennakoitavuutta lisäävänä sääntelyelementtinä eräänlainen turvaamistoimi investointisuo-
jasopimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen. Käytännössä ensimmäiset tarkistamismenettelyt lupaviranomaisessa tulisivat vireille vasta useita vuosia säännösten voimaantulon jälkeen ja nekin vain uusia lupia koskien. Vakuuk-
sien osalta tarkistamista tarkastellaan myös jäljempänä kohdassa 14.*

Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on kaivostoiminnan osalta syytä yhtenäistää ottamalla kaivoslakiin nimenomaiset säännökset osittaisen sulkemisen mahdollisuudesta, selventämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa. Samalla ympäristönsuojelulakiin on syytä kaivostoimintaa koskien palauttaa siitä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin.

9 Kaavoitus ja kunnan asema

Kaivostoiminnan suhde kunnan maankäyttöön ja itsehallintoon sekä maanomistajien asemaan näissä yhteyksissä on monitahoinen kysymys. Ensinnäkin malmi- nentsintälupaa (tai kullanhuuhtontalupaa) ei kaivoslain 46 §:n mukaan saa myöntää alueella, jossa luvan mukainen toimina vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista (46 §:n 1 mom. 6 kohta). Sama koskee (muuta) aluetta, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta perustelusta syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä (46 §:n 1 mom. 7 kohta). Kaivoslain perustelujen mukaan tässä tarkoitettuna erityisenä syynä voitaisiin pitää lähinnä tärkeään yleiseen etuun liittyviä perusteita, esimerkiksi yhteiskunnan raaka- ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita. *Mainittu 46 §:n 1 momentin 7 kohta on joka tapauksessa tulkinnallisesti hankala ja lopputulos muutoksenhakuvaiheessakin vaikeasti ennustettava. Sitä olisikin pyrittävä selventämään.* Siirtyminen vaatimaan etsintäluvalta kunnan suostumusta kauttaaltaan olisi sinänsä selkeä ja kunnan itsehallintoa korostava ratkaisu. Toisaalta sen lopputulos olisi kaivostoiminnan kannalta vaikeasti ennakoitava. Se ei myöskään voisi korvata momentin 6 kohdan mukaista oikeusvaikutteisen kaavan vaikutusta, koska tuollainen kaava perustaa suojattuja odotuksia maankäytössä useille eri tahoille.

Kaivosluvan osalta kaavoituksen merkitys ja kunnan rooli on osin toinen. Kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee momentin mukaan perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Momentti

on kuitenkin tulkinnallisesti epäselvä ja rakenteeltaan sikäli epätasapainoinen, että siinä asetetaan oikeusvaikutteinen kaava ja pelkkä vaikutusten arvioiminen toisensa vaihtoehdoiksi, vaikka kaava on oikeudelliselta kannalta ja vaikutuksiltaan olennaisesti enemmän kuin pelkkä maankäyttövaikutusten selvittäminen. Erityisesti asutuksen tai muun yritystoiminnan tuntumassa eri käyttömuotojen yhteensovittaminen on vaativa kaavoituksella hoidettava tehtävä.

Tämä kaivoslupaa koskeva rakenteellinen epäkohdonmukaisuus tulisivikin korjata. Selkeä ratkaisu tähän on muuta selvittämistä tarkoittavan vaihtoehdon poistaminen laista, mahdollisesti maankäytölliseltä merkitykseltään vähäisimpiä tilanteita kuten vähäisiä apualueita lukuun ottamatta. Samalla kaavavaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa, kuitenkin niin, että kunnan kaavapäätöksenteko on esimerkiksi pelkkään suostumusvaatimukseen verrattuna oikeudellisesti kontrolloitua.

Kaivoslain 47 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on hallituksen esityksessä katsottu, että kysymykseen tuleva oikeusvaikutteinen kaava voi olla myös maakuntakaava. Olemassa olevista kaivoksista eräät perustuvat maankäytöllisesti vain maakuntakaavaan. Kuitenkin maakuntakaava on kaavoista yleispiirteisien ja sen oikeusvaikutukset ovat väljimmät. Maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaava ei myöskään edusta suunnitellun kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. *Näistä syistä maakuntakaava olisi perusteltua sulkea pois kaivoslain 47 §:n 4 momentin suoranaisten soveltamisalan piiristä.* Eri asia on, että toimiva maakuntakaavoitus voi osaltaan luoda edellytyksiä kuntakaavoitukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 luvussa säädetty kuntien yhteinen yleiskaava on sen sijaan yleiskaava, jollaiseen oikeusvaikutteisena kaivoshanke myös voisi perustua. Asianomaiset kunnat voisivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisenkin maakunnan liiton, kuntayhtymän tai muun yhteisen toimielimen tehtäväksi. Yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n nojalla laatia myös maakuntakaavaa korvaavasti, yleiskaavasäännöksiä 49 §:n mukaan samalla soveltaen.

Kaivoslain ja kaavoitusnormiston välisen suhteen järjestäminen edellyttää kaikissa tapauksissa, että vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa säilytetään kuntatasolla oikeusvaikutteinen kaavainstrumentti. Sama koskee myös kaavanormiston suhdetta ympäristönsuojelulakiin. Kaavoitus lienee kaivostoiminnankin osalta riittävä instrumentti kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseen alueidenkäytössä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa 467/2019 tarkoitetulla tavalla.

Julkisuudessa on ollut esillä myös mahdollisuus pyrkiä ohjaamaan uutta kaivostoimintaa kunnan ja toiminnanharjoittajan välisin uudenlaisin sopimuksin. Hyvä yhteistyö onkin monelta kannalta paikallaan, mutta on vaikea ajatella tällaisten sopimusten korvaavan lainsäädäntöä. Usein kaivostoiminnan vaikutukset kaivoksen sijainnista riippuen voivat ulottua toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle, ja erityisesti vesistövaikutukset saattavat ulottua pitkälle. Kysymykset osallistumisjärjestelmistä, muutoksenhausta, sopimuksen oikeudellisesta luonteesta ja sitovuudesta, tulkintaerimielisyyksien ratkaisemisesta, sopimusmääräysten noudattamisen valvonasta, oikeussuojateistä ja suhteesta säännönmukaisiin prosesseihin olisivat tällaisten sopimusten kohdalla ilmeisen hankalia lainsäädännölläkään järjestettäväksi.

Edellä tässä kohdassa on tarkasteltu kaavaa kaivostoiminnan edellytyksenä. Kokonaan toinen kysymys on, mitä muunlaiset, muuta toimintaa tai suojelua tarkoittavat kaavojen varaukset, käyttötarkoitusmerkinnät, muut merkinnät ja kaavamääräykset voivat merkitä kaivostoiminnan edellytysten kannalta. Tässä suhteessa kaavat ja eri alueet oikeusvaikutuksineen voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Kuten edellä on todettu, kaivoslain 46 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ei malminetsintälupaa eikä kullanhuuhdontalupaa saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Vastaavaa säännöstä ei ole kaivoslupaa koskevassa 47 §:ssä, mikä on tavallaan luonnollistakin tuon pykälän 4 momentissa säädetyn (lähtökohtaisen) kaavavaatimuksen vuoksi. *Kuitenkin aukko ja samalla maankäyttö- ja rakennuslain ja kaivoslain välinen ristiriita syntyy tässä siltä osin, kuin oikeusvaikutteisen kaavan toteuttaminen kaivoshankkeen vuoksi vaikeutuisi tai hanke olisi suorassa ristiriidassa kaavan, esimerkiksi asemakaavan kanssa, ja 47 §:n 4 momentin vaatimus toteutettaisiin ilman siinä tarkoitetta kaavaa selvittämisvaihtoehtojen pohjalta. Kaavan oikeusvaikutukset määräytyvät joka tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Myös tämä ristiriita korjautuisi, jos kaivoslain 47 §:ää tarkistetaan edellä tässä kohdassa sanotuin tavoin.*

Oma kysymyksensä on vielä, voidaanko kaavaan edellä kohdassa 7 mainitulla tavoin sisällyttää määräyksiä, joiden mukaan kaivostoiminta on kokonaan kielletty tietyillä kaavassa määrätyillä alueilla, esimerkiksi matkailun edellytysten turvaamiseksi kaivostoiminnan vaikutuksilta. Lopputulos tietenkin riippuisi kunnan prioriteeteista, kaavan oikeudellisten sisältövaatimusten ohella. Tällaisessa tarkoituksessa kyseen lähinnä tulevan yleiskaavan sisältöä määrittää yleisenä lähtökohtana maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki ei tuoreen KHO:n ennakkotapauksen (Kuumamon oikeusvaikutteinen strateginen yleiskaava) mukaan sallinut valtuuston päättämää, pelkästään kaivostoiminnan kieltämistä tarkoittanutta yleiskaavamääräystä:

Yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisältyi sanamuodoiltaan ehdottomia kaavamääräyksiä, joissa oli kielletty kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla.

Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset ratkaistiin kaivoslain ja tarvittaessa ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä, joissa tuli arvioitavaksi muun ohella se, oliko kaivostoiminnalla sellaisia maankäytöllisiä vaikutuksia ja ympäristövaikutuksia, että sen sijoittaminen tietylle alueelle ei ollut mahdollista. Näissä menettelyissä otettiin huomioon muun ohella toiminnan sijoituspaikalla voimassa olevan oikeusvaikutteisen kaavan sisältö.

Yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjattiin lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin. Aluevarausten osoittamisen lisäksi yleiskaavassa voitiin antaa maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n nojalla sellaisia määräyksiä, jotka kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen olivat tarpeellisia yleiskaava-alueita käytettäessä. Yleiskaavalla tai sen määräyksellä voi kuitenkin olla vain maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin perustuvat oikeusvaikutukset.

Yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisällytettyjä kaivostoiminnan kieltäviä määräyksiä ei voitu pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koskeneet ympäristövaikutuksia, vaan tietyn tyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä. Määräyksiä ei voitu pitää muinakaan kehittämismerkintöjen rajaamia alueita käytettäessä tarvittavina kaavamääräyksinä. Mainitut kaavamääräykset olivat siten lainvastaisia. KHO 2019:67.

Esimerkiksi matkailun edellytysten ennakollinen priorisoiminen kaivostoimintaan nähdessä kaavoituksen avulla edellyttää itse matkailu- ja majoituspalveluihin välittömästi osoitettujen alueiden ulkopuolella näin ollen toisentyypistä kaavallista lähestymistapaa kuin mainitun ratkaisun tilanteessa. Kenties jopa itse laintasaisen kaavoitusnormiston, kuten etenkin maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n, tarkistaminen saattaa tuollaiseen lopputulokseen pyrittäessä olla tarpeen. Toisaalta kuntakaavoituksen kaavoitusvalta on joka tapauksessa kunnalla, ja kaivostoiminta jää riippumaan tulevasta kaavoituksesta edellä tässä kohdassa sanotun mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava on kaivosluvan edellytys, jonka tosin muu maankäytöllinen selvitys voi korvata, vaikkakin tulkinnallisesti epäselvällä tavalla. Tämä kaivoslupaa koskeva rakenteellinen epäjohtonmukaisuus tulisi korjata. Tämä kaivoslupaa koskeva rakenteellinen epäjohtonmukaisuus tulisi korjata. Selkeä ratkaisu tähän on muuta selvittämistä tarkoittavan vaihtoehdon poistaminen laista, mahdollisesti maankäytölliseltä merkitykseltään vähäisimpiä tilanteita kuten vähäisiä apualueita lukuun ottamatta. Samalla kaavavaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa, kuitenkin niin, että kunnan kaavapäätöksenteko on esimerkiksi pelkkään suostumusvaatimukseen verrattuna oikeudellisesti kontrolloitua. Maakuntakaava ei myöskään edusta suunnitellun kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. Näistä syistä maakuntakaava olisi perusteltua sulkea tässä yhteydessä pois vaihtoehtojen piiristä. Eri asia on, että toimiva maakuntakaavoitus voi osaltaan luoda edellytyksiä kuntakaavoitukselle.

Kaivoslain ja kaavoitusnormiston välisen suhteen järjestäminen edellyttää kaikissa tapauksissa, että vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa säilytetään kuntatasolla oikeusvaikutteinen kaavainstrumentti. Sama koskee myös kaavanormiston suhdetta ympäristönsuojelulakiin. Kaavoitus lienee kaivostoiminnankin osalta riittävä instrumentti kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseen alueidenkäytössä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa 467/2019 tarkoitetulla tavalla.

Julkisuudessa on ollut esillä myös mahdollisuus pyrkiä ohjaamaan uutta kaivostoimintaa kunnan ja toiminnanharjoittajan välisin uudenlaisin sopimuksin. Tällainen sopimus olisi kuitenkin monelta kannalta hankalasti sovitettavissa muuhun päätöksenteko- ja oikeussuojajärjestelmään, eikä selvityshenkilö sellaista ehdota.

Esimerkiksi matkailun edellytysten ennakollinen priorisoiminen kaivostoimintaan nähdessä kaavoituksen avulla edellyttää itse matkailu- ja majoituspalveluihin välittömästi osoitettujen alueiden ulkopuolella uudenlaista kaavallista lähestymistapaa, mutta kenties jopa laintasaisen kaavoitusnormiston tarkistaminen saattaa tuollaiseen lopputulokseen pyrittäessä olla tarpeen.

10 Tiedoksiannot

Esimerkiksi ympäristönsuojelulaista ja vesilaista poiketen kaivoslaki ei kaikissa tapauksissa yleistiedoksiantojen rinnalla edellytä tiedon antamista erikseen malmi-netsintä- ja kaivoslupahakemuksista eikä vastaavista lupapäätöksistä maanomistajille, rajanaapureille tai muille, joita asia erityisesti koskee. *Tämä osallistumismahdollisuuksia ja oikeusturvaa heikentävä puute tulisi korjata.*

Kaivoslain tiedoksianto- ja julkipanomenettelyt tulisi asianomaisilta osin korvata sähköisillä menettelyillä vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelu- ja vesilakeja on äskettäin tarkistettu (504 ja 505/2019). Vastaava muutos sisältyy myös kohdassa 5 tarkasteltuun, eduskunnan hyväksymään yhteensovittamislakiin, joten yhteensovittamis-menettelyä kaivoslain osalta sovellettaessa näin jo joka tapauksessa meneteltäisiin ilman lainmuutoksiakin.

Ympäristönsuojelulaista ja vesilaista poiketen kaivoslaki ei kaikissa tapauksissa yleistiedoksiantojen rinnalla edellytä tiedon antamista lupahakemuksista eikä vastaavista lupapäätöksistä maanomistajille, rajanaapureille tai muille, joita asia erityisesti koskee. Tämä osallistumismahdollisuuksia ja oikeusturvaa heikentävä puute tulisi korjata.

Kaivoslain tiedoksianto- ja julkipanomenettelyt tulisi korvata sähköisillä menettelyillä vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelu- ja vesilakeja on äskettäin tarkistettu.

11 Saamelaiset, poronhoito ja paliskunnat

Kaivoslupaa saamelaiskäräjistä annetun lain mukaisella saamelaisalueella koskevat erityissäännökset, joissa saamelaisten asema alkuperäiskansana sekä saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuudet on pyritty ottamaan huomioon. Erityisen keskeinen merkitys on kaivoslain 38 ja 50 §:n säännöksillä sekä saamelaiskäräjien asianosaisasemalla ja valitusoikeudella. Kaivoslain 38 § edellyttämää vaikutusten arvioinnin selvittämistä käytännössä on kehitetty eri tahojen yhteistyönä. Kysymykset saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien vahvistamisesta lainsäädännössä sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksen mahdollisesta ratifioimisesta Suomessa ovat avoimina. Selvityshenkilö ei tässä tilanteessa näe perustelluksi ehdottaa saamelaisten asemaa tai heidän perinteisten elinkeinojensa ja kulttuurinsa suojaa kaivostoiminnassa koskevia muutoksia.

Kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osallisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat vain poronhoitolain mukaisen poronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoitoaluetta. Perusteltua syytä sille, että nämä säännökset eivät koske koko poronhoitoaluetta ja kaikkia paliskuntia, on vaikea löytää. *Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisikin paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta.* Kuitenkaan kaivoslain 50 §:ssä säädettyä kaivoslupan estettä, joka johtuu huomattavasta haitasta poronhoidolle, ei poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa säädetty (erityisellä poronhoitoalueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle) huomioon ottaen ole perusteltua ulottaa poronhoitoalueen muihin osiin.

Tässä yhteydessä voidaan myös kiinnittää huomiota kaivoslain 38 §:ään, joka koskee lupa-asian selvittämistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Asiaa valaisee eri tahojen yhteistyönä valmisteltu TEM:n julkaisu 20/2018 (Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella). Tässä sääntelyssä selvityshenkilö ei näe muutostarpeita, vaikka eri osapuolten selvitysvastuissa onkin käytännössä ilmennyt epäselvyyttä (ks. KHO 2014:111 edellä kohdassa 6).

Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisi paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta.

12 Kaivosaluelunastuslupa ja kaivostoimitus

Valtioneuvosto voi myöntää kaivoslain mukaisen kaivosaluelunastuslupan eli oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena kaivoslupan voimassaoloajan. Kaivosaluelunastuslupa liittyy läheisesti kaivoslupaan, vaikka se onkin oikeudellisesti erillinen ratkaisu omine oikeusvaikutuksineen. Kaivosaluelunastusluvassa mainitaan, mitä (toisten) omaisuutta (käyttöoikeus-)lunastus koskee, määräään käyttöoikeuksien sisältö sekä lunastuslain mukaiset korvaukset. Kaivosaluetta (ja kaivoksen apualuetta) saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten käyttö- tai muu oikeus on myönnetty, mutta käytännössä maanomistajan käyttömahdollisuudet kaivosalueella useimmiten rinnastuvat omaisuuden hallinnan menettämiseen ja omistajan käyttö- ja hallintaoikeuden sulkemiseen kokonaan pois, usein vuosikymmeniksi. Kaivosaluelunastuslupan keskeinen edellytys on perustuslain omaisuuden suojaäännöstä vastaavasti yleisen tarpeen vaatimus. Yksityisten hakijoiden osalta lunastusoikeudellinen yleinen tarve on usein vaikeasti tulkittava, mutta kaivoslaissa on nimenomainen säännös siitä, että yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella (49 §). Se, mihin tämä erityinen yleisen tarpeen kynnys kaivostoiminnassa asettuu, ei vielä ole ehtinyt täsmentyä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Ainakaan selviä muutostarpeita ei siten näytä tässä kohtaa olevan. Sama koskee lunastuksen täytäntöönpanovaiheen kaivostoimitusta koskevaa sääntelyä. On myös otettava huomioon, että kaivoslain 105 §:stä johtuen myös useat ympäristövahinkokorvaukset voidaan lunastuskorvausten ohella käsitellä kaivostoimituksessa.

Kaivosalue määräytyy kaivosluvan perusteella, mutta kaivosaluelunastuslupa ei sitä välttämättä kokonaan kata, koska kaivostoiminnan harjoittaja voi hankkia kaivosalueen osia tai käyttöoikeuksia siihen myös maanomistajien kanssa tehtävin yksityisoikeudellisin sopimuksin. Kaivosalueen ulkorajaa ei tällaisissa tapauksissa määritetä missään kiinteistötoimituksessa (paitsi jos ulkoraja ao. kohdassa on myös kiinteistöraja), eikä käyttöoikeusalueiden ja kaivosluvan mukaisen kaivosalueen yhdenmukaisuutta eri maanomistajien alueilla varmisteta missään kiinteistötoimituksessa. Toisaalta oikeuksien hankkimiselle sopimusteitse ei ole ehdotonta ajallista takarajaa (kaivoslain 68 §:n 4 ja 5 mom.). Tämä ei kuitenkaan estä kaivosalueen rajojen käymistä. *Kaivosalueen ulottuvuuden määrittämistä tarkoittavan tehtävän lisäämistä kaivostoimituksen tehtäviin olisikin harkittava.*

Eräät itse kaivosalueen oikeuksia vähäisemmät käyttöoikeudet toisen alueella voidaan myöntää kaivosluvan yhteydessä Tukesin päätöksellä. Tällaisista oikeuksista sopimista kaivostoiminnan harjoittajien ja alueita omistavien osakaskuntien kesken yhteisäluelain mukaisilla alueilla ei edistäisi, jos rauenneeseen hallituksen ns. MA-KU2-esitykseen HE 14/2018 vp sisältynyt, osakaskuntien päätöksentekorakenteita koskevan tiedon saatavuutta toimijatahoilla heikentävä sekä maa- ja vesialueiden hallintasuhteiden epäselvyyttä lisäävä (ks. ja vrt. esim. KHO 2017:198) yhteisäluelain muutos (esityksen 85. lakiehdotus) toteutuisi. *Tuota ehdotusta ei tämän vuoksi tulisi-kaan toteuttaa.*

Kaivosalueen ulottuvuuden määrittämistä tarkoittavan tehtävän lisäämistä kaivostoimituksen tehtäviin olisikin harkittava.

13 Varausten voimassaolo ja epävarmuuskauden lyhentäminen

Kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä aiheuttaa väistämättä maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista, vaikka varauksella itsellään ei olekaan maankäyttöllisiä tai muitakaan alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Näin on silloinkin, kun aktiivisia etsintätoimia ei varauksesta huolimatta suoriteta. Epävarmuusaika voi kestää yhtäjaksoisesti jopa 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen. Toisaalta alkuvuosien aktiivista etsintää on ainakin osin omiaan edistämään se, että malminetsintäluvan haltijan malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille suoritettava vuotuinen malminetsintäkorvaus kaivoslain 99 §:n mukaan nousee luvan voimassaoloajan edetessä 20 eurosta 50 euroon hehtaarilta.

Jos asetelmaa osapuolten välillä halutaan jossakin määrin tasapainottaa, kaivoslakiin voitaisiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi asettaa maanomistajan suostumus. Tällöin maanomistajan suostumuksesta riippumaton, valtauseriaatteen perustuva etsintä voisi jatkua esimerkiksi 7 vuotta, minkä jälkeen hakijan tulisi joko hakea kaivoslupaa tai sopia maanomistajan kanssa etsinnän jatkamisesta ja täyttää myös muut kaivoslaissa jatkoluvalle asetetut edellytykset. Sääntely ohjaisi tehostamaan alkuvaiheen etsintöjä, muun ohella siksi, että etsintätyön jatkuminen omistukseltaan pirstoutuneilla alueilla voisi olla osittaisten suostumusten tilanteessa hankalaa. Edellä tarkoitettu muutos myös kannustaisi nykylakia paremmin kohdennettuun malminetsintään varausalueilla ja siten johtaisi myös varausalueiden pienentämiseen.

Eri lupa-alueiden kiinteistöjaotukset saattavat kuitenkin olla hyvin erilaisia, yhden omistajan (esimerkiksi Metsähallitus) lupa-alueista suuren omistajajoukon alueisiin esimerkiksi kiinteistöjaotuksen ollessa pirstoutunut. Jälkimmäisissä tilanteissa olisi selvityshenkilön käsityksen mukaan suhteetonta, että yksi tai muutama omistaja voisi estää jatkoluvan antamisen. Tämän vuoksi voitaisiin säätää, että vaatimuksena olisi tietyn, pinta-alan mukaan määräytyvän varausalueen kiinteistönomistajien määränemmistön, esimerkiksi kahden kolmasosan, antama suostumus.

Selvityshenkilön saamassa palautteessa on myös esitetty sellaista muutosta, että varauksen tekijältä edellytetään suunnitelmaa malminetsinnästä ja sen rahoituksesta. Selvityshenkilö pitää aiheellisena, että tällaisen muutosmahdollisuuden vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet arvioidaan.

Kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä aiheuttaa väistämättä maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista, vaikka varauksella itsellään ei olekaan maankäytöllisiä tai muitakaan alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Jos asetelmaa osapuolten välillä halutaan jossakin määrin tasapainottaa, kaivoslakiin voitaisiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi asettaa maanomistajan suostumus. Pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen tilanteissa olisi kuitenkin suhteetonta, että yksi tai muutama omistaja voisi estää jatkoluvan antamisen. Tämän vuoksi vaatimuksena jatkolle voisi olla tietyn, pinta-alan mukaan määräytyvän varausalueen kiinteistönomistajien määränemmistön, esimerkiksi kahden kolmasosan, antama suostumus.

14 Vakuuskysymykset

Kaivoslaki sisältää säännöksiä eri vakuuksista. Lain 107 §:n mukaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhtomisluvan saajan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamisesta sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tätä ole pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Etsintäluvan vakuus määrätään asetettavaksi koskemaan kutakin yksittäistä malminetsintälupaa ja malminetsintäaluetta (KHO 2018:46). Näitä lähtökohtia selvityshenkilö ei toimivan vakuusjärjestelmän ja vakuuden eri käyttötarkoitusten turvaamisen kannalta näe perustelluksi muuttaa, vaikka jokin summittaisempi järjestelmä saattaisikin olla etsinnän suorittajan kannalta edullisempi. Sama koskee kullanhuuhdontalupaa.

Kaivoslain 108 §:ssä puolestaan säädetään kaivosluvan haltijan vakuudesta kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Kaivosluvan saajalta vaadittavan vakuuden tarve ei riipu harkinnasta (KHO 2017:177). Kaivoslain edellyttämistä vakuuksista kaivosluvan vakuus siis kattaa vain lopetus- ja jälkitoimenpiteet, kun taas malminetsintäluvan vakuus kattaa jälkitoimenpiteiden ohella myös vahingon ja haitan korvaamisen.

Tukes lupaviranomaisena määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa. Vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava lupaa tarkistettaessa tai sen voimassaoloa jatkettaessa. Vakuus on asetettava Tukesille, jonka tulee valvoa korvauksen saajan etua vakuuden asettamisessa sekä tarvittaessa toimia vakuuden rahaksi muuttamista ja varojen jakamista koskevissa asioissa. Vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen kaivoslaissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi. Tukesin tulee vapauttaa vakuus, kun luvanhaltija on täyttänyt asianomaiset velvoitteet. Vakuus

on mahdollista vapauttaa myös osittain. Luvan siirto toiselle ei vapauta vakuutta. Kaivosviranomaisen on hyväksyessään luvan siirron arvioitava, onko vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava, sekä tehtävä asianomaisiin lupamääräyksiin tarvittavat muutokset.

Myös ympäristönsuojelulaissa on säännöksiä vakuuksista, jotka voivat koskea kaivostoimintaa. Lain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on pääsäännön mukaan asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisesta tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Ympäristönsuojelulain 60 §:n mukaan tuon vakuuden on oltava riittävä lain 59 §:ssä tarkoitettujen toimien hoitamiseksi ottaen huomioon toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset. Kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätesuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan. Ympäristöluvassa on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää kaatopaikan, kaivannaisjätteen jätealueen ja muun pitkäaikaisen toiminnan vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen ja jälkihoito arviointihetkellä aiheuttaisivat. Ympäristönsuojelulain edellyttämästä vakuudesta on kaivannaisjätteiden osalta tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksessa kaivannaisjätteistä (190/2013 myöhempine muutoksineen). Ympäristönsuojelulaissa säädetään myös eräistä vahingonkorvauksia turvaavista vakuuksista: Vesien pilaantumiskorvausten osalta vaiheistettuun lupamenettelyyn (125–127 §) liittyvä ympäristönsuojelulaissa oma korvauksia koskeva vakuutensa, kuten myös luvanvaraisen toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta (199 §). Tällaisia korvausvastuuvakuutta koskevia säännöksiä on myös vesilaissa ja maa-aineslaissa.

Kaivostoimintaa koskevan vakuuden määrääminen ja vakuuden määrä on siis sidoksissa asianomaiseen kaivoslupaan, ympäristölupaan tai kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaan ja niiden velvoitteisiin. Eri säännösten mukaisilla vakuuksilla on omat käyttötarkoituksensa. Perusajatus on, että toiminnanharjoittaja itse vastaa hankkeesta sen koko elinkaaren ajan ilman, että vakuuteen jouduttaisiin maksukyvyttömyyden, toiminnanharjoittajan katoamisen tai muun syyn vuoksi turvautumaan, ja vakuus palautuu aikanaan toiminnanharjoittajalle. Vakuuteen liittyy tyypillisesti se jännite, että vakuus asetettaessa helposti koetaan kaivostoiminnan harjoittajaan kohdistuvana rasituksena, kun taas käyttötarpeen aktualisoituessa se voikin olla

tarpeisiin nähden liian pieni tai vaikeasti käyttöön saatava. Toisaalta esimerkiksi jälkihoitovakuus voi kattaa vain ne toimenpiteet, jotka sisältyvät itse jälkihoitovelvoiteteisiin, joko luvassa tai suoraan laissa (ks. kaivoslain osalta 110 §).

Tukesissa ja ympäristöhallinnossa selvityshenkilön käyttööön koottujen kaivoksia koskevien vakuustietojen mukaan kummankin lain mukaisissa vakuuksissa on hankkeiden kesken erittäin suurta määrällistä vaihtelua, mikä on hankkeiden väliset koko-, laatu- ja vaikutuserot huomioon ottaen sinänsä oletettavaakin. Toisaalta yleishavaintona on samasta aineistosta myös todettavissa, että ympäristönsuojelulain mukaiset jätevakuuksien rahamäärät ovat useimmiten samojen hankkeiden kaivosvakuuksia olennaisesti korkeampia, monesti jopa suuruusluokaltaan. Sitä, onko tällainen ero kauttaaltaan johdonmukaisesti perusteltavissa lupien velvoitteista käsin, voidaan ainakin osin epäillä. Useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuusluvassa mitoitetaan liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkupepäinenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu. Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivoslupan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (erikseen säänneltyä ydinjätehuoltoa lukuunottamatta). Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asettaessa lupaviranomaisen on kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan erityisesti arvioitava lain 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. *Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei tällä hetkellä näytä käytännössä aina toteutuvan. Tilanne olisi-kin korjattava.*

Jos kaivoslain 18 ja 143 §:ää täydennetään edellä kohdassa 7 tarkoitetulla tavalla, se omalta osaltaan heijastuu myös 108 §:ään ja vakuuksien tasoon.

*Toisaalta kokonaisjärjestelmässä on käytännön kannalta tiettyä epätarkoituksenmukaisuutta sinä, että lopetus- ja jälkihoitovaiheen **julkisoikeudellisia velvoitteita***

varten on kaksi eri vakuutta, siis kaivoslain 108 §:ssä ja ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitetut, vaikka niiden käyttöalat ovatkin periaatteessa ja käytännössäkin erilaiset. Olisikin ilmeisesti luotava määräedellytyksiin sidottu ja koordinoitu mahdollisuus näiden ”ristiinkäyttöön”, kummankaan tarkoitusta kuitenkaan vaarantamatta. Tämä voisi kuitenkin mielekkäästi toteutua vain, jos kummankin lain mukaisten vakuuksien kattavuus on ensin varmistettu. Kaivosluvan ja ympäristöluvan käsitteleminen yhdessä helpottaisi johdonmukaisten vakuusvelvoitteiden asettamista, vaikka se ei kahden erillisvakuuden ongelmaa sinänsä poistaisikaan. Tästä riippumatta järjestelmän kokonaisuudelle olisi eduksi, jos kaivoslain 108 §:ään lisättäisiin säännös siitä, että siinä tarkoitetun vakuuden tulee kattaa ne tarpeelliset kaivoksen ja sen jätealueen sulkemisen ja jälkihoidon toimenpiteet, joita muun lain nojalla jo määrätyt vakuudet eivät kata.

Vakuuden lajia ja suuruutta on kaivoslain mukaan arvioitava tarkistettaessa kaivosluvan määräyksiä (62 §), muutettaessa lupaa (69 §) ja hyväksyttäessä luvan siirto (73 §). Tämä korostaa kohdassa 8 tarkasteltua lupien määräaikaista tarkistamista. Ympäristöluvan jätevakuuden osalta näin ei ole, vaan luvassa vain on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää kaatopaikan, kaivannaisjätteen jätealueen ja muun pitkäaikaisen toiminnan vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen ja jälkihoito arviointihetkellä aiheuttaisivat. Varsinaista viranomaisarviointia näiden vaatimusten toteutumiseen ei liity, ja johdonmukaista olisikin, että vakuuden ajantasaisuus arviointisiin edellä kohdassa 8 tarkoitetussa luvan tarkistamisessa.

Vakuusjärjestelmä näyttää kaipaavan myös laajempaa tarkastelua. Tähän tarkasteluun on kuitenkin paremmat edellytykset sen jälkeen, kun ympäristöministeriössä vireillä oleva jätevakuuksia koskeva selvitystyö on valmistunut sekä jäljempänä tässä kohdassa mainitut hankkeet edenneet. Kaivostoiminnan pitkä aikajänne ja usein kansainvälinen luonne huomioon ottaen on myös erityistä huomiota aiheutta kiinnittää vakuuksien raha-arvon säilymiseen, toiminnalliseen kattavuuteen (arvonlisäveron merkityksestä tässä suhteessa KHO 2017:24) sekä likviditeettiin ja siinä ehkä ilmeviin eroihin rahoitusinstrumenttien välillä (esimerkiksi kysymys muun hyväksyttävän vakuuden, esimerkiksi takausvakuutuksen tai pääomaturvatun sijoituksen, käyttö pankkitalletuksen ja pankkitakauksen ohella, joka oli esillä ympäristölupaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2010:80). Eri lakien mukaisten vakuuksien laadullisissa

perusvaatimuksissa nyt ilmenevät erot (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 61 §:n1 momentti, jota vastaava säännös kaivoslaista puuttuu) olisi syytä poistaa.

Myös ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän kehittäminen saattaa vaikuttaa vakuussäätelyyn siltä osin kuin tietyn vakuuden, kuten malminetsintäluvan vakuuden, tarkoituksena on (myös) varmistaa ympäristövahinkojen korvaaminen vahinkoa kärsineille. Useimmat toissijaisen korvausjärjestelmän mahdolliset käyttökohteet varsinaisessa kaivostoiminnassa ovat kuitenkin sellaisissa tilanteissa, joihin ei liity mitään kaivoslain mukaista vakuutta eikä yleensä myöskään ympäristönsuojelulain mukaista vakuutta.

Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain (81/1998) mukaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen maksetaan korvausta lain 81/1998 nojalla, jos 1) korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta, ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai 2) korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (47/2015) mukaan tämän lakisääteisen ympäristövahinkovakuutuksen on velvollinen ottamaan muun ohella sellainen yksityisoikeudellinen yhteisö, joka harjoittaa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristöluvanvaraista toimintaa, jota koskevan lupahakemuksen ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen eli AVI. Toisin sanoen kaivos- ja malminrikastustoiminta kuuluu lain 81/1998 mukaisen vakuutusvelvollisuuden piiriin.

Vuoden 2019 alussa käynnistyi valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke ”Ympäristövahinkojen korvausten rahoittaminen maksukyvyttömyystilanteissa – Parhaat käytännöt ja vertailu” (TOVARAMA). Tässä taustaselvityksen luonteisessa hankkeessa laaditaan kansainvälinen vertailu ympäristövastuun toissijaisen rahoitusjärjestelmien eri järjestämisvaihtoehtoista ja esitetään johtopäätöksenä parhaat käytännöt kansallisen järjestelmän kehittämiseksi. Tässä hankkeessa on sen otsikosta huolimatta kyse ympäristövahinkokorvausten ohella keskeisesti myös julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta, mukaan lukien jälkihoitovastuut.

Rahoituspäätöksen jälkeen hanke on siirtynyt käyttämään nimeä ”Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu”.

Lisäksi tulevaan kehittämiseen vaikuttaa se, että hallituksen esityksessä laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) oli muun ohella ehdotettu, että konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Näitä säännösehdotuksia eduskunta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevistä valtiosääntöoikeudellisista syistä hyväksynyt. Lakivaliokunnan esittämien tavoin eduskunnan vastauksessa (EV 311/2018 vp - HE 221/2018 vp) lausutaan: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojen oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat.”

Toteutuessaan hallituksen lakiehdotus olisi käytännössä jättänyt useat toiminnanharjoittajan keskeiset velvoitteet konkurssitilanteessa mahdollisten vakuuksien varaan. Sellaiset vastuut, joita vakuussäännöksissä ei ole otettu huomioon, kuten esimerkiksi kaivos- ja ympäristöluvan velvoitteiden noudattaminen toiminnan ylläpitävässä keskeyttämistilanteessa, olisivat olleet vaarassa. Konkurssin vaikutus vakuustarpeisiin selviää vasta mahdollisen uuden hallituksen esityksen myötä. Ei kuitenkaan ole oletettavaa, että vaativaa lainvalmistelua edellyttävä uusi esitys olisi nopeasti annettavissa. Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp) katsonut, että lakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellyttää varsin laajaa jatkovalmistelua, jossa on seikkaperäisesti ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkasteltava ja säänneltävä konkurssimenettelyn suhdetta sekä EU-sääntelyssä että kansallisessa aineellisessa ympäristölainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin sekä aineellisesti että menettelyllisesti.

Uusia ratkaisuja etsittäessä voidaan huomiota kiinnittää myös ydinenergiain mukaiseen varautumISRatkaisuun. Varautumisen toteuttamista varten on ydinenergiain mukaan valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella valtion ydinjätehuoltorahasto. Ydinenergiain 36 §:n mukaan tuossa laissa tarkoitettu jätehuoltovelvollinen täyttää varautumisvelvollisuutensa siten, että hän maksaa kalenterivuositain laissa määritellyt maksut valtion ydinjätehuoltorahastoon ja luovuttaa maksukyvyttömytensä varalta laissa säädetty vakuudet.

Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei tällä hetkellä näytä käytännössä aina toteutuvan. Tilanne olisikin korjattava.

Toisaalta kokonaisjärjestelmässä on käytännön kannalta tiettyä epätarkoituksenmukaisuutta sinä, että lopetus- ja jälkihoitovaiheen julkisoikeudellisia velvoitteita varten on kaksi eri vakuutta, kaivoslaissa ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitettut, vaikka niiden käyttöalat ovatkin periaatteessa ja käytännössäkin erilaiset. Ollisikin ilmeisesti luotava määräedellytyksiin sidottu ja koordinoitu mahdollisuus näiden ”ristiinkäyttöön”, kummankaan tarkoitusta kuitenkaan vaarantamatta. Tämä voisi kuitenkin mielekkäästi toteutua vain, jos kummankin lain mukaisten vakuuksien kattavuus on ensin varmistettu.

Vakuusjärjestelmä näyttää kaipaavan myös laajempaa tarkastelua. Tähän tarkasteluun on kuitenkin paremmat edellytykset sen jälkeen, kun eräät muut selvitykset ja hankkeet ovat edenneet.

15 Eräät luvanhaltijalle asetettavat vaatimukset

Kaivoslain 73 §:n 1 momentin malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhdonta-lupa voidaan siirtää toiselle. Siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvanhaltijalta kaivoslain mukaan edellytetään. Myös kaivosaluelunastusluvan mukaiset käyttöoikeudet voidaan siirtää. Samoin ympäristölupa on määräedellytyksin siirrettävissä. Tukes ratkaisee siirtoa koskevan hakemuksen oikeusharkinnalla. Sen on hakemuksen hyväksyessään luvan siirron arvioitava, onko vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava, ja tehtävä lupamääräyksiin tarvittavat muutokset sekä määrätävä ajankohta, josta lukien muutokset ovat voimassa.

Valtauseriaatteeseen perustuva kaivoslaki on merkittävä etu tehokkaalle etsintä- ja kaivostoiminnalle. Sen vastapainona on merkittävä vastuu, jonka tulee ulottua myös niihin, joille oikeuksia ehkä sopimuksin siirretään. Olisi perusteltua säätää siirron saajalta edellyttävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, jotta osaamiseltaan ja taloudellisilta edellytyksiltään kyseenalaiset siirronsaajat eivät tulisi kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kaivosluvan haltija pyrkii eroon heikosti kannattavasta hankkeesta ja siten luvanhaltijan velvoitteista. On myös otettava huomioon, luvan siirto ei lain 106 §:n mukaan vapauta luvanhaltijaa korvausvelvollisuudesta siltä osin kuin vahinko tai haitta on aiheutunut ennen kuin Tukes on hyväksynyt siirron. Kaivoslain 73 §:n 1 momentti tarkoittanee viitata ainakin kaivoslain 31 §:ään ja 48 §:n 1 momenttiin. Toisaalta kaivoslain 34 §:n 1 momentin säännöksellä siitä, että muun ohella kaivoslupahakemuksessa on esitettävä selvitys hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa, ei ole vastinetta itse kaivosluvan edellytyksiä ja es-teitä koskevissa 47 ja 48 §:ssä. Tämä seikka näyttäisi puoltavan jo noiden perussään-nöstenkin täydentämistä. Siirtotilanteissa saattaisi olla perusteltu myös siirronsaajan vakavaraisuutta koskeva nimenomainen vaatimus, ehkä vielä täsmennettynä siten,

ettei vakavaraisuus saa olennaisilta osin perustua luovutettavan luvan ja siihen liittyvien käyttöoikeuksien taloudelliseen arvoon. Olisi myös varmistettava, että siirron edellytysten täyttymistä koskeva hallintopäätös olisi puolin ja toisin saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi. Kaivoslain nykyiset valitusoikeussäännökset näyttävät vaikeuttavan tätä (ks. KHO 2017:181).

Kaivosluvan voimassaoloajan jatkaminen kaivoslain 63 §:n mukaan edellyttää muun ohella, että luvanhaltija on noudattanut kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia ja lupamääräyksiä. *Koska jakautuneen lainsäädännön järjestelmässä olennaisia vaatimuksia kaivostoiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten ympäristönsuojelulain nojalla, olisi johdonmukaista, että voimassaolon jatkamisen edellytykseksi muodostuisi myös vastaava muun lain säännösten tai sen nojalla annettujen määräysten rikkominen kaivostoiminnassa.* Johdonmukaisuuden vuoksi vastaavan rinnastuksen tulisi koskea myös kullanhuuhtontalupaa. Sama rinnastus olisi johdonmukainen myös kaivoslain mukaisen luvan peruuttamista koskevan 70 §:n kohdalla, mutta asiaan vaikuttaa se, että ympäristönsuojelulain omat luvan peruuttamista koskevat säännökset asettavat kynnyksen korkeammalle.

Valtauseriaatteeseen perustuva kaivoslaki on merkittävä etu tehokkaalle etsintä- ja kaivostoiminnalle. Sen vastapainona on merkittävä vastuu, jonka tulee ulottua myös niihin, joille oikeuksia ehkä siirretään. Olisi perusteltua säätää kaivosluvan siirron saajalta edellyttävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, jotta osaamiseltaan ja taloudellisilta edellytyksiltään kyseenalaiset siirronsaajat eivät tulisi kysymykseen. Siirtotilanteissa saattaisi olla perusteltu myös siirronsaajan vakavaraisuutta koskeva nimenomainen vaatimus, ehkä vielä täsmennettynä siten, ettei vakavaraisuus saa olennaisilta osin perustua luovutettavan luvan ja siihen liittyvien käyttöoikeuksien taloudelliseen arvoon. Olisi myös varmistettava, että siirron edellytysten täyttymistä koskeva hallintopäätös olisi puolin ja toisin saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi.

16 Patoturvallisuus

Voimassa oleva patoturvallisuuslaki (49472009) koskee aiempaan patoturvallisuuslakiin verrattuna myös (maanpäällisiin) kaivospatoihin. Kaivosturvallisuutta koskeva sääntely perustuu edelleen kaivoslakiin. Maanpäälliset kaivospadot kuuluvat patoturvallisuusviranomaisena toimivan alueellisen ympäristökeskuksen (Hämeen ja Kainuun ELY-keskukset, VNA 906/2012) valvontatoimivallan piiriin. Patoturvallisuuslakiin ei sisälly padon rakentamista koskevaa lupamenettelyä, vaan patoturvallisuuslain 3 §:n 6 momentin mukaan patoturvallisuuslain säännökset on otettava huomioon vesilain, ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista padon rakentamista ja käyttöä koskevaa viranomaispäätöstä tehtäessä. Patoturvallisuuslain perustelujen mukaan patojen valvonnasta patoturvallisuuden kannalta säädettäisiin muissa laeissa, perustelujen mukaan lähinnä vesilaissa ja jätepatojen osalta ympäristönsuojelulaissa, joiden mukaisissa lupamenettelyissä patoturvallisuusvaatimukset otetaan lausunntomenettelyn perusteella huomioon. Ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä vaikuttavat myös jätelain sekä kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (190/2013) säännökset. Vesilakia, ympäristönsuojelulakia ja jätelakia sovelletaan patoturvallisuuslain 3 §:n 1 ja 2 momentin mukaan patoturvallisuuslain lisäksi. Kaivosturvallisuuden osalta sovelletaan lisäksi kaivoslakia. Ympäristönsuojelulain lupamenettelyn soveltamista kaivoksen jätealueen patojen patoturvallisuuteen on asetuksentasoisesti edellytetty kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen menettelysäännöksissä.

Selvityshenkilön käsityksen mukaan kysymys kaivospatoihin ja kaivosten jätepatoihin sovellettavasta lupalaista, jonka mukaisessa menettelyssä patoturvallisuutta arvioidaan ja lupamääräykset asetetaan, on lainsäädännössä epäselvästi ja puutteellisesti järjestetty. Vaikka kaivostoiminta kuuluu ympäristönsuojelulain liitteen nojalla ympäristöluvan varaisiin toimintoihin, ympäristölupa on kuitenkin ensisijaisesti

päästölupa, eikä missään ole ainakaan selkeästi säädetty, että kaivosalueen sisä- tai ulkopuoliset padot kuuluisivat ympäristönsuojelulain mukaisen luvanvaraisen hankkeen piiriin, näin siitä riippumatta, onko padolla padotettava neste pilaantumisvaaraa aiheuttavaa vai ei. Ympäristölupaan sisältyvä kaivannaisjätteen jätealueen suunnitelma muodostaa alueen kokonaisjärjestelynä päästölupaa laajemman lupakokonaisuuden, johon jätepadot osaltaan kuuluvat. Jos taas kaivostoimintaan kuuluva pato vesistöön kohdistuvana tai vaikuttavana edellyttää vesilain mukaista lupaa, on tämä luvanvaraisuus riippumaton ympäristönsuojelulain mukaisen luvan tarpeesta. Lupa- ja valvontalain sovellettavalla lailla on vaikutusta myös valvontaan, koska patoturvallisuuslain 30 §:n mukaan patoturvallisuuslain mukainen hallintopakko tulee kysymykseen siltä osin kuin kysymys ei ole myös muun lain rikkomuksesta. Tältä kannalta ympäristönsuojelulain ja vesilain lupajärjestelmät ovat keskenään hyvin erilaisia. On myös vaarana, että altaan pohjan ja reunavallin vuotoriskien valvonnat eriytyvät toisistaan eri lakien ja viranomaisten vuoksi.

Näistä syistä patoturvallisuuslain suhde lupalakeihin on tarpeen laintasoisesti selkeyttää. Tämä saattaa edellyttää useamman eri lain täydentämistä.

Patoturvallisuuslain suhde kaivoslain rinnalla sovellettaviin lupalakeihin ja niiden mukaisiin lupa- ja valvontamenettelyihin on tarpeen laintasoisesti selkeyttää. Tämä saattaa edellyttää useamman eri lain täydentämistä.

17 Kaivosalueiden käyttö toiminnan päätyttyä

Lainsäädännössä ei ole erityisesti varauduttu kaivosalueiden mahdollisiin uusiin käyttömuotoihin toiminnan päätyttyä. Periaatteessa jo kaivosluvan sisällöstä päätettäessä voisi ainakin jossakin määrin olla mahdollista proaktiivisesti turvata alueen tulevan käytön mahdollisuuksia. Aikajänteen pituus ja epävarmuus toiminnan kestosta sekä tulevista käyttötarpeista tekevät ennakoimisen kuitenkin lupavaiheessa vaikeaksi; myöhemmissä luvan tarkistamisvaiheissa (edellä kohta 8) tämä saattaisi olla jo helpompaa. Toisaalta oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi kaivosluvan saajan tulevien velvoitteiden tulisi ainakin pääkohdittain olla tiedossa jo lupavaiheessa. Varautumista kaivostoiminnan lopettamiseen koskevan kaivoslain 120 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon, että kaivostoiminta voidaan lopettaa ja kaivos sulkea turvallisesti, mutta tämän pitemmälle tämä voimassa olevan lain ennakkointivelvoite ei ulotu. *Ainakin yleispiirteinen kaivosalueen tulevien käyttömahdollisuuksien arviointia ja selvittämistä koskeva velvoite olisi joka tapauksessa syytä lisätä kaivoslain 120 §:ään, ja kysymys olisi nostettava uuteen tarkasteluun luvan myöhemmissä tarkistamispäätöksissä.*

Kehittyvä kiertotalous on ilmeisesti luomassa ainakin tietynlaisille entisille kaivosalueille uusia käyttömahdollisuuksia ja myös taloudellista kiinnostusta. Myös kaa-voituskäytäntöjä olisi tältä kannalta perusteltua ennakoluulottomasti kehittää. Toisaalta entisten metsämaiden palauttaminen kaivostoiminnan jälkeen metsittämällä hiilinieluiksi saattaisi olla perusteltua etenkin, jos merkittäviä metsäpinta-aloja jatkossa louhitaan kaivoskäyttöön. Tosin käytännössä tämä ei välttämättä ole laajassa mitassa teknistaloudellisesti realistista metsämaaperän tai muunkin irtomaan kokonaan puuttuessa.

Tulevaa maankäyttöä rajoittavana tekijänä on otettava huomioon, että kaivoslain 148 §:n 3 momentin mukaan kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä on määriteltävä se kaivoksen vaikutusalue, jolla saattaa yleiseen turvallisuuteen tai haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseen liittyvistä syistä olla tarpeen rajoittaa maankäyttöä. Vaikutusalueesta tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmään. Käsiteltäessä kaivoksen vaikutusalueella rakentamis- tai muita hankkeita koskevia lupahakemuksia tulee asiassa toimivaltaisen viranomaisen tarvittaessa pyytää Tukesilta lausunto.

Oma tärkeä lähtökohtansa on myös se, että kaivoslain 149 §:n mukaan kaivostoiminnan lopettamispäätöksen tullessa lainvoimaiseksi kaivostoiminnan harjoittajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen sekä käyttö- ja muu oikeus kaivoksen apualueeseen lakkaavat. Samalla kyseiset alueet palautuvat korvauksetta kiinteistön omistajan haltuun; mahdolliset rakennukset ja rakennelmat siirtyvät tietyllä siirtymäajalla (144 §). Tämä sääntely tarkoittaa sitä, että varsinkin laajat entiset kaivosalueet ovat todennäköisesti omistuksellisesti pirstoutuneita, vaikka alueen taloudellinen arvo eri omistajille saattaa käyttötapojen puuttuessa olla vähäinen. Omistus on uutta käyttöä varten kerättävissä tarkoituksenmukaisiksi yksiköiksi vapaaehtoisin yksityisoikeudellisin luovutustoimin. Tämän lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus saattaa luoda edellytykset alueiden kunnalle lunastamiseen.

Kaivosalueen tulevien käyttömahdollisuuksien arviointia ja selvittämistä koskeva velvoite olisi ainakin yleispiirteisenä syytä lisätä kaivosluvan yhteyteen, ja kysymys olisi nostettava uuteen tarkasteluun kaivosluvan myöhemmissä tarkistamispäätöksissä.

18 Merenpohjan mineraalit

Merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen sovellettava normisto on kaivoslain yleisestä sovellettavuudesta huolimatta useissa suhteissa epäselvää. Lisäksi sovellettava muu normisto riippuu siitä, onko kyse kylien vesialueesta, yleisestä vesialueesta vai Suomen talousvyöhykkeestä.

Ensinnäkin merihiekan mahdollisten mineraalien osalta oikeustila on nyt se, että maa-aineslaki ei koske sellaista (pohjan) maa-ainesten ottamista vesialueella, johon vesilain mukaan vaaditaan AVL:n lupa (maa-aineslain 2 §:n 3 kohta; viittaus on vielä vanhaan vesilakiin 264/1961, mutta se tarkoittaa nyt voimassa olevaa vesilakia). Vesilain mukaisen tarve puolestaan riippuu hankekohtaisesti siitä, ylittävätkö odotettavissa olevat haitalliset seuraukset (esimerkiksi kalataloudelle) vesilain mukaisen luvantarvekynnyksen. Muussa tapauksessa vaaditaan maa-aineslain mukainen kunnan viranomaisen lupa. Kaivoslakia ei tässä kohdin laissa mainita, mikä ainakin voimassa olevan kaivoslain osalta on johdonmukaista sikäli, että siinä säännelty kaivostoiminta koskee vain kallioperän aineksia (lukuun ottamatta kaivoslain 19 §:ssä tarkoitettua pintamateriaalia). Ennen vuoden 1965 kaivoslakia sen edeltäjä koski vielä esimerkiksi rautaa sen esiintyessä muuallakin kuin kallioperässä. Tällä oli haluttu säilyttää mahdollisuus perinteiseen käsityövaltaiseen järvimalmin nostoon, jollaista ei enää tapahdu.

Sanotusta seuraa, että voimassa oleva kaivoslaki koskee Suomen aluevesien (ja sisävesien vesialueiden) pohjia vain kallioperän osalta. Epäselväksi kuitenkin jää, miten kaivoslain järjestelmä ja sen eri osa-alueet merialueilla tällöin toimisivat kaivoshankkeiden ollessa maa-alueiden kaivostoiminnasta merkittävästi poikkeavia. Vesilain sääntely soveltuu joka tapauksessa sellaisenaan.

Toisaalta merialueiden pohjapinnoille on muodostunut pitkäaikaisten kemiallis-biologisten prosessien tuloksena merkittäviä määriä mineraalisaostumia eli noduleja, etenkin rauta-mangaanisaostumia, ja mukana saostumissa voi olla myös muita mineraaleja. Saostumat saattavat peittää laajojakin merenpohjan alueita eli saostumakenttiä. Vesilain lupajärjestelmä koskee vaikutusperusteisesti myös mineraalisaostumiin kohdistuvia toimenpiteitä (ja ilmeisesti maa-aineslaki toissijaisesti, koska saostumia lieenee pidettävä maa-aineslain laajan maa-ainekäsitteen mukaisesti tuossa laissa tarkoitettuina maaperän aineksina). Kuten imuruoppaamalla tapahtuvassa merihiekan nostossa, mukaan tulevat väistämättä myös kaikki hiekkakerroksen päällä olevat elolliset ja elottomat ainekset, mineraalisaostumat mukaan luettuina. Saostumakentistä ja niiden laajamittaisen hyödyntämisen vaikutuksista ja riskeistä meriympäristölle on vain vähän tietoa. Merihiekan otosta poiketen pohja-ainesta sisältävän veden pumppaaminen takaisin vesipatsaaseen voi johtaa hienojakoisen aineksen leviämiseen laajalti vesipatsaaseen. Myös merenpohjan laatu ja eliöstö voi pysyvästi muuttua. Kaupallisessa käytössä olevia hyödyntämismenetelmiä ei Suomen lähialueillaakaan tiettävästi vielä ole. Mineraalisaostumiin kohdistuva tutkimus on parhaillaan vireillä Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa hankkeessa.

Saostumiin liittyvät taloudelliset intressit saattavat johtaa tarpeeseen kehittää sääntelyä hyödyntämisen kannalta. Toisaalta ottamisen vaikutukset meriekosysteemiin ja -luontoon sekä mahdollisesti kalatalouteen olisivat merkittäviä ja ilmeisesti vaikeasti ennakoitavia. Tähän liittyvää tutkimustoimintaa on parhaillaan käynnissä. Lähitulevaisuudessa saattaa julkisuuteen tulla karttatietoja mineraalisaostumien esiintymisestä Suomen merialueilla (ja talousvyöhykkeellä). Kun otetaan huomioon sekin, että haitattomia näytteitä vesialueiden pohjista tutkimus- ja vastaaviin tarkoituksiin on käytännössä katsottu voitavan ottaa jokamiehen oikeuden nojalla, ei kaivoslain etsintäsääntelylle saostumien osalta näyttäisi olevan varsinaista tarvetta.

Myöskään kaivoslupasääntelyn ulottamiselle saostumiin ei näyttäisi vesilain lupajärjestelmän rinnalla olevan ainakaan vaikutuksista lähtevää tarvetta. Kaivoslupasääntelyyn ulottaminen tällaiseen vedenalaiseen toimintaan näyttää ylisääntelyltä, joka ei vesilain järjestelmässä täysin hallittavien vesistövaikutusten luonteen vuoksi tuotaisi lisäarvoa. Epäselväksi myös jää, miten voimassaolevan kaivoslain etuoikeussäännökset olisivat ilman täyttä kaivoslupajärjestelmää saostumiin sovellettavissa. Sama tarpeettomuus koskee kaivosturvallisuussääntelyä, koska toiminta ei tässä

suhteessa merkittävästi eronne merihiekan imuruoppauksesta. Myös kaivoslunastuslupasääntelyn soveltaminen aluevesillä, joissa valtaosa kysymyksen tulevista alueista kuuluu valtiolle yleisinä vesialueina, vaikuttaisi oudolta.

Olisikin määritettävä, onko kaivoslailla tai sen osanormistoilla tarpeellista ja toimivaa soveltamisalaa saostumamineraalien osalta muun lainsäädännön kuten vesilain rinnalla, tai olisiko luotava kokonaan uudenlaista, toimintaa mahdollistavaa ja samalla edellytyksiä asettavaa sääntelyä.

Toisaalta kaivoslain soveltamisala myös varsinaisen kaivostoiminnan osalta sekä aluevesien että talousvyöhykkeen pohjan osalta näyttää yleensäkin kaipaavan selvennystä. Tarkastelen seuraavassa tarkemmin a. yksityisiä eli kylien ulkorajojen sisäpuolisia aluevesiä, b. aluevesien ulompaa osaa eli valtiolle kuuluvia yleisiä vesialueita ja c. aluevesien ulkopuolista Suomen talousvyöhykettä kansainvälisellä vesialueella.

a. Rannikolta katsoen sisimmät eli yksityiset kyläjaotuksen piirissä olevat vesialueet meressä ovat laajalti yhteisalueiden osakaskunnille kuuluvia, mutta mukana on myös kiinteistöihin kuuluvia tai sellaisenaan kiinteistön muodostavia yksityisiä vesialueita. *Mineraalisaostumien osalta* (sikäli kuin näitä esiintyy yksityisillä vesialueilla) oikeustila on nyt se, että saostumien hyödyntäminen on (muiden) maa-ainesten tavoin yksityisoikeudellisesti vesialueen omistajan määräysvallassa, eikä esimerkiksi valtaus- tai lunastusmahdollisuutta ole. Ulkopuolisen hyödyntäjän on hankittava yksityisoikeudellinen peruste ottamiseen sopimalla alueen omistajan kanssa. Vastaavasti ei myöskään kaivoslain kaltaiselle etuoikeussääntelylle tällöin olisi perusteita, koska valtauselementti puuttuu. Samaan päätelmään johtavat esiintymäinformaation oletettavasti ennen pitkää laaja yleinen saatavuus ja riskinotossa ilmenevien keskinäisten erojen oletettava vähäisyys, joiden vuoksi etuoikeuden perustana kaivoslaissa oleva palkitsemismotiivi puuttuu.

Selvityshenkilö ei edellä sanotuista syistä pidä perusteltuna kaivoslain mukaisen kaivostoiminnan määritelmän muuttamista ja kaivoslain soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaisi kallioperän mineraalien ohella myös merenpohjan pinnalla olevat mineraalisaostumat. Koska kaivosoikeudellinen valtaussääntelytraditio tässä yhteydessä puuttuu, aiheuttaisi tuollainen sääntelyn laajentaminen myös kaivoslain säätämisvaihetta olennaisesti suurempia alueiden omistajien omaisuuden suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia rajoituksia ja esteitä.

Toisaalta yksinomaisena vaatimus omistajan suostumuksesta saattaisi pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen tilanteissa johtaa epätarkoituksenmukaisiin hankekokonaisuuksiin. Tämä saattaisi puoltaa rajoitetun lunastuksellisen elementinkin mukanaoloa. Sellainen olisi kytkettävissä myös vesilain lupajärjestelmään, jolla joka tapauksessa olisi mineraalisaostumien kohdalla keskeinen asema.

Osakaskuntien yhteisalueiden osalta voidaan tässäkin yhteydessä todeta tarve olla toteuttamatta edellä kohdassa 12 mainittua yhteisalueain muutosehdotusta (rauenneen ns. MAKU2-esityksen 85. lakiehdotus).

Varsinaiseksi kynnykseksi ilmeisesti muodostuisikin ympäristöllisten vaatimusten täyttyminen tässä kokonaan uudenaikaisessa toimintatilanteessa. Kokonaisvaikutukset saattavat erityisesti Suomenlahden osalta olla hyvin merkittäviä. Toiminnan vesiympäristöön ja -luontoon sekä kalatalouteen liittyvät edellytykset olisi kaikilla alueilla (a, b ja c) syytä pohjustaa kattavasti organisoidulla, laajat alueet kattavalla inventointi-, vaikutusarvio- ja toteuttamiskelpoisuusjärjestelmällä, johon voisi liittyä myös suunnittelullinen elementti.

Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota kahteen jo olemassa olevaan suunnittelujärjestelmään. Näitä ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukainen merenhoitosuunnitelma sekä maankäyttö- ja rakennuslain 8 a luvun (482/2016) mukainen käyttömuotoja yhteensovittamaan tarkoitettu merialuesuunnittelu. Tosin näistä kumpikaan ei ainakaan sellaisenaan näytä riittävän kattamaan nyt esillä olevaa inventointi- ja suunnittelutarvetta. Lisäksi jo näiden kahden eri järjestelmän keskinäinen suhde (kuten myös jälkimmäisen suhde saman maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen, vesialueetkin kattavaan ja sen kanssa sisällöllisesti päällekkäiseen kaavoitukseen) on epäselvä, ja vain ensin mainittuun liittyy nimenomainen oikeussuoja-, päätöstiedoksianto- ja muutoksenhakujärjestelmä, mitä on pidettävä tämän maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2016 varsin irrallisena liitetyn sääntelyn olennaisena puutteena. Selvityshenkilön käsityksen mukaan tämä epäonnistunut sääntelytapa on myös omiaan lisäämään merialuesuunnittelun mahdollisten oikeudellisten vaikutusten epäselvyyttä. Oikeussuojamekanismin puuttumisen vuoksi sen merkitys käytännössä jäänee vähäiseksi, myös merialueen pohjan hyödyntämisen osalta.

Kaivoslaissa on eräitä sellaisia kohtia, joiden tulisi tavalla tai toisella ulottua myös tässä tarkoitettuun toimintaan. Tällainen on esimerkiksi velvollisuus toimittaa tie-toja löydetystä ja otetuista mineraaleista kaivosviranomaiselle (ks. myös kohta 23).

Varsinaisen kaivostoiminnan osalta yksityisillä vesialueilla olisi nähtävästi tarvetta keventää ja kohdentaa kaivoslupaa ja kaivosturvallisuushupaa koskevaa sääntelyä. Kaivoslupan ja sen lupamääräysten sisällöstä olennainen osa hoituisi useimmissa tapauksissa ilmeisesti vesilain mukaisen vesitalouslupan kautta. Myös kysymyksen tulevat käyttöoikeuskorvaukset ja korvaukset esimerkiksi kalatalousvahingoista hoituisivat ilman järjestelmämuutoksia vesilain lupajärjestelmän kautta, jolloin kaivostoimitukselle ei juuri olisi tarvetta. Sen sijaan etsintäsääntely, etuoikeusjärjestelmä ja kaivoslain 9 luvun mukaiset korvaukset ovat vesialueilla yhtä perusteltuja kuin maa-alueillakin. Kaivosturvallisuuden tarpeet puolestaan ovat merialueen kaivostoiminnassa hyvin erilaisia kuin maa-alueilla. Ilmeisesti kuitenkin vesiliikenteen ja väylien suojaamistarpeet eri yhteyksissä olisi kaivoslaissa otettava huomioon nykyistä enemmän

Koska vesialueiden kaivostoiminnassa vesilain lupajärjestelmä on ehkä myös soveltuva ympäristönsuojelulain lupajärjestelmää keskeisempi, olisi eri lupien mahdollisessa yhdentämisessä (edellä kohta 5) pääkohteeksi täällä otettava vesitalouslupa, ei ympäristölupa. Lupaviranomainen kuitenkin on kummankin osalta sama eli AVI.

b. Yleiset vesialueet ovat niistä annetun lain (204/1966) mukaan Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa, jollei jonkin niihin kuuluvan alueen osalta säädetä tai valtioneuvoston päätöksellä määrätä toisin. Lain 6 §:n mukaan kukaan ei saa ilman aluetta hallitsevan viranomaisen lupaa rakentaa yleiselle vesialueelle, otta jotain sen osaa pysyvästi käyttöön tai nostaa sen pohjasta kiviä, hiekkaa, soraa tahi muuta ainetta, ellei kysymys ole toimenpiteestä, johon sen suorittajalla on oikeus vesilaissa, kaivoslaissa tai muussa lainsäädännössä olevan säännöksen tai tällaiseen saannokseen perustuvan viranomaisen päätöksen tai määräyksen nojalla. Lain 5 § sisältää viittauksen lakiin oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tulotuottavia oikeuksia (687/1978). Tämän lain tilalle on tullut laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Lisäksi lain 687/1978 5 §:ssä säädetään, että mitä erikseen on säädetty valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä ja niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita, koskee vastaavasti myös yleisiä vesialueita sekä niiden piirissä olevia

kivennäislöydöksiä. Tämä merkitsee viittausta lakiin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita (174/1940). Laki on yhä voimassa, vaikka sitä ei löydy Finlex-järjestelmästä, mutta se lienee käytännössä ollut vuosikymmeniä soveltamatta. Luovuttamisoikeus rajoittuu sen mukaan kuitenkin vähäisiä kohteita lukuun ottamatta valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin.

Edellä sanotuista yleisen vesialueen omistuksen ja hallinnan erityispiirteistä johtuu, että varsinkin kaivosaluelunastus soveltuu siellä huonosti, jos sitä ylimalkaan voitaisiin soveltaa. Kyse olisi nimittäin lunastusoikeudellisesti erikoislaatuisesta tilanteesta, jossa valtion omaisuutta lunastettaisiin yleisen tarpeen nojalla yksityiselle. Oikeuskäytännössä on eräissä kaavoitukseen liittyvissä tapauksissa katsottu, että valtionkin maa-alueita voidaan lunastaa, mutta lunastajana on tällöin ollut kaavoitusvallan omaava kunta, ei yksityinen (KHO 2007:84). Valtion maa-alueita koskevaa oikeuskäytäntöä kaivoslain mukaisen lunastuksen mahdollisuudesta ei ole.

On siis oletettavaa, että kaivosaluelunastus ei yleisellä vesialueella ylimalkaan voida tulla kysymykseen, ja muutoinkin sellaista lunastustilannetta on lain 204/1966 järjestelmän sekä valtioneuvoston lupatoimivallan ja aluetta hallitsevan Metsähallituksen toimivaltojen välisen suhteen kannalta pidettävä yhteensopimattomana. Kun kaivosaluelunastuslupaa ei sovelleta, tarvittavat käyttöoikeudet kaivostoimintaa varten on hankittava laissa 204/1966 tarkoitetulla tavalla. Se, että näiden saamisesta ei hakijalla ole varmuutta, ei ole kaivoslain järjestelmän kannalta ongelma, koska yhtä lailla on mahdollista, ettei haettua kaivosaluelunastuslupaa myönnetä; näin on siinäkin tilanteessa, että kaivoslupa jo on myönnetty. On myös mahdollista, että muiden kaivostoimintaa varten tarvittavien muiden lupien edellytykset eivät täyty tai että este toiminnalle tulee luonnonsuojelusäännöksistä.

Muilta kaivostoimintaa yleisellä vesialueella koskevilta osin selvityshenkilö viittaa edellä kohdassa a esitettyyn. Koska kysymys täällä on valtion omaisuudesta, omaisuudensuoja ei kuitenkaan estä säättämästä esimerkiksi kaivoslain 9 luvun mukaisen korvaussääntelyn sijaan muunlaista, valtion alueelle paremmin soveltuvaa tai ehkä pelkästään sopimus pohjaista järjestelmää.

Samoin se, mitä edellä kohdassa a on lausuttu mineraalisaostumista, soveltuu paljolti myös yleisellä vesialueella. Laki 204/1966 näyttää pitkälti soveltuvan käyttöi-
keuden saamiseksi omistajalta eli käytännössä Metsähallitukselta. *Kohteen erityisyy-
den ja riskien vuoksi on kuitenkin harkittava erityissääntelyä, jolla tämä uudenlainen
sopimustoiminta etäännytetään Metsähallituksen liiketaloudellisesta tuloksesta. Joka
tapauksessa esimerkiksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset, valtion omista-
janvallasta riippumattomat vaatimukset ja rajoitukset ovat voimassa.*

Etenkin yleisellä vesialueella toiminnan estävät siellä paikoin sijaitsevia luonnon-
suojelualueita koskevat säännökset tai määräykset (etenkin kansallis- ja luonnon-
puistoja koskeva luonnonsuojelulain 13 §:n mukainen kaivoskivennäisten oton ja
kallioperän vahingoittamisen kielto; geologisen tutkimuksen ja malminetsinnän
osalta saman lain 17 §:n poikkeusmahdollisuus). Tämä koskee sekä kaivostoimintaa
että mineraalisaostumien hyödyntämistä.

Kaikessa aluevesillä tapahtuvassa toiminnassa on otettava huomioon aluevalvon-
talain (755/2000) säännökset. Suomen aluevesillä ei saa ilman aluevalvontalain mu-
kaista lupaa harjoittaa merenpohjan tai sen sisustan muodon, rakenteen tai koos-
tumuksen selvittämistä geologisilla tai geofyysisillä tutkimuksilla eikä merenpohjan
topografisten muotojen järjestelmällistä mittausta ja tallennusta. Suomen alueella
ei myöskään saa ilman saman lain mukaista lupaa suorittaa ilma-aluksesta mag-
neettikentän mittausta, säteilyn tai sähköön johtavuuden mittausta taikka niihin rin-
nastettavaa maa- tai kallioperän tutkimusta alle 150 metrin lentokorkeudelta. Eräi-
den kohteiden tutkiminen ilma-aluksesta on ilman lupaa kielletty, ja merikarttoihin
merkityillä suoja-alueilla on erityisrajoituksia. *Näiden valtion turvallisuutta palvele-
vien lupien integroiminen muihin kaivostoimintaa koskeviin lupiin ei selvityshenkilön
käsityksen mukaan ole perusteltua.*

c. Olennaista eroa kaikkiin muihin maa- ja vesialueisiin merkitsee, ettei aluevesien
ulkopuolinen Suomen talousvyöhyke meressä ole kenenkään omistusoikeuden
kohteena, eikä myöskään ulkopuolisia yksityisiä oikeudenhaltijoita lähtökohtaisesti
ole. Talousvyöhykkeellä oikeus elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen,
hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka
tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuuluu
Suomen valtiolle.

Omaisuuksensuoja ei siten kaivoslaista poiketen muodostu sääntelyn erääksi keskeiseksi lähtökohdaksi. Talousvyöhykkeellä sovelletaan siitä annetun lain (1958/2004) 5 §:n mukaan maa-ainesten ottamiseen vesilakia ja kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintään ja hyödyntämiseen kaivoslakia ilman mitään nimenomaisia rajauksia tai tarkennuksia.

Toisaalta valtioneuvosto voi mainitun lain 6 §:n mukaan – kaivoslain etsintä- ja lupasääntelystä riippumatta – antaa hakemuksesta suostumuksen hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja sekä tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen. Luonnonvaroilla tarkoitetaan tässä muun ohella merenpohjan ja sen sisustan kaivosmineraaleja sekä kiviaineksia ja muita elottomia esiintymiä. Suostumus voidaan antaa määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöksessä on määrättävä ehdot, jotka ovat turvallisuuden tai tämän lain mukaan valtiolle kuuluvien oikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömiä. Päätöstä voidaan tarkistaa, jos toiminta ei vastaa päätöksessä määrättyjä ehtoja. Toiminta voidaan samoin edellytyksin määrätä keskeytettäväksi. Toiminnan keskeyttämisestä päättää TEM. Päätös voidaan myös peruuttaa, jos toiminnassa rikotaan olennaisesti päätöksessä määrättyjä ehtoja. Valvontaviranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa TEM:lle havaitsemastaan rikkomuksesta.

Kaivoslain sisällöllistä soveltamisalaa ja suhdetta valtioneuvoston toimivaltaan talousvyöhykkeellä on näin ollen pidettävä epäselvänä jo varsinaisen kaivostoiminnan osalta. Toisaalta toimintaa koskevat myös esimerkiksi vesilaki ja ympäristön-suojelulaki.

Kaiken kaikkiaan oikeustila ja etenkin kaivoslain eri säännösten soveltamisala on talousvyöhykkeen kaivostoiminnassa hyvin epäselvä. Vielä suuremmalla syyllä kuin yleisellä vesialueella kaivosalueunastuslupa on oikeudellisesti poissuljettu. Sama koskee kaivosalueunastustoimitusta ja kaivoslain 9 luvussa säännellyjä korvauksia, koska Suomen kiinteistöjärjestelmä ei ulotu talousvyöhykkeelle. *Kuten yleisellä vesialueella, laissa olisi selkeästi rajattava, mitkä osat kaivoslaista koskevat talousvyöhykettä, ja tehtävä tarpeelliset mukautukset.*

Mineraalisaostumien osalta hyödyntäminen voisi perustua talousvyöhykelain mukaiseen valtioneuvoston suostumukseen sekä muutoin sellaiseen sääntelytapaan, jota on hahmoteltu edellä kohdissa a ja b.

Oma kysymyksensä kaiken merenpohjan (varsinaisen) kaivostoiminnan kohdalla alueilla a-c on vielä se, että pohjan kallioperän louhiminen väistämättä vaikuttaa myös saman merenpohjan pinnalla kenties oleviin mineraalisaostumiin. Kun kaivoslaki ei anna näihin hyödyntämisoikeutta, olisi kaivosluvan hakijan ja alueen ja samalla saostumien omistajan välinen oikeussuhde tältä osin järjestettävä. Tarkempaa ehdotusta siitä ei tässä ole mahdollistaa tehdä.

Merenpohjan kaivostoiminta eroaa merkittävästi maa-alueiden kaivostoiminnasta. Sen osalta eri lakien välisiä suhteita ja soveltamisaloja on tarpeen selventää. Raportissa on tarkasteltu erikseen kylien ulkorajojen sisäpuolisia vesialueita, valtiolle kuuluvia yleisiä vesialueita sekä Suomen aluevesien ulkopuolista talousvyöhykettä. Samassa yhteydessä on tarkasteltu myös kysymystä merenpohjan päällisten mineraalisaostumien asemaa lainsäädännössä ja suhdetta kaivoslakiin noilla kolmella alueella.

19 Uraani ja torium

Ydinenergialakia sovelletaan kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen. Luvan ydinlaitoksen rakentamiseen, käyttämiseen ja käytöstä poistamiseen sekä kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen, myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntäminen edellyttää muun ohella, että suunnitellun kaivospaikan tai malminrikastuslaitoksen sijaintikunta on puoltanut luvan myöntämistä. Kaivoslain ja ydinenergialain välinen suhde kaivoslupa-asiassa on kaivoslain 43 §:ssä ja ydinenergialain 23 §:ssä järjestetty siten, että uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergialain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Ydinenergialain 23 §:n mukaan Valtioneuvosto käsittelee ydinenergialain mukaisen lupahakemuksen ja samaa toimintaa tarkoittavan kaivoslain mukaisen kaivoslupahakemuksen yhdessä ja ratkaisee ne samalla päätöksellä noudattaen vastaavasti, mitä ydinenergialaissa sekä kaivoslain 5 ja 6 luvussa säädetään. Lupapäätökseen sovelletaan vastaavasti, mitä siitä kaivoslain 56–58 §:ssä säädetään. Jos ydinenergialain mukainen lupahakemus koskee kaivoshanketta, jolle on myönnetty kaivoslaissa tarkoitettu kaivoslupa, sovelletaan ydinenergialain lisäksi, mitä kaivoslain 38–40 ja 42 §:ssä lupamenettelystä sekä 56–58 §:ssä lupapäätöksestä säädetään. Jos taas toimintaan ei sovelleta kaivoslakia, noudatetaan kokonaisuudessaan ydinenergialain 13 §:ssä säädettyä menettelyä.

Kokonaisuutena sääntelystä seuraa, että ydinenergialain mukaisen hakemuksen ohella myös samaa toimintaa koskeva säännönmukainen kaivoslupahakemus kaikilta osin ja kaikkien asianosaisten osalta käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jolle myös erilaiset luvan jälkeiset jatkomenettelyt, siis muutoinkin kuin ydinaineiden osalta, väistämättä kuuluvat. Tätä tuskin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Valtioneuvoston toimivallasta puolestaan seuraa sekä voimassa olevan hallintolainkäyttölain että eduskunnan hyväksymän oikeudenkäynnistä

hallintotuomioistuimissa annettavan lain (HE 29/2018 vp) mukaan, että korkein hallinto-oikeus olisi koko kaivoslupa-asiassa ainoa muutoksenhakuaste. *Kumpikin toimivaltaratkaisu on hallinnon ja tuomioistuinjärjestelmän yleisten kehittämistavoitteiden vastainen, ja niistä olisi päästävä eroon.*

Tähän olisikin välttämätöntä luoda uudenlainen toimivaltajärjestely. Asiaan vaikuttaa muun ohella, että ydinenergiain mukainen lupaharkinta valtioneuvostossa sisältää oikeusharkintaisesta kaivosluvasta poiketen vahvan tarkoituksenmukaisuuselementin.

Toisaalta kaivostoimintaa aikovan ilmaisema nimenomainen tarkoitus uraanin tai toriumin tuottamiseen ei selvästikään tavoita sääntelyn perustavoitetta ja mahdollistaa keinokekoisetkin järjestelyt. Kaivostoiminnassa saattaa toiminnan tarkoituksesta riippumatta syntyä niin ydinaineksi kuin ydinjätteeksi ydinenergiain mukaan katsottavia aineita. Ydinenergiailaisissa tarkoitettua ainetta tai jätettä muodostavan kaivos- ja malminrikastustoiminnan erityisluvan tarpeen tulisikin toiminnan tarkoituksesta riippumatta määräytyä asianomaista esiintymää sekä kaivos- ja rikastustoimintaa koskevan objektiivisen tiedon perusteella. Tämä olisi johdonmukaista jo sikäläkin, että kaivoslain 9 §:n mukaan malminetsintälupa on etsinnän tarkoituksesta riippumatta tarpeen, jos malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen.

Toiminnan luokittelun objektiivisten kriteereiden olisi ainakin perusteiden osalta ilmentävä laista. Lähtökohtina voisivat olla määrä- ja vaarallisuustiedot. Tällöin olisi otettava huomioon, että samassa kohteessa voi olla kaivostoimintaa ja malminrikastustoimintaa (=> kaivoslain soveltamisalaan kuuluvaa), pelkästään kaivostoimintaa (=> kaivoslain soveltamisalaan kuuluvaa) taikka pelkästään malminrikastustoimintaa (=> ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan). Kaivostoiminnan osalta kriteereinä olisivat louhoksen pinta-ala, vuosilouhinta ja esiintymän pitoisuus, ja malminrikastustoiminnan osalta käsiteltävä määrä uraani- tai toriumpitoista malmia sekä syötetävän materiaalin ja rikastusprosessissa saatavan radioaktiivisen tuotteen määrä ja pitoisuus. Tällöin uraania ja toriumia koskeva kaivostoiminta ja malminrikastustoiminta jaettaisiin kriteerien soveltamisen perusteella kolmeen luokkaan esimerkiksi näin:

- 1) alimpaan kategoriaan kuuluva toiminta jäisi ydinenergiain soveltamisalan ulkopuolelle;
- 2) keskikategoriaan kuuluvaan toimintaan sovellettaisiin ydinenergialakia, ja sitä koskisivat tietyt ydinenergiain mukaiset täydentävät vaatimukset, joiden noudattamista valvoisi STUK ja joihin liittyisi mahdollisesti ilmoitusvelvollisuus STUK:lle tai tilanteesta riippuen STUK:n lupa; ja
- 3) vaarallisimpaan kategoriaan kuuluvaan toimintaan sovellettaisiin luonnollisesti ydinenergialakia, ja sitä koskisi keskikategoriaan kuuluvaan toimintaan sovellettavien ydinenergiain vaatimusten lisäksi jäljempänä tarkasteltava valtioneuvoston hyväksymispäätös. Tähän kategoriaan oletettaisiin kuuluviksi aina ne tilanteet, joissa hakija ilmoittaa tarkoitukseen olevan uraanin tai toriumin tuottaminen.

Toimivallan osalta eräs mahdollisuus olisi, että valtioneuvoston lupa olisi vain eräänlainen kaivoslupakäsittelyn jatkon laukaiseva joko-tai-tyyppinen periaatteellinen hallintopäätös, mutta muutoin sekä ydinenergiain että kaivoslain mukaiset edellytykset ja lupamääräykset ratkaistaisiin säännönmukaisessa kaivoslupamenettelyssä, asianomaisilta osin erityissäännöksiä soveltaen, sen jälkeen, kun valtioneuvoston periaatepäätös on saavuttanut lainvoiman. Tässä mallissa valtioneuvoston päätös kuitenkin sijoittuisi ajallisesti sijoittua vaiheeseen, jolloin kaivos- ja rikastustoiminnan tarkempaa sisältöä ei vielä ole tiedossa, eikä edellä hahmoteltuja kriteereitä voitaisi käytännössä soveltaa.

Viimeksi mainitun ongelman poistamiseksi edellä hahmoteltu asetelma voitaisiinkin ajallisesti kääntää:

Kaivoslupa-asiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin kaivoslain mukaisesti riippumatta siitä, onko kyse uraanin tai toriumin tuottamisesta vai ei. Kaivoslupapäätöksen olisi oltava hyväksyvä ja lainvoimainen ennen kuin hanke otetaan valtioneuvostossa ydinenergiain mukaiseen lupakäsittelyyn, jos sellainen kriteereiden mukaan olisi tarpeen. Kaivostoimintaa ei tällöin saisi aloittaa ennen valtioneuvoston päätöstä. Valtioneuvoston päätös voisi olla joko valituskelpoinen hallintopäätös tai periaatepäätös, jonka edellytyksinä olisivat yhteiskunnan kokonaisuus sekä turvallisuuden varmistaminen ja johon saattaisi liittyä myös eduskuntakäsittely, näin etenkin, jos ydinenergiain

mukaisen luvan tarve rajoittuisi vain edellä hahmoteltuun kategoriaan 3 sekä luonnollisesti niihin tilanteisiin, joissa hakija jo ilmoittaa tarkoituksenaan olevan uraanin tai toriumin tuottaminen. YVA-menettelyä edellytettäisiin tässä mallissa jo kaivoslupamenettelyssä, ja radioaktiivisuuteen liittyvät vaikutukset olisi silloin joka tapauksessa selvittävä niin tarkasti kuin siinä vaiheessa on mahdollista. Voimassa olevan ydinenergialain mukaan vaadittava sijaintikunnan suostumus liittyisi edelleenkin ydinenergialain mukaiseen valtioneuvoston lupaan.

Jos uraania tai toriumia koskevien kynnysarvojen ylittyminen tulisi ajankohtaiseksi vasta kaivoksen tai rikastuslaitoksen oltua toiminnassa jonkin aikaa, ei toiminnan laajentaminen olisi sallittua ennen ydinenergialain mukaisia hyväksymisiä (kategorian mukaan valtioneuvosto tai STUK).

Lisäksi kaivos- ja malminrikastustoimintaa koskee säteilylaki (859/2018). Säteilylain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan terveyden suojelu säteilyn aiheuttamilta haitoilta sekä myös ehkäistä ja vähentää säteilystä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja muita haittoja. Lakia sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan säteilytoimintaan, vallitsevaan altistustilanteeseen ja säteilyvaaratilanteeseen. Luonnonsäteilyä koskevaan säteilylain 18 lukuun sisältyvän 145 §:n mukaan toiminnasta vastaavan on ennen toiminnan aloittamista ilmoitettava STUK:lle muun ohella: 1) kaivoslaissa tarkoitettu kaivostoiminta; 2) louhintatyö ja muu työskentely maanalaisessa käytävässä tai tunnelissa, jossa yhden työntekijän yhteenlaskettu työaika vuodessa on enemmän kuin 100 tuntia; ja 3) luonnon radioaktiivisia aineita sisältävien aineiden ja jätteiden käsittely, käyttö, varastointi ja hyödyntäminen, joissa uraani-238:n, torium-232:n tai näiden hajoamistuotteen aktiivisuuspitoisuus on suurempi kuin yksi becquerel grammassa. Toiminnasta ja sen järjestämisestä on ilmoitettava säteilyturvallisuuden kannalta keskeiset tiedot.

Kaivoslain ja ydinenergialain välisessä suhteessa on selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan muitakin täydennys- ja selvennystarpeita. Kaivos- ja rikastustoiminnassa mahdollisesti syntyviin ydinaineeksi tai ydinjätteeksi ydinenergialain mukaan katsottaviin aineisiin liittyen valtiolla saattaa olla jopa kansainvälisoikeudellisia valvontaja sääntelyvelvoitteita. Ydinenergialain mukaista täydentävää sääntelytarvetta olisi arvioitava toisaalta toiminnassa olevan kaivoksen ja rikastamon kannalta, toisaalta kaivos- ja rikastustoiminnassa syntyvän radioaktiivisten jätteiden turvallisen loppusijoituksen sekä kaivosalueen ja rikastamon turvallisen lopetuksen kannalta. Samalla

olisi arvioitava ydinenergiain mukaisten määritelmien (ydinaine, ydinjäte ym.) soveltuvuutta kaivos- ja rikastustoiminnan kannalta. Täydentävää sääntelytarvetta olisi arvioitava erityisesti suhteessa säteilylakiin. Uraanin tai uraania sisältävän malmin tai muun kaivosmateriaalin kuljetus, vienti ja muu vastaava kaivostoimintaa välillisesti koskeva sääntely on jätettävä nyt vireillä olevan kaivoslain ja muun lainsäädännön rajapintatarkastelun ulkopuolelle, ydinenergiain yleisen kehittämisen ja selkeyttämisen varaan.

Uraaniin ja toriumiin liittyvää lupamenettelyä ja toimivaltasääntelyä on aihetta järjeistää niin, ettei myös säännönmukaista kaivoslupaa yksityiskohtineen jouduta käsittämään valtioneuvoston yleisistunnossa, jolloin myös korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste. Tähän onkin välttämätöntä luoda uudenlainen toimivaltajärjestely. Asiaan vaikuttaa muun ohella, että ydinenergiain mukainen lupaharkinta valtioneuvostossa sisältää oikeusharkintaisesta kaivosluvasta poiketen vahvan tarkoituksenmukaisuuselementin.

Toisaalta kaivostoimintaa aikovan ilmaisema nimenomainen tarkoitus uraanin tai toriumin tuottamiseen ei selvästikään tavoita sääntelyn perustavoitetta ja mahdollistaa keinoitekoisetkin järjestelyt. Kaivostoiminnassa saattaa toiminnan tarkoituksesta riippumatta syntyä niin ydinaineksi kuin ydinjätteeksi ydinenergiain mukaan katsottavia aineita. Ydinenergiailassa tarkoitettua ainetta tai jätettä muodostavan kaivos- ja malminrikastustoiminnan erityisluvan tarpeen tulisikin toiminnan tarkoituksesta riippumatta määräytyä asianomaista esiintymää sekä kaivos- ja rikastustoimintaa koskevan objektiivisen tiedon perusteella. Tätä varten luotaisiin vaarallisuuskategoriat. Sekä ydinenergiain että kaivoslain mukaiset edellytykset ja lupamääräykset ratkaistaisiin ensin säännönmukaisessa kaivoslupamenettelyssä Tukesissa, ja ydinenergiain mukaista valtioneuvoston hyväksyntää tai lupaa periaatepäätöksen luonteisena haettaisiin vasta hyväksyvän kaivoslupapäätöksen saatua lainvoiman, mikäli toiminnan kategoria tällaista lupaa edellyttää.

Kaivoslain ja ydinenergiain välisessä suhteessa sekä näiden suhteessa säteilylakiin on muitakin täydennys- ja selvennystarpeita, joihin ehdotetaan ratkaisuja.

20 Malminetsintäkorvaus, louhintakorvaus, sivutuotekorvaus ja kullanhuuhdontakorvaus

Selvityshenkilön toimeksianto ei varsinaisesti edellytä ehdotuksia kaivoslain 9 luvun mukaisista korvauksista tai muunlaisesta etujen kanavoinnista. Nämä, kuten kaivostoiminnan ja kaivosomaisuuden verotuskin, riippuvat pitkälti poliittisista valinnoista. Eri asia on, että esimerkiksi louhintakorvauksen liiketaloudellisia määräytymisperusteita on lain tasolla mahdollista täsmentää nykyisestä. Toisaalta minkään tässä raportissa esitetyn suosituksen toteuttaminen ei myöskään estä edellä tarkoitettuja tai uudenlaisiakaan korvauksia koskevia lainmuutoksia. Eräät selvityshenkilön saamassa palautteessa esitetyt ajatukset, kuten uudenlaisen kaivosveron tai rojalttijärjestelmän käyttö esimerkiksi geologiseen perustutkimukseen tai vanhojen kaivosalueiden ympäristöhaittojen poistamiseen saattaisivat olla jatkoselvittelyn arvoisia.

21 Valvonta

Kaikkien osapuolten kannalta on olennaista, että niin kaivoslain kuin ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhtaisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Riskiperusteisuus on valvonnan tärkeä lähtökohta, kuten myös valvonnan yhdenmukaisuus maan eri alueilla samanlaisissa tilanteissa. Selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan ympäristövalvonnan resurssit ja monipuolinen asiantuntemus valtion valvontaviranomaisina toimivissa ELY-keskuksissa ovat usean vuoden ajan jatkuvasti vähentyneet, jopa hallitsemattomalla tavalla. Valvonta on käytännössä paljolti toiminnanharjoittajien omavalvontaa, eikä satunnaisia tarkastuskäyntejä tämän täydennyksenä esimerkiksi jätehuollon asianmukaisuuden varmistamiseksi enää suoriteta, vaikka yksittäisiä merkittäviäkin laiminlyöntejä on ilmennyt. *Tilanteeseen olisikin heti kiinnitettävä vakavaa huomiota.*

Samaan kaivoshankkeeseen liittyy käytännössä usean eri lain mukaista valvontaa, eikä näiden välinen työnjako aina ole selvää. Viranomaisten välinen yhteistyö kaivostoiminnan valvonnassa on avainasemassa. Tälle luo sähköisen asioinnin osalta hyvää pohjaa TEM:n koordinoima Luvat ja valvonta -kärkihanke (Kaivostoiminta, toiminnan aikainen valvonta. Loppuraportti 14.2.2018).

Valvontaan ja sen voimavaroihin on heti kiinnitettävä vakavaa huomiota.

22 Hallintopakko ja äkilliset vahinkotilanteet

Sekä kaivoslain että ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmissä voidaan käyttää hallintopakkoa etsintä-, kaivos- tai kullanhuuhdontatoiminnassa ilmenneen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi ja laillisen olotilan palauttamiseksi. Asia voi tulla vireille hallintopakkoasiassa toimivaltaisen viranomaisen (kaivoslain osalta Tukes, ympäristönsuojelulain osalta valtion valvontaviranomaisen eli ELY-keskus, vesilain ja sen ja ympäristönsuojelulaissa käsiteltyjen hankkeiden osalta valtion lupaviranomaisen eli AVI) omasta aloitteesta tai ulkopuolisen tahon (haitankärsijä, muu viranomainen, järjestö) vireillepanosta. Hallintopakkoa koskevassa sääntelyssä ei näyttäisi olevan suuria korjaustarpeita. Vireillepanoon oikeutettujen tahojen määritys ja laajuus on kaikissa laeissa melko yhdenmukainen (kaivoslain 159 §, ympäristönsuojelulain 186 § ja vesilain 14 luvun 14 §) ilmeisen riittävä myös perustuslain ympäristöperusoikeuden kannalta.

Sääntelyn toimivuus kuitenkin edellyttää toimivaa ja asiantuntevaa valvontaa. Jos ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Näillä ympäristönsuojelulain 179 §:n säännöksillä ei ole vastinetta kaivoslaissa. Yhdenmukaisuuden vuoksi olisikin paikallaan, että vastaava viranomaisen velvollisuutta tarkentavat säännökset otettaisiin myös kaivoslakiin, etenkin kun kaivoslain 156 §:n johdantolauseessa oleva voi-sana saattaa luoda mielikuvan viranomaisreaktion täysin vapaasta harkitsemisesta.

Jos ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin seurauksena aiheutuu merkittävää vesistön pilaantumista tai luonnonsuojelulain 5 a §:ssä tarkoitettu luontovahinko, on ELY-keskuksen tavanomaisen hallintopakon ohella määrättävä toiminnanharjoittaja ryhtymään eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa (383/2009) tarkoitettuihin korjaaviin toimenpiteisiin. Jos vesistön merkittävä pilaantuminen tai luontovahinko on aiheutunut onnettomuuden tai muun ennakoimattoman syyn seurauksena, on ELY-keskuksen määrättävä vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa tarkoitettuihin korjaaviin toimenpiteisiin. Toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava ELY-keskukselle vesistön merkittävästä pilaantumisesta ja luontovahingosta sekä niiden välittömästä uhasta. Nämä säännökset perustuvat EU:n parlamentin ja neuvoston direktiiviin ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta. Vahinkotilanteisiin liittyy määräajoinen raportointivelvollisuus komissiolle. Selvityshenkilön saamien tietojen mukaan tätä vastuusääntelyä on käytännössä sovellettu kaivostoiminnan vahinkotilanteisiin kolmessa eri tapauksessa. *Itse vastuusääntelyssä ei näyttäisi olevan korjaamistarvetta, vaikkakin käytännön menettelytapoja voi olla syytä kehittää.* Kaivoslain 171 §:n mukaan kaivoksessa sattuneesta onnettomuudesta, vaaratilanteesta ja tapaturmasta kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitettava viipymättä Tukesille.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös ympäristönsuojelulain 15 §:ssä (1166/2018) säädettyyn ennaltavarautumisvelvollisuuteen. Luvanvaraisen (ja ilmoituksenvaraisen) toiminnan harjoittajan on sen mukaan ennakolta varauduttava toimiin onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden estämiseksi ja niiden terveydelle ja ympäristölle haitallisten seurausten rajoittamiseksi. Ennalta varautumista varten toiminnanharjoittajan, jonka ympäristöluvan myöntää AVI, on laadittava riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma, varattava tarpeelliset laitteet ja muut varusteet, laadittava toimintaohje, testattava laitteet ja varusteet sekä harjoitettava toimia onnettomuuksia ja muita poikkeuksellisia tilanteita varten. Suunnitelman sisältö, laajuus ja tarkkuus määräytyvät toiminnan luonteen perusteella. Varautumissuunnitelmaa ei kuitenkaan tarvitse laatia, jos valvontaviranomainen arvioi, että toiminta, sen vaikutukset ja riskit eivät edellytä suunnitelman laatimista. Suunnitelmaa ei myöskään ole tarpeen tehdä siltä osin kuin vastaava suunnitelma on laadittu eräiden muiden lakien kuten kaivoslain nojalla. Kaivoslain kaivosturvallisuutta koskevan IV osan säännökset ovat tässä suhteessa ilmeisesti

ainakin pääosin riittäviä. *Lakien välisen saumakohdan aukon estämiseksi olisi kuitenkin paikallaan lisätä ainakin kaivoslain 112 §:n mukaiseen toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuteen (toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden ja onnettomuuksien ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta) ympäristönsuojelulain 15 §:ää vastaavasti nimenomainen maininta muistakin poikkeuksellisista tilanteista kuin onnettomuuksista samoin kuin terveydelle ja ympäristölle haitallisista seurauksista.*

On myös huomattava, että ympäristönsuojelulain 112 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä kaivannaisjätteen jätealueen määrittelystä jätealueesta aiheutuvan vaaran sekä siihen sijoitettavien kaivannaisjätteiden alkuperän, laadun ja sijoittamisen keston perusteella samoin kuin tarkempia säännöksiä jätealueesta aiheutuvan suuronnettomuuden vaaran arvioinnista. Suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavasta kaivannaisjätteen jätealueesta on ympäristönsuojelulain 115 §:n mukaisesti laadittava toimintaperiaateasiakirja sekä otettava käyttöön turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja sisäinen pelastussuunnitelma. Toiminnanharjoittajan on saman pykälän mukaan tiedotettava suuronnettomuuden vaaran torjumista koskevista turvallisuustoimista sellaisille henkilöille ja yhteisöille, joihin kaivannaisjätteen jätealueella aiheutunut suuronnettomuus voi vaikuttaa. Tiedot turvallisuustoimista on päivitettävä vähintään kolmen vuoden välein ja merkittävistä muutoksista on tiedotettava. *Edellä mainitut ja muut EU:n kaivannaisjätedirektiivistä johtuneet kaivannaisjätteen vähimmäisvaatimukset on säännelty muusta kaivosturvallisuudesta erillään, mutta säännösten mukaisten järjestelyjen yhteyttä kaivosten kokonaisturvallisuuteen, kaivoslaki (mm. 112–114 §), ympäristönsuojelulaki ja patoturvallisuuslaki mukaan lukien, olisi pyrittävä edistämään.*

Lakien välisen saumakohdan aukon estämiseksi olisi paikallaan lisätä kaivoslain 112 §:n mukaiseen toiminnanharjoittajan velvollisuuteen ympäristönsuojelulain 15 §:ää vastaavasti nimenomainen maininta muistakin poikkeuksellisista tilanteista kuin onnettomuuksista samoin kuin terveydelle ja ympäristölle haitallisista seurauksista.

23 Kaivoslain toiminnallisen soveltamisalan rajauksen tarkistaminen geotietoaineiston osalta

Kaivoslain säännökset ovat historiallisesti muodostuneet konkreettisten sääntelytarpeiden pohjalta. Esimerkiksi malminetsintäsääntely sovittaa yhteen toisaalta etsintää harjoittavan etuja ja toisaalta kiinteistönomistajien ja maankäytön muiden etuhajojen oikeuksia. Tällöin sääntely koskee käytännössä paljolti vain maastossa tapahtuvia toimenpiteitä, vaikka mineraalivaroja voidaan kartoittaa myös ilmasta käsin. Tätä toimintaa itsessään tuskin on perusteltua säännöstää enempää kuin mitä ilmailulaissa ja aluevalvontalaissa nyt säädetään. Mahdollinen tarve näyttää rajoittuvan geotietoaineiston keräämiseen kansallisessa intressissä alan toimijoilta.

Malminetsintäluvan haltijan on vuosittain toimitettava kaivosviranomaiselle selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista (kaivoslain 14 §), ja jälkitoimenpiteenä etsintäluvan haltijan on, kun malminetsintälupa on rauennut tai peruutettu, kuuden kuukauden kuluessa luovutettava Tukesille tutkimustyöselostus, tutkimukseen liittyvä tietoaaineisto ja edustava osa kairasydämistä (kaivoslain 15 §). Kaivos-toiminnan lopettamistoimenpiteitä koskevan ilmoituksen tulee sisältää selvitys suoritetuista toimenpiteistä, kaivosta ja kaivosaluetta koskeva geologinen tietoaaineisto sekä lopettamisajankohtaa vastaava kaivoskartta (kaivoslain 145 §). Näissä tapauksissa ja näiden kohteiden osalta myös ilmasta käsin mitattu aineisto näyttää olevan velvollisuuden piirissä. Luovutettava tietoaaineisto määritellään tarkemmin kaivos-toiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Aineistot luovutetaan Tukesille

ja niiden lopullinen luovutuspaikka on GTK, joka kansallisena geotietokeskuksena vastaa muunkin geotiedon säilytyksestä sekä jakaa tarvitsijoille loppuraporttien tietoaineistot.

Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnassa on parhaillaan selvitettävänä Suomen kansallisen geotietoaineiston arvo. Tarkoituksena on selvittää, millaista lisäarvoa kansallinen geotietoaineisto tuottaa yhteiskunnalle ja toisaalta kaivostoimialalle määrällisesti ja laadullisesti. Kohteina ovat myös geotietoaineiston hyödyntämisen nykyiset ja potentiaaliset kustannussäästöt (esim. infrahankkeet), vaikutus uusien investointien (esim. malminetsintä/kaivostoiminta) määrään ja merkitys tieteelliselle toiminnalle sekä tietoaineiston vaikuttavuus ja taloudellinen arvo.

Ilmasta mitattu geofysiikan aineisto (ns. lentogeofysiikka) muodostaa geotietoaineiston keskeisen osan, joka kattaa usein laajoja alueita. Mittaustoiminta vaatii ilmailuviranomaisten luvan. *Siihen nähden, että monissa suurissa kaivosmaissa on laissa säädetty lennetyn geofysikaalisen aineiston luovuttamisesta kokonaisuudessaan valtiolle, vastaava ratkaisu olisi Suomessakin perusteltu*, vaikka näin velvollisuus ulottuisi pitemmälle kuin maastossa tapahtuvassa etsinnässä. Merkittäviä geotietoaineistoja kertyy malminetsintälupaan perustuvan etsinnän ohella myös siinä (usein varausvaiheessakin tapahtuvassa) etsintätyössä, joka on kaivoslain 7 §:n mukaan sallittua ilman malminetsintälupaa.

Kaivoslain 119 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoittajan tulee laatia kaivoksesta ja kaivosalueesta kartta (kaivoskartta) ja pitää se ajantasaisena. Kaivoskartasta tulee toimittaa kopio kaivosviranomaiselle tämän sitä pyytäessä ja kaivostoiminnan päättyessä. Kaivoskartan tulee sisältää yksilöidyt tiedot kaivoksessa tehdyistä toimenpiteistä ja muusta kaivostoiminnasta kaivosalueella siten, että kaivosturvallisuutta, alueen maankäyttöä ja esiintymän hyödyntämistä sekä muita niihin liittyviä toimenpiteitä koskevat seikat voidaan selvittää. Tarkempia säännöksiä kaivoskartasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tuollainen asetus on valtioneuvoston asetus kaivosturvallisuudesta (1571/2011), jonka 11 §:n mukaan kaivoskartan tulee muun ohella sisältää esiintymän hyödyntämistilanne ja tiedot jäljellejäävän kaivosmineraalin hyödyntämismahdollisuuksista sekä mahdollisimman täydelliset tiedot syväkairauksessa tavattujen kivilajien geologisesta kuvauksesta ja kaivosmineraalipitoisuudesta sekä mahdollisesta geofysikaalisesta kartasta ja muista kaivoskivennäisesiintymän tutkimustiedoista. Näiden viimeksi mainittujen geotietoa

palvelevien säännösten paikka turvallisuutta koskevassa asetuksessa (kaivostoiminnasta annetun asetuksen sijasta) ei ole johdonmukaisin mahdollinen.

Kaivokset tuottavat elinkaarensa aikana erittäin merkittävän geotietoaaineiston, ja lisäksi vanhat kaivokset ympäristöineen ovat potentiaalisia malminetsintäkohteita raaka-aineiden hintojen noustessa. Kaivoksiin liittyvän tietoaaineiston nykyinen luovutusohjeisto on viime vuosituhanneelta. Suomessa on selvityshenkilön saamien tietojen mukaan huonoja kokemuksia 1980-luvulta, kun kaivoksia suljettiin hallitsemattomasti ja menetettiin todella arvokkaita tietoaaineistokokonaisuuksia. Näitä aineistoja olisi tarvittu 2000-luvun alusta lähtien uusien kaivosten suunnittelussa. Kaikki kaivosaineistojen luovutusohjeet olisikin päivitettävä ja luovutuksissa siirryttävä vanhan arkistoformaatin sijasta GTK:n geotietovirtaprojektissa suunnitteilla olevaan digitaaliseen prosessiin, jotta aineistot ovat käytettävissä tulevaisuudessa.

Koska uudistukseen liittyy osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä tiedon julkisuuteen liittyviä kysymyksiä, sen pääkohtien laintasoinen toteuttaminen olisi tarpeen. Samassa yhteydessä voitaisiin säätää nykyisen normiston toiminnalliset laajennukset etenkin ilmasta käsin kertyneeseen aineistoon. Samalla tulisi ottaa kantaa myös siihen, olisiko lakisääteisesti kertyvän geotietoaaineiston syytä kattaa myös merenpohjan mineraalisaostumat siitä riippumatta, säänneltäisiinkö niiden hyödyntämistä kaivoslaissa vai sen ulkopuolella (ks. kohta 18).

Erillisenä kysymyksenä tässä yhteydessä olisi vielä ratkaistava, onko tarvetta säätää geotiedon toimittamisvelvollisuudesta silloin, kun valtion viranomainen on valtion omistamalla alueella antanut kaivoslain 9 §:n 1 momentin mukaisen omistajansuostumuksen sellaiseen malminetsintään, joka ilman suostumusta vaatisi malminetsintälupaa. Käytännössä kysymys voi olla lähinnä Metsähallituksesta, jolloin mahdollisen säännöksen sisältö olisi se, että etsijällä olisi sama geotiedon toimittamisvelvollisuus kuin malminetsintäluvan saajalla kaivoslain 14 §:n mukaisesti. Kun kysymys on valtion viranomaisesta, sopimusvapauteen liittyvät näkökohdat eivät muodostuisi ongelmaksi. Selvityshenkilön saamien tietojen mukaan Metsähallitus ei kuitenkaan tämänhetkisen käytäntönsä mukaan anna etsintää koskevia omistajansuostumuksia, vaan ohjaa asiat kaivoslain mukaiseen etsintälupamenettelyyn Tukesissa, jolloin geotietovajetta ei synny. Omistajansuostumuksia ei myöskään haeta, jos malminetsintälupa on tarpeen etuoikeuden saamiseksi. Nämä seikat vaikuttanevat

sääntelytarpeen arvioimiseen tältä osin, eikä selvityshenkilö tee tätä koskevaa ehdotusta.

Geotietoaineistojen toimittamisvelvollisuutta koskevan kaivoslain sääntelyn soveltamisalaa etenkin lentotoiminta-aineiston osalta olisi harkittava.

SELVITYKSEN KÄYTÖSSÄ OLLUTTA KIRJALLISTA AINEISTOA

- Aktiivinen sulkeminen toiminnan aikana. Tavoitteena hyväksyttävyyden saavuttaminen ja vahvistaminen. Kalvosarja. Kaivosteollisuus ry 2019.
- Herler, Casper: Miljöaspekter i gruvtillstånd. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4-5/2002 s. 361-394.
- Herler, Casper ja Vartiainen, Niklas: Selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin. 28.8.2018. Borenius Asianajotoimisto Oy.
- Hollo, Erkki J.: Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösäätelyyn. Ympäristöjuriidikka 3/2006 s. 3-8.
- Isomäki, Eija, Maijala, Timo, Sulkakoski, Mikko, Regina, Timo ja Torkkel, Milla (toim.) Patoturvallisuus-
opas. Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 89 | 2012. Julkaisu päivitetty 12/2018.
- Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Ministeriö 20/2018.
- Keskitalo, Ilkka: Digitaalinen geotiedon tallennus- ja siirtoratkaisu. Geotietovirtaprojekti. Pääjohtajan katsaus 2. Kalvosarja.
- Kostamo, Kirsi, Kaikkonen, Laura ja Kotilainen, Aarno: Itämeren rautamanganaisaostumat. Taustaselvitys. 2019. Ei julkinen.
- Kumpula, Anne: Kaivosalueunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952-9/16 -2012. Toimituskunta Martti Kairinen, Leena Kartio, Heikki Kulla ja Eva Tammi-Salminen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu N:o 24 s. 183-196.
- Luvat ja valvonta -kärkihanke. Kaivostoiminta, toiminnan aikainen valvonta. Loppuraportti 14.2.2018.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen Oikeustiede-Jurispudentia XXXIX:2006 s. 97-150.
- Malmiäntä, Tapio ja Pölonen, Ismo: Pingpong-tulkintatilanteet ympäristöoikeudessa – esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivosluvitusten ristiinkytkenä. Juhlakirja Matti Ilmari Niemi: Esineoikeuden järjestelmän rakentaja. Toim. Emmi Muhonen. Alma Talent, Helsinki 2018, s. 74-84.
- Puska, Anne: Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset – Viranomaishaastattelujen tulokset. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10.
- Pölonen, Ismo: Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista. Muistio 17.4.2019 Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamassa hankkeessa ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE), joka kuuluu strategisen tutkimuksen neuvoston ohjelmaan ”Muuttuvat hallinnan tavat ja aktiivinen kansalaisuus”. <http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>
- Pölonen, Ismo: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuriidikka 2/2012 s. 70-105.

- Pölonen, Ismo: Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013 s. 414–435.
- Pölonen, Ismo: Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016 s. 70–91.
- Pölonen, Ismo ja Halinen, Arja: Harmonisointia ilman koherenssia – kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Referee-artikkeli 9.8.2017. Edilex 2017/31.
- Pölonen, Ismo ja Halinen, Arja: Lupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet. Taus-taselvitys 20.6.2016. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamis-vaihtoehdot -hanke. Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto.
- Pölonen, Ismo ja Perho, Juha: YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edi-ta Publishing. Helsinki 2018.
- Sivonen, Mikko ja Frilander, Reetta Frilander: Patoturvallisuuden toteutuminen Suomen jäte- ja kai-vospadoilla. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 462. Helsinki 2001.
- Stedman, Ashley ja Green, Kenneth P.: Survey of Mining Companies 2018. Fraser Institute Annual.
- Suomi kestävän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi -toimintaohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Konserni 15/2013.
- Toimialaraportit. Kaivosala. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2018. TEM Toimialapalvelu. syk-sy 2018.
- Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu (TOVARAMA). <https://www.syke.fi/hankkeet/tovarama>
- Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki 1989.
- Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoshankkeissa. Opas. Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.
- Kaivoslain ja useiden muiden lakien valmisteluasiakirjat.

Liite 1: Asettamiskirje

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Päätös
1.3.2019

1/2
TEM/354/13.01.01/2019

SELVITYSHENKILÖN ASETTAMINEN

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi
työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön yhteinen selvitys

Taustaa

Kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Nykyisen kaivoslain runsaan seitsemän vuoden voimassaoloaikana ei ole myönnetty lupia uusille toimiville kaivoksille, vaan voimassaolevat kaivosluvut perustuvat aiempaan kaivoslakiin (503/1965).

Osana tätä selvitysten kokonaisuutta työ- ja elinkeinoministeriö ympäristöministeriötä kuultuaan, ja yhteistyössä tämän kanssa, on päättänyt asettaa selvityshenkilön selvittämään kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta.

Selvityshenkilö

Selvityshenkilöksi nimetään OTT Pekka Vihervuori.

Tehtävät

Selvityshenkilön tehtävänä on selvittää ja arvioida

- kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä
- kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta.

Selvityksen tuloksena syntyy analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi.

Selvityksessä tarkastellaan

- kaivoslain ohjausjärjestelmien kuten valtausjärjestelmän sekä malminetsinnän ja kaivosten ennakkovalvonnan (malminetsintä-lupa, kaivoslupa, etuoikeusjärjestelmät) sekä jälkivalvonnan toimivuutta
- osallistumisjärjestelmien toimivuutta (haitankärsijät ja kuntien rooli)
- vakuusjärjestelmän toimivuutta ja riittävyttä
- kaivoslain mukaisten menettelyjen suhdetta eräiden muiden lakien mukaiseen kaivostoimintaan kohdistuvaan sääntelyyn kuten ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, maaineslakiin, ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin,

- vesilakiin, luonnonsuojelulakiin, patoturvallisuuslakiin, konkurssi-
lakiin, muinaismuistolakiin, saamelaiskäräjälakiin
- yhteenvedo sidosryhmäpalautteesta – palautetta kerätään sähköisen alustan avulla, myös julkisessa keskustelussa jo nousnut esiin joitakin selkeitä kärkeäksymyksiä
- keskeiset arviot kaivoslain toimivuudesta ja johtopäätökset
- kehittämisehdotukset

Aikataulu

Sidosryhmien ja kansalaisten kirjallinen palaute 18.3.2019 mennessä.

Samaan aikaan kootaan julkisessa keskustelussa nostetut kipupisteet – näiden tarkastelu voi jo alkaa.

Palautteen koostaminen ja analysointi 29.3.2019. mennessä.

Selvitystyön aikana kuullaan keskeisiä sidosryhmiä

Selvitystyön keskeiset havainnot 15.4.2019 käytettäväiksi hallitusneuvottelijoille.

Lopullinen raportti, johon sisältyy toimenpidesuosituksia 15.6.2019.

Selvityshenkilön tukena on sihteeristö, jossa on edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä ja tarvittaessa asiantuntijoita.

Kustannukset

Selvityshenkilölle maksetaan toimeksiantosopimuksen mukainen palkkio (15.000 euroa). Selvitystyö maksetaan momentilta 3201012 (TUSE momentti, vuoden 2019 määrärahat). Työ- ja elinkeinoministeriössä yhteyshenkilö on kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen.



Mika Lintilä
elinkeinoministeri



Ilona Lundström
osastopäällikkö, ylijohtaja

Liite 2: Kommenttipyyntökirje



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

TULE MUKAAN ARVIOIMAAN KAIVOSLAIN TOIMIVUUTTA

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi

työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön yhteinen selvitys

Kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Nykyisen kaivoslain runsaan seitsemän vuoden voimassaoloaikana ei ole myönnetty lupia uusille toimiville kaivoksille, vaan voimassaolevat kaivosluvut perustuvat aiempaan kaivoslakiin (503/1965).

Työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö teettävät selvityksen, jolla selvitetään kaivostoimialan ja kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta.

Selvityshenkilöksi on nimetty OTT Pekka Vihervuori.

Selvityshenkilön tehtävänä on selvittää ja arvioida

- kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä
- kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta.

Osana tätä selvitystä pyydämme kommentteja ja kehitysehdotuksia laajasti eri toimijoilta sekä kansalaisilta jäljempänä esitettyihin muutamaan kysymykseen. Palaute analysoidaan ja se on osa kesäkuussa julkaistavaa selvitysmiehen raporttia.

Selvityksen tuloksena syntyy analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi.

Selvityksessä tarkastellaan

- kaivoslain ohjausjärjestelmien kuten valtausjärjestelmän sekä malminetsinnän ja kaivosten ennakkovalvonnan (malminetsintä-lupa, kaivoslupa, etuoikeusjärjestelmät) sekä jälkivalvonnan toimivuutta
- osallistumisjärjestelmien toimivuutta (haitankärsijät ja kuntien rooli)
- vakuusjärjestelmän toimivuutta ja riittävyttä
- kaivoslain mukaisten menettelyjen suhdetta eräiden muiden lakien mukaiseen kaivostoimintaan kohdistuvaan sääntelyyn kuten

- ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, maa-aineslakiin, ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin, vesilakiin, luonnonsuojelulakiin, patoturvallisuuslakiin, konkurssilakiin, muinaismuistolakiin, saamelaiskäräjälakiin
- yhteenvedo sidosryhmäpalautteesta – palautetta kerätään sähköisen alustan avulla, myös julkisessa keskustelussa jo noussut esiin joitakin selkeitä kärkeksymyksiä
 - keskeiset arviot kaivoslain toimivuudesta ja johtopäätökset
 - kehittämissuhteukset

Palautetta pyydetään 18.3. 2019 mennessä, mutta tämänkin jälkeen palaute ja kehittämissuhteukset ovat tervetulleita.

Kysymykset:

**1. Onko teillä tai edustamallanne taholla kokemuksia tai havaintoja kaivostoimialasta ja erityisesti sitä säätelevän kaivoslain (621/2011) soveltamisesta ja toimivuudesta käytännössä?
Millaisissa yhteyksissä kokemukset tai havainnot ovat syntyneet?**

2. Miten arvioisitte kaivoslain ja siinä säänneltyjen menettelyjen asemaa osana lainsäädännön kokonaisuutta? Oletteko havainneet ongelmia tai kehittämistarpeita kaivoslain ja muiden lakien välisissä suhteissa tai työnjaossa? Miten lainsäädäntöä ehkä olisi tältä kannalta kehitettävä?

**3. Millaisia nuo kokemukset ja havainnot ovat? Mitä myönteistä tai kielteistä mielestänne on tullut esiin? Vastaus voidaan laatia myös useampiosaiseksi niin, että eri asiakysymykset käsitellään erikseen.
Kokemuksista ja havainnoista voidaan vastaukseen sisällyttää myös mahdollisia faktatietoja.**

**4. Miten kaivoslakia ja erityisesti siinä säänneltyjä menettelyjä ja päätöksentekoa sekä osapuolten asemaa mielestänne tulisi kehittää?
Vastaus voidaan laatia myös useampiosaiseksi niin, että eri asiakysymykset käsitellään erillisinä.**

5. Muut mahdolliset havainnot ja ehdotukset.

Liite 3: Kommenttipyyntökirjeen jakelu

Agnico Eagle	Oikeusministeriö
Boliden Mineral	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Endomines	Outokumpu
Finanssiala ry	Paliskuntain yhdistys
Geologian tutkimuskeskus	Paroc
Geologiliitto	Pirkanmaan ELY-keskus
Huoltovarmuuskeskus	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Infra ry	Pohjois-Suomen AVI
Itä-Suomen AVI	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Juuan Dolomiittikalkki Oy	Polarstone Oy
Kainuun ELY-keskus	Pro Heinävesi
Kainuun liitto	Puolustusvoimat
Kaivosteollisuus ry	Pyhäsalmi Mine
Kalatalouden keskusliitto	Pääesikunta
Keski-Pohjanmaan liitto	Saamelaiskäräjät
Kiviteollisuus	Salon Mineraali
Kolttien kyläkokous	Sibelco Nordic
Kuntaliitto	Sisäministeriö
Kyläyhdistys ry	SMA Minerals
Lapin ELY-keskus	Sotkamo Silver
Lapin Kullankaivajain liitto ry	Suomen Luonnonsuojeluliitto
Liikenne- viestintävirasto	Suomen Malmijalostus
Luonnonvarakeskus LUKE	Suomen Ympäristökeskus SYKE
Maa- ja metsätalousministeriö	Suomen Yrittäjät
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto	Suunnittelu- ja konsultointiyritykset SKOL
MTK	Säteilyturvakeskus STUK
Maanmittauslaitos	Teknologiaeollisuus
Maanomistajain liitto	Tulikivi
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES
Metalliliitto	Vaasan hallinto-oikeus
Metsähallitus	Vesi- ja viemärilaitosyhdistys
Mondo Minerals	WWF
Museovirasto	Yara Suomi Oy
Natur och miljö	Ympäristöoikeustieteen seura
Nordkalk Oy Ab	Ympäristövaikutusten arviointi -yhdistys
Nunnalahden Uuni Oy	

Liite 4: Kaivoskyselyyn vastanneet

Maanmittauslaitos	Museovirasto
Huoltovarmuuskeskus (ei lausuttavaa)	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	Lapin Kullankaivajain Liitto ry
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	Veikko Vuontisjärvi
Saamelaiskäräjät	AA Sakatti Mining Oy
Kalatalouden Keskusliitto	Teknologiateollisuus ry
Sisäministeriö (ei lausuttavaa)	Kaivosteollisuus ry
Latitude 66 Cobalt Oy	Opetus- ja kulttuuriministeriö (ei kommentoitavaa)
Luonnonvarakeskus LUKE	Maa- ja metsätalousministeriö
Pirkanmaan ELY-keskus, ympäristöva- tualue	Geologian tutkimuskeskus (GTK)
Ympäristövakuutuskeskus (YVK) ja Fi- nanssiala ry (FA)	Pääesikunta
Suomen Kylät ry	Pro Heinävesi
Golder Associates Oy	Suomen Kuntaliitto ry
Boliden Kylylahti Oy	Nordkalk Oy Ab
Suomen Malmijalostus Oy - Finnish Mi- nerals Group	Pro Kuusamo ry
Suomen ympäristökeskus SYKE	Lapin matkailuelinkeinon liitto
Mawson Resources Ltd./Mawson Oy	Paliskuntain yhdistys
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)	Kainuun liitto
Metsähallitus	Geologiliitto
Suunnittelu- ja konsultointiyritykset	Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
SKOL ry	Pyhäjärven kaupunki
Suomen luonnonsuojeluliitto ry	Pohjois-Savon liitto
Yara Suomi Oy	Mika Flöjt

Liite 5: Yhteenveto kirjallisesta palautteesta

Tiivistelmä selvityshenkilön eri tahoilta saamasta kirjallisesta palautteesta. Palaute on eritelty kommentoivan tahon mukaan. Kirjallisen palautteen lisäksi on kaivoslainsäädännön toimivuuden kommentointiin ollut käytössä Ota kantaa –sivuston kysely. Myös sitä kautta tullut palaute on huomioitu ja se on ollut selvityshenkilön käytössä selvitystyön aikana.

Yksityiset kansalaiset:

- laki ei huomioi paikallisia intressejä
- ympäristövalvontaa tulee kehittää
- tarvitaan verojärjestelmä
- varauksen pitäisi tulla voimaan vasta kaivosviranomaisen päätöksellä ja siinä tulisi olla hehtaariperusteinen hinta
- yritystuet tulisi poistaa
- verolainsäädännön mahdollistamat poistot ja vähennykset tulisi poistaa
- maanomistajakorvaus olisi parempi kumotun 1965-vuoden lain mukaisena
- arvonalisäveron palautus kaivosyhtiölle on yritystuki ja tulisi poistaa
- verosuunnittelu tulisi estää
- kaivoslaki ei tunnista eikä edistä kaivostoiminnasta poistuvan alueen uusiokäyttöä

Valtionhallinto:

- kaivoslain suhde lunastuslakiin on jännitteinen
- rajaamistoimitusta koskeva sääntely vanhojen, epäselväksi jääneiden rajojen osalta
- viranomaisten käsitys lain soveltamisalasta vaihtelee

- jätealueet ei saisi palautua maanomistajille, sillä mukana siirtyvät merkittävät vastuut
- kaivoslain ”ympäristövaikutusten” määrittely tulisi määritellä tarkemmin
- eri lakien suhdetta tulisi selkeyttää: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki; näihin liittyvät korvaukset ja vakuudet sekä haitat ja niihin liittyvät korvaukset
- malminetsintäluvan lupamääräykset edellyttäisivät ELY-keskuksen tarkastamaa suunnitelmaa ympäristövaikutuksista
- ympäristövalvojan mahdollisuuksia valvoa pitäisi edistää, 51.7 §:n mukaisia ilmoituksia ei tehdä
- vakuuksien taso on liian alhainen
- kaivosluvan ja ympäristöluvan suhde on epäselvä
- No go –alueet, missä malminetsintä tai kaivostoiminta ei ole mahdollista
- kaivosviranomaisen asiantuntemus ympäristöasioissa on puutteellinen
- verotus, rojaltit ja vakuusrahasto
- haitankärsijän asema on heikko
- sosiaalisten vaikutusten arviointia pitäisi kehittää, sosiaalista toimilupaa ei ole operationalisoitu
- sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys ja sen arviointi
- kulttuuriympäristön huomiointi jää vähäiseksi
- onnettomuudet ja konkurssitilanteet, kulujen kattaminen
- toiminnanaikainen kunnostus eli jatkuva jälkihoito
- ekologiset kompensatiot
- valvonnan resurssit
- kaivosviranomaisen toimivallan rajat epäselvästi kirjoitettu, löytyy lakia tulkitsemalla
- kaivosalueen ulkopuolisten haitankärsijöiden oikeudet
- eri lakien roolia toiminnan kokonaisluvituksessa tulisi selkeyttää myös viestinnällisesti
- malminetsintäluvan vaatimukset ylimitoitettut suhteessa siihen, että samaa toimintaa voi tehdä maanomistajan suostumuksella
- lähialueiden asukkaiden oikeudet viranomaisprosesseissa
- muutoksenhaun keskittäminen johonkin hallinto-oikeuteen

- kaivosten sivutuotteiden (jäte) hyödyntäminen kaivoslain mukaisen menettelyiden mukaisesti mahdolliseksi
- 46.1 § 7, milloin selvitysmenettely voi korvata oikeusvaikutteisen kaavoituksen ja millainen menettely
- kaivosviranomaisella ristiriitainen rooli valvojana ja edistäjänä
- kaivoslupa voisi olla puhdas hyödyntämislupa, jossa ei ole ympäristöelementtejä
- lupien eriaikaisuus ei mahdollista niiden toisiaan täydentävää luonnetta
- toimivaltaisen luonnonsuojeluviranomaisen lausunnon sitovuuden tarkentamista lupaharkinnassa tulisi pohtia
- lupahakemuksen asiakirjojen julkisuus, kun mukana on liikesalaisuuksia
- hakemusaineisto tulee olla sähköisesti saatavilla ja julkista
- kaivosvero tulisi kohdistua louhittavan tuotteen arvoon
- poikkeussäännösten soveltaminen viranomaisessa
- kaivoslain 169 ja 69 §:ien suhde, luvan muuttamisen edellytyksenä tulisi olla lainvoimainen lupapäätös
- lupamääräyksen ovat muodoltaan kaavamaisia, eikä tapauskohtainen harkinta näy
- kaivoslain tavoitesäännön merkitys tulisi tarkentaa muinaisjäännösten ja paikallisen kulttuuriperinteen huomioimisen osalta
- asianosaisten osallistamisprosessit ja niiden rajapinnat ovat epäselvät, mitkä määräykset ovat missäkin luvassa
- luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain osalta inventointien tekeminen ja selvitysten laajuus ovat tulkinnanvaraisia
- 38 §:n toteuttaminen vaatisi täsmentämistä
- varauksen oikeudelliset vaikutukset tulisi selkiyttää
- viranomaisen tulee varmistaa kaivosalueen riittävä koko ja toiminnan ympäristöllinen kestävyys
- viranomaisten välistä tiedonkulkua tulee parantaa
- maanomistusolosuhteen voivat aiheuttaa kustannuksia: maanvuokraaja saattaa menettää tukia maankäytön muuttuessa
- vähäinen näytteenotto tulisi määritellä tarkemmin
- perustutkimus olisi hyvä mainita laissa, ei kaipa erityissääntelyä
- ”yhden luukun periaate” olisi tavoiteltava tilanne

- olisi hyvä määritellä olennainen heikennys elinkeinojen ja kulttuurin harjoittamiselle tai huomattava haitta poronhoidolle (saamelaisten kotiseutualueella)
- varausalueiden kokoa tulisi rajoittaa
- karenssiaikojen ja kaivosalueiden suoja-alueiden mielekkyyttä tulisi pohtia
- myös maanomistajan luvalla tehtävällä tutkimuksella saatu tietoa-aineisto tulisi luovuttaa kaivosviranomaiselle, esimerkiksi varausalueilta
- lentogeofysiikan aineisto tulisi ottaa luovutusvelvollisuuden piiriin koko aineiston osalta, ei vain lupa-alueen osa-aineisto
- suojaetäisyyden suuruus puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ympärille tulisi harkita tapauskohtaisesti
- jatkuvan sulkemisen mahdollisuus ja ympäristöasioiden huomiointi voi edellyttää kaivoksen lopettamisen uudelleenmäärittelyä tai täsmentämistä

NGO:t, organisaatiot:

- tiedottaminen, tiedoksisaanti on haasteellista, jos asianosainen ei asu paikkakunnalla
- kaivosaluelunastusluvan toimivuus, miten määritellään valtakunnallinen merkittävyys
- maankäyttö- ja rakennuslaki, maankäytön ohjausmekanismi
- vakuuksien taso
- YVA-menettely pitäisi määrätä pakolliseksi
- kaivosverosta pitäisi tehdä selvitys
- sosiaalinen toimilupa
- kullanhuuhdonnan osalta yhteisvaikutusten arviointi
- YVA-menettely pitää olla päätetty ennen luvan hakemista
- kaivoslupa pitäisi yhdistää muihin lupiin
- viranomaisten neuvottelut pois
- viranomaisten resurssit on turvattava
- ryhmäkanteen mahdollisuus
- poronhoitopykälien pitäisi kattaa koko poronhoitoalue, neuvotteluvelvoite tulee laajentaa ja määräyksiä kehittää

- aiheuttaja maksaa –periaatteen noudattaminen, viranomaisten keinot selkeytettävä, jos toimija maksukyvytön
- kollektiivinen korvausvastuu
- ulkopuolisten haitankärsijöiden asema
- kaivosten pitkäaikaisten ympäristövaikutusten huomiointi sääntelyssä ja lupaharkinnassa
- toiminnanharjoittajan vaihtumisen vaikutus lupien voimassa-oloon
- CETA-sopimuksen investointisuojaan vaikutuksen kaivostoimintaa koskevaan lainsäädäntöön
- kaivoslain 11 ja 18 §:ien suhdetta tulisi selventää
- muiden elinkeinojen asema on heikko
- lupamenettelyiden yhdentäminen
- kunnan tulee voida vastustaa malminetsintää alueillaan, jollei kunta katso kaivostoiminnan sinne sopivan
- kaivoslain yleisten ja yksityisen etujen turvaamiseksi annettavia määräyksiä ei ole toteutettu laissa tarkoitetusti
- kaivoslupan tulisi aina edellyttää oikeusvaikutteista kaavaa
- kuntien oikeutta alueiden käytön määrittelyssä tulisi vahvistaa
- vireillä oleva kaavoitus tulisi sisällyttää luvan myöntämisen esteisiin
- mitkä ovat erityiset syyt, joilla kaavoituksellinen este voidaan sivuuttaa?
- Kaivoslaissa muualla oleva ”ei saa aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle” tulisi lisätä luvan myöntämisen este-pykälään
- kaivokset tulisi saattaa erillisen kiinteistöverotuksen piiriin (kaivannaisten arvo tai kaivoksen vuotuisen käytön arvo)
- verotusarvo voitaisiin määritellä soveltaen kuten kiven, soran, saven ym ottopaikan verotus
- hakemusten kuulutuskynnystä tulisi nostaa (hakemuksen liitteiden sisältö)
- oikeusprosesseja tulisi nopeuttaa
- kuntien ja maakuntien näkemykset ja tahtotila tulee huomioida paremmin
- mahdollinen verotuotto tulisi tulouttaa paikallistasolle

- kaivosrahasto voisi edistää kotimaisten toimijoiden asemaa
- YVA-prosessien selkeyttä, sisältöä ja puolueettomuutta tulee lisätä
- toimijan, kunnan ja muiden asianosaisten jatkuva yhteistyö – tiedonkulku
- uusien teknologioiden hyödyntäminen päästöjen rajaamiseksi
- kaivoslaki ei tunnista kaivoksen uusiokäyttöä, vain maisemoinnin
- miten suljetun kaivosalueen ympäristön jälkiseuranta ja valvonta järjestetään
- valtion tukimuodot alueille elinkeinomurroksessa kaivostoiminnan päättyessä
- kaivosvero kunnan suoriin ja välillisiin kaivostoiminnan aiheuttamiin investointeihin
- kiinteistöverotus, jotta verotuotto alueille
- eri intressien yhteensovittaminen edelleen hankalaa tai mahdollonta
- kaivoshankkeiden etusija maankäytössä tulisi purkaa
- kaivoshankkeiden perustuslailliset ongelmat, ympäristöoikeudet, maaomistuksen oikeudet ja alkuperäiskansojen oikeudet
- lupaprosessien erillisyyys lisää eri lakien huomiointia ja soveltamista hankkeissa
- ympäristövaikutukset arvioitava koko elinkaaren ajalta
- viranomaisten osaaminen ei aina riittävää
- lupapäätösten perustelut suppeita ja tulkinnanvaraisia
- toimeenpano muutoksenhausta huolimatta tulisi harkita, ei olla pääsääntö
- YVA- ja natura-arvioiden toimittamisen ajankohta tulisi arvioida uudestaan
- kaivosviranomaisen ympäristölainsäädännön resurssit
- yleisen ja yksityisen edun kannalta tarpeelliset määräykset ovat puutteellisia
- lupien keskinäiset riippuvuussuhteet arvioitava, ympäristölupa ja vesilupa kaivosluvan edellytyksiksi
- vesilupa pääsääntöisesti tarpeen
- varaus vaikuttaa kiinteistön käyttömahdollisuuksiin

- kaavallinen tarkastelu hankkeiden monenlaisten ja laaja-alaisten maankäyttötarpeiden ja vaikutusten takia tarpeen
- lainvoimaisen kaavan vaihtoehto, selvittäminen, ei ole selkeästi määritelty
- kaavoitus ja kunnanvaikutusmahdollisuudet
- No go –alueet
- malminetsintäluvan edellytykset lakiin samoin kuin esteet
- maankäyttö- ja rakennuslakiin erityissäännöksiä kaivoksia koskevan kaavan sisällöistä
- kunnan päätösvaltaa tulee lisätä
- kaivoslain suhde jätelakiin tulisi tarkastella, kiertotalouden edistäminen
- tarkennuksia kaivannaisjäteasetuksen 8 §:ään kaivosten jätealueiden riskien pienentämiseksi
- sosiaalisen toimiluvan edistäminen lainsäädännön keinoin
- siirtymäsäännösten noudattamisen ja niiden selkeyttäminen
- viranomaispäätösten perustelut ovat vaillinaiset tai puutteelliset
- viranomaistoimintojen keskittäminen ja lupamenettelyiden integrointi
- luottamus viranomaisiin on heikentynyt
- toteutuuko ympäristöperusoikeudet?
- kunnalle ja maakunnalle veto-oikeus
- maanomistajalle veto-oikeus
- kaivosten vesistövaikutukset tulisi huomioida painavammin
- lupamääräysten noudattaminen ja jälkikäteinen valvonta
- kaivosten ympäristövakuudet ja ympäristöohjaava verotus, ympäristövastuujärjestelmä ja rahasto – tulee varmistaa ympäristötilan turvaaminen

Konsultit, malminetsintä- ja kaivosyhtiöt:

- puolustusvoimien käytössä olevat alueet selkeästi tietoon
- Natura-statuksen roolin kirkastaminen, tulkinta
- lupapäätösten epäselvyys lupamääräysten osalta
- vakuudet ovat pieniä
- lupakäsittelyiden yhdistäminen, yhteiskuuleminen

- viranomaisresurssit
- tonniperusteinen vero tai rojalti kunnalle, maisemointiin, ja osa geologian tutkimuskeskukselle
- varauksen yhteyteen tutkimussuunnitelma ja sen rahoitus
- toiminnanaikainen entisöinti
- lupien yhteiskäsittely, yhdistäminen: kaavoitus, YVA, kaivoslain edellyttämät ympäristöselvitykset
- selkeä dokumentointi siitä mitkä vahinkoerät sisältyvät asianosaisten korvauksiin
- tiedoksianto, ei tavoita erityisesti metsämaanomistajia, jotka eri puolilla maata
- 46.1 § 3 kohta – karenssi
- Malminetsintäaika 15 vuotta on lyhyt
- 15 vuoden jälkeen tutkimustiedot on lain mukaan luovutettava valtiolle, vaikka toimijalla olisi halua jatkaa kaivoslupavaiheeseen
- kaivoslaissa tulisi selvemmin huomioida teollisuusmineraalien eroavaisuudet metallimalmeista
- tapauskohtaisesti voisi olla tarpeen 3-ulotteinen kaavoitus, kun maanalaista kaivostoimintaa on lähellä asutusta
- kaavoituksessa tulisi huomioida olemassa olevan kaivostoiminnan vaikutukset asumisviihtyvyydelle
- täsmennyksiä kaivoslupapäätöksen vesi-, ympäristö- ja luonnonsuojelulain vaatimusten selvittämisen osalta – rajaus ehdottomien luvan esteiden tarkasteluun?
- viranomaisten roolit, osaaminen ja resursointi, ja niiden riittävyys
- malminetsintäluvan jaksotus 5-vuotiseksi
- luvan peruuttaminen eli luvasta luopuminen helpommaksi
- vähäinen näytteenotto tulisi määritellä tarkemmin
- maanomistajakorvausten kohtuullistaminen
- luonnonsuojelulakiin täytäntöönpano-oikeus muutoksenhausta huolimatta, kuten on muissa laeissa
- lehdissä julkaistu yleistiedoksianto on ongelmallinen
- lupa- ja valitusprosessien yhdistäminen, osallistumisprosessit selkiytyisi
- käsittelyajat
- kaivostoiminnan YVA ja SOVA elinkaaren mittaiseksi

- metsähallituksen roolien selkiytyminen, on sekä lupaviranomainen että maanomistaja
- ympäristö- ja luonnonsuojelupuolelle yksi kansallinen lupaviranomainen Tukesin tapaan
- viranomaisten toimivallassa välillä epäselvyyttä
- eri lupaprosessien keskinäiset riippuvuudet olisi käytävä läpi, jätealueiden lupaprosessien koordinointi lupapäätöksiä annettaessa
- eri lupalakien rajapinnat epäselvät
- toiminnanharjoittajan eri lupien vakuudet tulisi voida yhdistää
- erilliset lupapäätökset
- kaivosvero ei pidä ulottaa pienimuotoiseen toimintaan

Liite 6: Kutsu kuulemistilaisuuteen

Kuulemistilaisuus kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta

Aika: 2.4. klo 12.30-16

Paikka: Pääpostin auditorio, Mannerheiminaukio 1 B Helsinki

OTT Pekka Vihervuori selvittää työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön toimeksiannosta kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta. Sidosryhmien palautetta kerätään sekä sähköisesti lähetettyjen pyyntöjen avulla että Ota kantaa –verkkoalustan kautta. Näiden lisäksi tarjoamme mahdollisuuden täydentää kirjallista palautetta kuulemistilaisuudessa

Jotta kaikilla halukkailla sidosryhmillä olisi mahdollisuus tuoda tilaisuudessa esiin havaintojaan, on toivottavaa, että kutakin tahoa edustaa vain yksi henkilö. Puheenvuoroissa toivotaan tuotavan esiin kirjallista palautetta täydentäviä seikkoja. Puheenvuoroihin ei toivota esitysmateriaalia, vaan kaikki aineisto toivotaan kirjallisena palautteena iyr@tem.fi –osoitteeseen.

Ilmoittautumiset viimeistään 25.3. oheisen linkin kautta

<https://response.questback.com/tem/kaivoslaki-kuuleminen>

Ilmoittautuneille toimitetaan 27.3. puheenvuoroihin liittyvät tarkemmat tiedot, kuten käytettävissä oleva aika.

Tilaisuudessa on kahvitarjoilu.

Tervetuloa!

työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö

Liite 7: Valitukset kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin

Valitukset kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin (1.7.2011 - 31.12.2018)

2011-2018	RATKAISTUT LUVAT	VALITUS HaO:een	Hyläty / jätetty tutki- matta	Palautettu uudelleen käsiteltäväksi	Ratkaisematta hao:ssa	Valittaja/luvan saaja perunut hakemuksen ennen valituksen ratkaisua	Ratkaisematta KHO:ssa
	Kpl	Kpl	Kpl	Kpl	Kpl	Kpl	Kpl
Valtaus	311	35	25	6		4	
Kaivospiirimääräykset + kaivosluvut	85	24	12	8	2	2	
Varaus	565	29	26			3	
Malminetsintälupa	396	23	11	7	2	3	
Kullanhuuhdontalupa	378	72	43	13	8	8	
Kaivosten määräysten tarkistaminen	187	13	11	2			
MUUT (siirrot, raukeamiset, louhintakorvaus)	327	5	2		3		
YHTEENSÄ	2249	201	130	36	15	20	

Valitukset kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin (1.7.2011 – 31.12.2018)

TUKESIN RATKAISEMAT LUVAT (Huom. Sisältävät kaivoslakien 503/1965 ja 621/2011)	RATKAISTUT LUVAT Kpl	VALITUS HaO:een Kpl	PALAUTETTU Tukesille Kpl	Ratkaisematt a HaO:ssa Kpl	Ratkaisematta KHO:ssa Kpl
Malminetsintäluvat (sis. varaukset)	1272	87	13	2	
Kaivosluvat	272	37	10	2	
Kullanhuuhdonta- luvat	378	72	13	8	
Muut (siirrot, raukeamiset, louhintakorvaukset)	327	5		3	
YHTEENSÄ	2249	201	36	15	0

tukes

Verkkajulkaisu

ISSN 1797-3562

ISBN 978-952-327-440-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi