Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
5.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 HE:n tavoitteet, lain tarkoitus ja ympäristönsuojelu

HE:n pääsisällön esittelyssä todetaan, että ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitetään muutoksia, joilla lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Jäljempänä jaksoissa 2–4 arvioin, miten esitys onnistuu tässä suhteessa verrattuna voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011). Jaksoon 5 kokoan keskeiset päätelmät.

Ympäristösuojelua tukee myös yleisön ja eri asiantuntijaviranomaisten osallistuminen kaivoshankkeen hallintomenettelyn eri vaiheissa, sillä osallistuminen ja vuorovaikutus tuovat hankkeen suunnitteluun ja päätöksentekoon lisää ympäristötietoa. HE:ssä ehdotetaan myös kunnan hyväksymää kaavaa kaivosluvan edellytykseksi, jotta parannetaan paikallista hyväksyttävyyttä kaivoshankkeelle ja paikallisten tahojen vaikuttamismahdollisuuksia kaivoshanketta koskevassa kaavoituksessa. Arvioin esitystä yleisön osallistumismahdollisuuksia koskevilta osin Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) pohjalta jaksossa 3.

Ennen tarkempaa HE:n arviointia on todettava yleinen havainto Suomen kaivosluvan ja ympäristölupien välisistä suhteista. Yleensä eri maissa kaivoslupa on toimilupa kaivostoiminnalle. Lisäksi kaivostoiminnalle tarvitaan yksi tai useita ympäristöä suojelevia lupia. Kysymys on vain siitä, että kumpi

tarvitaan ensin kaivoslupa vai ympäristölupa. Suomessa voimassa oleva kaivoslaki on molempia. Esimerkiksi kaivoslain 48.2 § sisältää yleisen turvallisuuden vaarantamiselta, ympäristöä huomattavan vahingollisilta vaikutuksilta ja paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen merkittävältä heikentymiseltä suojaavat kaivosluvan myöntämisen esteet. Muitakin esimerkkejä ympäristönsuojelusta jo voimassa olevan kaivoslain säännöksistä on löydettävissä. Kyseinen lainkohta vahvistuu käsillä olevan HE:n myötä niin, että jokainen näistä näkökohdista voi muodostaa itsenäisesti esteen kaivosluvan myöntämiselle. Lupaharkinnassa esteiden aktualisoitumista voidaan välttää lupamääräyksin. HE:ssä ehdotettujen uusien lupamääräysten myötä kaivosluvan yllä mainitut esteet muistuttavat yhä enemmän muita kaivosluvan myöntämisedellytyksiä, kuten jäljempänä jaksossa tarkemmin 2.4 kuvaan. Jos lainmukaisia esteitä ei ole, oikeusharkintainen lupa on myönnettävä.

Suomen kaivoslaki ei olekaan puhdas kaivoksen toimiluvan myöntämiseen keskittyvä laki, vaan myös yleisiä ympäristönsuojeluetuja turvaava laki. HE:n perusteella ympäristönsuojeluintressi vahvistuu myös lain tarkoituksessa, kun kaivoslain 1.1 §:n 3 kohta muutetaan muotoon ”toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö”. Nämä seikat on otettava erityisesti huomioon, kun toteutetaan lain tarkoitusta yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta. Laki pyrkiikin yhteensovittamaan erilaisia kaivosalueen yleisiä ja yksityisiä etuja kaivosoikeuden hakijan taloudellisiin intresseihin. Vaikka tällaista intressipunnintaa tehdään jo kaivoslaissa suhteessa ympäristösuojeluetuihin, kaivoslupa ei vielä itsessään takaa, että kaivos lopulta saa esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen ympäristöluvan. Hakijan pyynnöstä lupien menettelyt voidaan yhteensovittaa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 3 §:n nojalla, mutta molempien lupien myöntämisedellytykset arvioidaan toimivaltaisissa viranomaisissa itsenäisesti. Näin ollen muu ympäristölainsäädäntö täydentää kaivoslain mukaista ympäristönsuojelua kaivoshankkeissa.

2 Keskeiset kaivoslain aineellisoikeudellisten säännösten muutokset ympäristönsuojelun vahvistamiseksi

2.1 Lain tarkoitus (1 §) ja muu ympäristölainsäädäntö (3 §)

Lain tarkoitussäännöksillä on merkitystä sovellettaessa sen aineellisoikeudellisia erityissäännöksiä ja tulkittaessa lakia. HE:n muutoksin kaivoslain 1 §:n tarkoitussäännös korostaa taloudellisesti,

sosiaalisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa. Säännöksen muotoilu tähdentää käynnissä olevaa kestävyyssiirtymää ja korostaa myös ihmissukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta.

Esityksen myötä luonnonvarojen säästävä käyttö muutettaisiin kestäväksi käytöksi. Yleensä kestävä käyttö ympäristöä suojaava periaatteena viittaa vesi- ja muiden luonnonvarojen käyttämiseen niiden uusiutumisen rajoissa. Säästävä käyttö periaatteena puolestaan tarkoittaa uusiutumattomien luonnonvarojen harkittua ja resurssitehokasta käyttöä. Harkittu viittaa suunnitelmallisuuteen ja esimerkiksi eri esiintymien ajalliseen tai ympäristövaikutuksiin liittyvään priorisointiin luonnonvaroja käyttöön otettaessa. HE:n sivulla 87 perustellaan luonnonvarojen säästävän käytön muuttamista kestäväksi käytöksi ajantasaistamisella. Epäselväksi HE:n perusteluissa jää kuitenkin millä tavoin sanamuodon muutos tässä yhteydessä vaikuttaa lain tarkoitukseen, kun kyse on tosiasiassa uusiutumattomien kaivosmineraalien käytöstä. Muutoksella ei varmaankaan pyritty vähentämään lähtökohtaista kaivosmineraalien säästävää käyttöä.

Voimassa olevan kaivoslain esitöissä korostettiin, että ”Tavoitesäännöksen mukaisesti erityisesti huomioon otettava näkökohta on muun muassa luonnonvarojen säästävä käyttö.” (HE 273/2009 vp, s. 65). Ympäristövaliokunnan olisi hyvä todeta lausunnossaan, ettei kyseistä erityisesti huomioon otettavaa kaivosmineraalien säästävän käytön näkökohtaa ole tarkoitus lainmuutoksella poistaa sanamuodon muutoksesta huolimatta, ja esittää tältä osin alkuperäisen lainkohdan sanamuodon eli säästävän käytön säilyttämistä kestävän käytön rinnalla. Kestävä käyttö voisi silloin viitata esimerkiksi vesivarojen käyttöön tai kaivosalueen ennallistamiseen kaivostoiminnassa.

HE:llä vahvistetaan kaivoslain tarkoitussäännöksessä luonnon monimuotoisuuden suojelua. Tämä lisäys on linjassa esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian mukaisten luonnon ennallistamissuunnitelmien kanssa. Kaivostoiminnassa voidaan käyttää myös luonnonsuojelulain uudistuksen (HE 76/2022 vp) toteutuessa aiempaa systemaattisemmin esimerkiksi vapaaehtoista ekologista kompensaatiota.

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) on myös lakiehdotuksen 3 §:n luettelossa.
HE:n sivulla 87 todetaan, että ”Pykälässä oleva viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä. Luettelo muusta

keskeisestä lainsäädännöstä ei ole tyhjentävä.” Esitetyn lainkohdan sanamuoto kaipaisi kuitenkin selvennystä, jonka mukaan kaivoslain ohella sovelletaan muuta lainsäädäntöä (siis myös). Nyt valittu sanamuoto johtaa harhaan ”Lupa- tai muun asian ratkaisemisesta ja muutoin tämän lain mukaan toimimisesta säädetään luonnonsuojelulaissa…”. Sinänsä viittaussäännös on tarpeen, koska se tukee kaivostoiminnan kannalta keskeisten säädösten tunnistamista käytännössä.

2.2. Periaatteet (6 §)

Ympäristölainsäädännössä periaatteilla annetaan suuntaviivoja lain soveltamista varten. HE:n mukaan kaivoslain 6.1 §:n 4 kohtaan lisätään:

”Tässä laissa tarkoitetussa toiminnassa on periaatteena, että:

— —

4) niin pitkälle kuin mahdollista:

— —

d) varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä;

e) vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia;”.

Näistä d-alakohtaa perustellaan HE:n sivulla 88 niin, että voimassa olevan kaivoslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta. Tämä ilmentää tosiasiassa edellä jaksossa 2.1 kuvaamani säästävän käytön periaatteen resurssitehokasta puolta. Säästävän käytön periaatteen harkintaa korostava näkökulma liittyy e-alakohdan ajatukseen siitä, että vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia. Ensisijaisesti kaivostoiminta keskitetään alueille, joissa huomattavia vahingollisia vaikutuksia ympäristölle ei aiheudu. Näin ollen muutos vahvistaa yhtäältä säästävän käytön tavoitteita. Toisaalta edellä jaksossa 2.1 kuvattu muutos säästävän käytön muuttamisesta kestäväksi käytöksi ei tämän lainkohdan muutoksen valossa ole täysin linjakas. Lisäksi lainkohdan e-alakohta muistuttaa muotoilultaan myös vesioikeudessa käytössä olevaa haittojen minimoinnin periaatetta. Sinänsä tällaisten periaatteiden lisääminen lakiin on myös ympäristönsuojelun kannalta perusteltua. Myös ehdotetun kaivoslain 6.1 §:n 6 kohta kaivosmineraalien hallinnan järjestämisestä

asianmukaisesti vahvistaa ympäristönsuojelua, kun materiaalit sijoitetaan periaatetta noudattaen niiden ominaisuuksien edellyttämällä tavalla.

2.3 Kaivosluvan haltijan yleiset velvollisuudet (18 §)

Ympäristölainsäädännössä tyypillisesti toiminnanharjoittajille asetetaan yleisiä velvollisuuksia, jotka täydentävät luvissa toiminnalle asetettavia ehtoja. Näille vastaaville ympäristönsuojelulain yleisille velvollisuuksille annettiin merkitystä esimerkiksi Talvivaaran kaivosta koskeneessa rikosoikeudenkäynnissä. Kaivoslain 18 §:n mukaisia kaivosluvan haltijan yleisiä velvollisuuksia esitetään muutettavaksi HE:ssä. Ensinnäkin pykälän 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta. Kuten esityksessä sivulla 92 tuodaan esille, tämä lisäys tukee alueiden kestävää käyttöä ja parhaimmillaan kiertotaloutta. Toki kaivostoiminnan sisältö (esim. millaisia mineraaleja on louhittu ja millaista kaivosjätettä on syntynyt) vaikuttaa myös siihen, missä määrin aluetta voidaan käyttää kaivostoiminnan loputtua muuhun tarkoitukseen. Toiseksi HE:ssä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momentin uuteen 5 kohtaan kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi sen huolehtiminen, että kaivostoiminnassa otetaan huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen. Tällainen ennakointiin kannustava velvollisuus ohjaa paitsi toimintaa myös varoja ajoissa toimiin, jotka tukevat kaivoksen sulkemista. Lisäksi ennakointi parantaa vakuusjärjestelmän toimivuutta.

Kaivoslain 18.1 §:ään esitetään lisättäväksi myös 6, 7 ja 8 kohdat, jotka eri tavoin vahvistavat kaivosten ympäristönsuojelua. Nämä yleiset velvollisuudet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin kovin täsmällisiä. Esimerkiksi voidaan ottaa 8 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltijan velvollisuutena on ennaltaehkäistä ja vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia. Lainkohdan sanamuoto ”haitallisia ympäristövaikutuksia ennaltaehkäistään ja vähennetään” jättää itseasiassa avoimeksi, missä määrin tämä jako ennaltaehkäisyn ja vähentämisen välillä tapahtuu. Vastaava ympäristönsuojelulain 7 §:n sisältämä velvollisuus ehkäistä ympäristön pilaantumista on selkeästi ensisijainen ja velvollisuus vähentää sitä toissijainen: ”Toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi.” Tulkinnanvaraisuudesta huolimatta nämä uudet velvollisuudet vahvistavat yleisen ympäristönsuojeluedun turvaamista voimassa olevaan kaivoslakiin verrattuna.

2.4 Lupamääräykset ja ympäristönsuojelu (11 §, 51.2 §, 52 §)

Malminetsinnästä säädetään kaivoslain 11 §:ssä ja käytännössä pykälän 2 momentti sisältää esteitä, jotka ohjaavat malminetsintäluvan myöntämistä. Lakiehdotuksella on tarkoitus lisätä näiden esteiden harkinnan tueksi mahdollisuus käyttää lupamääräyksiä. HE:ssä esitetään sivulla 90 kaivoslain 51 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Näin ollen, jos lupamääräyksillä voidaan ohjata malminetsintään niin, että kaivoslain 11.2 §:n esteet luvalle poistuvat, lupa on myönnettävä. Tosiasiassa tämä selkiyttää malminetsinnän lupaharkintaa ja tekee luvasta aikaisempaa enemmän ympäristöä suojelevia lupia muistuttavan ohjauskeinon. Samalla malminetsinnän esteet suhteellistuvat lupamääräyksillä niin, ettei lupapäätöksessä ole siltä osin vain joko–tai-harkinnasta kyse.

Kaivoslain 52.3 §:n 8 a - 8 e kohtiin esitetään lisättäväksi uusia ympäristönsuojelun mahdollistavia määräyksiä. Näillä uusilla lainkohdilla on yhteys edellä 1 jaksossa kuvaamiini kaivosluvan myöntämisen esteisiin. Uudet määräykset (erityisesti 8 c ja 8 d kohdat) mahdollistavat selkeästi luvan myöntämisen silloin, kun lupamääräysten asettamisella ja niiden noudattamisella voidaan poistaa kaivoslain 48.2 §:n mukaiset esteet kaivostoiminnalle. Näin ollen aiemmin voimassa olevassa kaivoslaissa olleet kaivosluvan eräänlaiset luvanmyöntämisesteet suhteellistuvat entisestään vastaavalla tavalla kuin malminetsintäluvassa. Muutoksen myötä esteet ympäristövaikutusten ja asutus- ja elinkeinoolojen osalta muistuttavat kaivoslain 48.2 §:n sanamuodosta huolimatta tosiasiassa muita kaivosluvan myöntämisedellytyksiä. Yleistä turvallisuutta muutos ei koske, koska sen varmistamiseksi voidaan antaa lupamääräys jo voimassa olevan kaivoslain 52.3 §:n 1 kohdan perusteella.

HE:n sivulla 105 todetaan: ”Kynnys kaivosluvan epäämiselle edellä mainituilla perusteilla jäisi kuitenkin vieläkin korkealle, koska kielteisen vaikutuksen edellytettäisiin heikentävän merkittävästi asutus- tai elinkeino-oloja tilanteissa, joissa kielteisiä vaikutuksia ei voitaisi lupamääräyksin poistaa.” Hallinto- ja oikeuskäytäntö lopulta ratkaisevat, onko näillä esteillä vielä jokin erityinen merkitys

lupaharkinnassa. Oikeusharkintainen lupa on myönnettävä, jos lainmukaista estettä ei sille ole lupamääräysten asettamisen jälkeen. Muut pykälän 3 momentin kohdat (8 a, 8 b ja 8 e) ainoastaan vahvistavat yleistä ja yksityistä ympäristösuojeluetua, esimerkiksi vähentämällä maisemahaittoja ja suojaamalla luonnon monimuotoisuutta. Myös saamelaisten perinteisiä elinkeinoja turvaavat muutokset kyseisen pykälän 3 momentin 4 ja 5 kohdissa suojaavat välillisesti ympäristöä kaivostoiminnan aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta.

2.5 Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan esteet (46 §)

HE:ssä ehdotetaan lisättäväksi uusi kaivoslain 46.1 §:n 9 kohta, jonka mukaan mm. jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia, malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää. Käytännössä tämä lainkohta viittaa mm. edellä jaksossa 2.1 tarkastelemaani muuhun ympäristölainsäädäntöön.

Muutos vahvistaa kaivosluvanhaltijan velvollisuutta toimia huolellisesti, sillä laiminlyönti ympäristönsuojelussa ja ympäristölainsäädännön vastainen toiminta voi estää myös uusien hankkeiden malminetsintälupien saamisen. Ehdotetulla muutoksella voidaan ajatella olevan kaivostoiminnassa ympäristölainsäädännön toimeenpanoa vahvistava vaikutus.

2.6 Kunnan yleis- ja asemakaava kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä (47 §)

Ehdotetun uuden kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaivosalueen ja apualueen maankäytönsuunnittelussa on otettava huomioon yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 39 ja 54 §) ennen kaivosluvan myöntämistä. Kaavoituksen yhteydessä on selvittävä myös kaavan ympäristövaikutukset tarpeellisessa määrin (MRL 9 §). Jos kyseessä on ns. hankekaava, voidaan kaavoituksen yhteydessä tehdä kaivoshankkeen osalta arviointi myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun (252/2017) lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan.

Ehdotettu muutos merkitsee käytännössä, että lainvoimainen kuntakaava on kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Tästä on kuitenkin poikkeuksena tilanne, jossa MRL 201 §:n mukaisesti kaavapäätös on määrätty kunnanhallituksessa täytäntöönpanokelpoiseksi. Kunnille muodostuu siten yhtäältä uudesta kaivosluvan edellytyksestä vahva keino vaikuttaa kaivosten sijoittumiseen alueellaan. Toisaalta kunnalla on parhaat edellytykset yhteensovittaa kaivostoimintaan myös muut maankäyttöintressit. Siirtymäsäännösten perusteella tämä muutos koskee lähinnä uusia kaivoshankkeita (ei vielä vireillä). Uudet kaivoshankkeet voivat tällä perusteella käytännössä estyä tai ainakin rajoittua haetusta, vaikka muut kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät.

> Tuulivoimaosayleiskaavoituksen keskeyttämistä koskevassa ratkaisussa (KHO 2020:59) korkein hallinto-oikeus totesi, ”että kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavalta sen suhteen, miten se halusi alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Kunnan velvollisuudesta laatia ja pitää yleiskaava ajan tasalla ei seurannut yksittäiselle maanomistajalle tai muulle yksityiselle oikeuden haltijalle oikeutta saada kunnan alueita kaavoitetuksi haluamallaan tavalla, vaan kaavan laatiminen oli kunnan harkittavissa.”

Kunnilla on MRL 36 ja 51 § huomioon ottaen laaja harkintavalta, milloin on tarpeen laatia yleis- tai asemakaava ja millainen se on.

3 Keskeiset kaivoslain menettelysäännösten muutokset ympäristönsuojelun vahvistamiseksi

3.1 Muistutukset ja mielipiteet (39 §)

HE:n sivulla 98 todetusti kaivoslain 39 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus. Tilaisuudessa olisi annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä.

Muutos tukee Suomen perustuslain (731/1999) 20.2 §:n mukaista toimeksiantoa jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi sillä vahvistetaan Århusin sopimuksen 6 artiklan mukaisia yleisön osallistumismahdollisuuksia. Tässä on huomattava, että

sellainen yleisö tarkoittaa myös ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä, vaikkei sitä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa erityisesti mainita.

3.2 Varausilmoituksen (44 §) ja malminetsintätoimien tiedottamisvelvollisuus (14 §)

Ehdotuksen mukaan kaivoslain 44 §:ään lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan varaajalla on velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä sitä kuntaa tai niitä kuntia, joilla varausalue sijaitsee. Kunnalle ei asetettaisi velvoitetta tiedon edelleen jakamisesta, vaan kunta itse päättäisi tarpeidensa mukaan, mihin se tietoa varausilmoituksesta käyttäisi. Lisäksi on tiedotettava saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle, kun varausalue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella.

Muutos lisää malminetsinnän avoimuutta ja ennakoimista. Se mahdollistaa kuntien, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksien valmistautumisen ennalta malmietsintälupaa koskevaan menettelyyn. Lisäksi kaivoslain 14 §:n muutos, jonka mukaan malminetsintäluvan haltija on velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa on annettava selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista, tukee yleisön tiedonsaantia kaivoshankkeen suunnittelusta. Lisäksi se antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden vuorovaikutuksella lisätä ennen kaivosluvan hakemista paikallisten hyväksyntää hankkeelle. Kaivosluvan haltijan olisi myös uuden kaivoslain 18.3 §:n perusteella järjestettävä vuosittain vastaavanlainen tilaisuus, jossa käytäisiin läpi esiintymän hyödyntämisen aikataulua, laajuutta, tuloksia ja kaivostoiminnan vaikutuksia. Tällaiset tilaisuudet antavat myös toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden saada lisää tietoa suojeltavista kohteista, joita pidetään malminetsintä- tai kaivosalueella (apualueineen) erityisen tärkeinä. Kaiken kaikkiaan vuorovaikutuksen lisääminen parantaa yleisön tiedonsaantia ja vahvistaa toiminnanharjoittajan keinoja ansaita sosiaalinen toimilupa kaivostoiminnalle.

3.3 Muut yleisön osallistumista vahvistavat muutokset (31 a §, 47.4 §)

Lisäksi ehdotetaan eräitä muita yleisön osallistumismahdollisuuksia vahvistavia muutoksia. Välillisesti osallistumiseen vaikuttavista muutoksista tärkein on kuitenkin yleis- ja asemakaavan asettaminen kaivosluvan edellytykseksi kaivoslain 47.4 §:ssä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yleisöllä on

mahdollisuus kaavoitusmenettelyssä ennen kaivosluvan myöntämistä vaikuttaa kaivoshankkeen maankäytönsuunnitteluun. Käytännössä kaavoitukseen yhdistettäneen myös edellä jaksossa 2.6 kuvatusti ja MRL 9.3 §:n mahdollistamalla tavalla kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointi. Myös erillinen hanke-YVA on otettava huomioon ennen kaivosluvan myöntämistä.

Kaivoksiin liittyvää lupaa voidaan käsitellä luvanhakija pyynnöstä yhdessä esimerkiksi ympäristöluvan ja vesiluvan kanssa. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 3 § mahdollistaa sellaisen käsittelytavan. Kyse on kuitenkin vain menettelyiden yhdistämistä, joten lupien aineellisoikeudellisiin edellytyksiin uusi kaivoslakiehdotus ei tuo muutoksia. HE:ssä sivulla 48 tätä ratkaisua perusteellaan sillä, ettei ”syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatun lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.” Lupamenettelyitä sujuvoittavaksi muutokseksi jää lähinnä ehdotettu kaivoslain 31 a § hakijan neuvonnasta. Neuvontatapaamiseen voidaan kaivosviranomaisen lisäksi kutsua muita viranomaisia.

Uudistuksen jälkeenkin moninaiset lupa- ja kaavoitusmenettelyt voivat tosiasiassa vaikeuttaa yleisön osallistumista silloin, kun yleisölle ei ole täysin selkeää, mitä seikkaa kaivoshankkeesta kukin menettely koskee. Osallistumismahdollisuudet ovat edelleen pitkälti pirstoutuneet eri lakien erilaisiin menettelyihin. Kaivoksia koskevan päätöksenteon yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi on syytä edelleen jatkaa myös harkintaa ohjaavan aineellisoikeudellisten säännösten yhteensovittamista. Sääntelyn selkiyttäminen korkea ympäristönsuojelun taso säilyttäen on sekä kaivostoiminnanharjoittajan että muiden asianosaisten ja yleisön etu. HE:ssä tehty uudistus hakijan neuvonnasta ei vielä yhtenäistä lupaharkintaa ja -menettelyitä, mutta parantaa etukäteen neuvotteluyhteyttä viranomaisten ja luvanhakijan välillä. Samalla on kuitenkin huomattava, että vain hakijan kanssa käytävät neuvontatapaamiset voivat muiden asiaosaisten silmissä vähentää käsitystä viranomaisten puolueettomuudesta hakemusten käsittelyvaiheessa. Riskiä voidaan vähentää avoimuudella ja yleiseen neuvontaan keskittymällä.

4 Vakuudet

Ympäristönsuojelun näkökulmasta on tärkeää, että kaivostoiminnan jälkihuoltoa varten asetetut vakuudet ovat riittäviä ja ne saadaan tarvittaessa käyttöön sujuvasti. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että lisätään HE:n sivuilla 123 ja 187 esitetysti kaivoslain 109 §:ään uusi 3 momentti, joka edellyttäisi kaivosviranomaisen tarkistamaan omasta aloitteesta vakuuden suuruuden, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnan aiheuttamat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen sillä tavalla muuttuneet, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Tässä yhteydessä kaivosviranomaisen olisi myös voitava varmistua siitä, ettei esimerkiksi vakuuden suuruuden tarkistamisesta huolimatta esimerkiksi pankkitalletus tai -takaus saadaan edelleen tarvittaessa realisoitua kaivoksen lopettamiskustannuksiin.

Myös kaivoslain 10 lukuun esitetyt muut muutokset selkiyttävät vakuuden käyttöä. Erityisesti kaivoslain 108 §:ssä vakuustilanteiden ja -mitoituksen perusteiden täsmentäminen parantaa paitsi kaivosluvan haltijan oikeusasemaa myös viranomaisen mahdollisuuksia päättää mitoitukseltaan asianmukaisista vakuuksista. Keskeinen parannus on ympäristönsuojelun näkökulmasta kyseisen pykälän 1 momentin 2 kohdan esitys laajentaa kaivostoiminnan vakuus kattamaan myös sellaiset toimenpiteet, joilla olisi mahdollista eräissä poikkeavissa tilanteissa turvata kaivoksen yleinen turvallisuus. Yleisesti ottaen esitetyt muutokset kaivosvakuuksia koskeviin säännöksiin selkiyttävät valitsevaa oikeustilannetta ja vahvistavat aiheuttamisperiaatteen mukaista ympäristövastuuta.

5 Keskeiset päätelmät

Kaivoslaissa sovitetaan käytännössä erilaisia intressejä yhteen, vaikkei kaivoslupa itsessään ole samanlainen intressivertailuun perustuva ohjauskeino kuin esimerkiksi vesitalouslupa. Ehdotettu kaivoslaki vahvistaa voimassa olevaan lakiin verrattuna maanomistajien, muiden elinkeinojen, alkuperäiskansojen (saamelaisten ja kolttien) yksityisten ja yhteisöllisten etujen sekä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen ajaman yleisen ympäristönsuojeluedun asemaa suhteessa kaivosoikeuksien haltijoiden taloudellisiin etuihin.

Ympäristönsuojeluedun vahvistaminen näkyy erityisesti ehdotetuissa lain tarkoitusta, periaatteita, yleisiä velvollisuuksia ja lupamääräyksiä koskevissa muutoksissa. Tosin kaivosluvan myöntämisesteisiin ehdotetun muutoksen tosiasiallista merkitystä on vaikea arvioida etukäteen ja se jää lopulta hallinto- ja oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Kaivoslain tarkoitussäännöksessä olisi hyvä kestävän luonnonvarojen käytön ohella säilyttää säästävän käytön näkökulma, kun se tosiasiassa on tunnistettavissa ehdotuksen mukaisissa lakiin lisätyissä periaatteissa.

Ehdotettu muutos menettelyihin vahvistaa yleisön osallistumismahdollisuuksia ja luvanhakijan neuvontaa. Se ei kuitenkaan varsinaisesti muuta kaivoksiin liittyvien lupien suhteita muihin ympäristöllisiin lupiin ja ympäristövaikutusten arviointiin. Näiden eri menettelyiden yhteensovittamisen ohella olisi jatkossa tarpeen yhtenäistää myös kaivoksia koskevien eri lakien aineellisoikeudellisia säännöksiä. Ympäristötiedon välittymistä kaivoshankkeen suunnitteluun ja viranomaisten päätöksentekoon voi estää yleisön epätietoisuus eri lakien erilaisten hallintomenettelyiden ja -päätösten merkityksestä kaivoshankkeen eri vaiheissa.

Merkittävä muutos on kuntakaavojen vahvistuminen kaivosluvan edellytykseksi. Tosiasiassa kuntien asema kaivoslaissa vahvistuu, kun kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi esitetään asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kunnilla on kaavoituksen suhteen laaja harkintavalta ja käytännössä uusi kaivostoiminta voi joissakin tapauksissa estyä tai ainakin rajoittua haetusta tällä perusteella.

Ehdotetut muutokset kaivoslain vakuussääntelyyn lisäävät oikeusvarmuutta. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta muutokset selkiyttävät vakuuden asettamisen tarvetta ja määrää. Viranomaisen näkökulmasta vakuuden mitoitus selkiytyy. Muutokset tukevat aiheuttamisperiaatteen mukaista ympäristövastuun toteutumista.

Kaiken kaikkiaan muutosehdotus vahvistaa yleisen ympäristösuojeluedun turvaamista kaivoslain toimeenpanossa.