Saimaa ilman kaivoksia ry:

Lausunto kaivoslaista ympäristövaliokunnalle

10.10.2022

1. Ympäristölupa kaivosluvan ehdoksi

”Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ja otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”

Yksi lain tärkeimmistä tavoitteista ei toteudu hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta. Se on kuitenkin mahdollista vielä toteuttaa, jos ympäristölupa säädetään kaivosluvan ehdoksi.

48 § Kaivosluvan myöntämisen esteet

- Ympäristöluvan puuttumista ei ole mainittu kaivosluvan esteeksi.

Muutos:

- Kaivoslupaa ei voida myöntää ennen ympäristöluvan saamista.

Perustelut:

Toiminnanharjoittajan on selvitettävä ympäristövaikutukset ennemmin tai myöhemmin - miksi ei siis ennemmin

Toiminnanharjoittajan tulisi perusteellisesti selvittää suunnitellun kaivostoiminnan ympäristövaikutukset mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kaivosta ei voi kuitenkaan avata ilman ympäristölupaa. Jos ympäristölupa säädettäisiin kaivosluvan ehdoksi, tai vaadittaisiin kahden luvan samanaikaista käsittelyä, vältyttäisiin pitkiltä prosesseilta, joissa koetetaan edistää luonnon kannalta epärealistisia hankkeita.

Todellisten ympäristövaikutusten selvittäminen jo aikaisessa vaiheessa on myös kaivosyhtiön etu, sillä se voi näin välttyä turhilta investoinneilta. Kaivosteollisuus haluaa ennakoitavuutta. Kun ympäristölupa asetetaan kaivosluvan ehdoksi, se olisi selkeä viesti kaivosyhtiöille, että niiden pitää ottaa ympäristövaikutukset huomioon jo hankkeen alkuvaiheessa. Epärealistisia hankkeita ei ole syytä edistää.

”Hankekartoitus on kallis investointi, joten emme halua tehdä sitä, jos kaivoksen toteutuminen ei näytä todennäköiseltä”, sanoo Rasmus Blomqvist, Fennoscandian Resourcesin toimitusjohtaja.

Meidän on luovuttava harhasta, että kaivokset sopisivat kaikkialle. Hallituksen antama esitys kaivoslain muuttamiseksi perustuu edelleen periaatteeseen, että kaikki luvat on myönnettävä ellei esteitä ilmene. On siis kaivosyhtiön kannalta harhaanjohtavaa, jos kaivoslupa myönnetään, vaikka sille ei ole esimerkiksi ympäristönsuojelun kannalta todellisia perusteita.

KHO palauttaa tai kumoaa epärealististen hankkeiden ympäristöluvat

KHO palautti Soklin ympäristöluvan uudelleen käsiteltäväksi: ”Kaivoksen koon vuoksi sen toiminnassa johdettavat ja käsiteltävät vesimäärät tulisivat muodostumaan erittäin suuriksi. Kaivoksen vesienhallinnan toteuttamista koskeviin suunnitelmiin oli lupamääräyksistä huolimatta jäänyt merkittäviä epävarmuustekijöitä. Erityisesti huomiota kiinnitettiin kaivoshankkeen välittömällä vaikutusalueella sijaitsevaan luonnontilaiseen ja muutoksille herkkään Nuorttijokeen, jossa esiintyy vesistön erityispiirteistä riippuvainen ja todennäköisesti geneettisesti ainutlaatuinen järvitaimenkanta.”

KHO voi kumota tai palauttaa lupakäsittelyyn aiemmin jo myönnetyt luvat, sillä Suomen on noudatettava EU:n vesipuitedirektiiviä, ympäristönsuojelulakia (mm. 17 §, pohjaveden pilaamiskielto) ja muita määräyksiä. Vesistöjen suojelussa tavoitteena on saavuttaa vesistöjen hyvä ekologinen tila vuoteen 2027 mennessä (VN päätös 2015/70 vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista, vesipuitedirektiivi VPD 2000/60/EY). Vesistöjen tilaa ei saa heikentää. Myöskään Natura 2000 -alueiden tilaa ei saa heikentää.

Tässä lista viimeaikaisista KHO:n ja hallinto-oikeuden päätöksistä:

- KHO palautti Soklin kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi Hannukaisen (Kolari) kaivosluvan.
- Vaasan hallinto-oikeus on palauttanut ja kumonnut useita kaivosten ympäristölupia, viimeksi Kittilän kaivokselle myönnetyt ympäristöluvat tuotannon laajentamiseen, uuden purkuputken rakentamiseen ja rikastushiekka-altaan patojen korotukseen.
- KHO kumosi ja palautti Dragon Mining Sastamalan rikastamon ympäristölupamuutoksen.
- Oriveden kaivoksen ympäristölupa kumottiin täysin.
- Pohjois-Karjalan ely-keskus vaatii lisäselvityksiä FinnCobalt Oy:n Hautalammin kobolttitehtaan suunnitelmiin.
- Muita KHO:ssa kumottuja lupia ovat Finnpulpin sellutehdas ja BASF Harjavallan akkukemikaalitehdas.

Mitä aikaisemmin ympäristövaikutukset selvitetään, sitä enemmän säästyy viranomaisten resursseja lupakäsittelyissä ja lupia hakevat yritykset välttyvät turhilta investoinneilta.

Nykyisellään luonnonsuojelulain, ympäristönsuojelulain ja EU:n vesipuitedirektiivin noudattamista valvovat pitkälti kansalaisjärjestöt ja yksityishenkilöt, mikä on kohtuuton ja epäoikeudenmukainen taakka. Tukes myöntää kaivosluvat piittaamatta ympäristövaikutuksista. Kansalaisjärjestöjen, yksityishenkilöiden ja paikallisten elinkeinonharjoittajien on taisteltava ympäristölakien toteutumisen puolesta usein KHO:ssa asti.

Esimerkiksi Ylläksen yrittäjät ja maanomistajat ovat joutuneet käyttämään jo vuosia aikaa ja yli 300 000 euroa rahaa siihen, ettei Hannukaisen kaivoshanke toteutuisi. Oikeusvaltiossa tämä sotii kansalaisten oikeudentajua vastaan, sillä kaivoshanke on sekä Suomen että EU:n lakien vastainen.

YVA- ja ympäristölupaselostukset ovat ylimalkaisia

Kaivosyhtiöt lähtökohtaisesti vähättelevät hankkeidensa ympäristövaikutuksia eivätkä YVA-raportit perustu puolueettomaan arviointiin. YVA-raportit ovat kaivosyhtiöiden palkkaamien konsulttien tekemiä. Todellisten ympäristövaikutusten arvioiminen tulee tehdä jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lupaprosessia, jotta vältetään prosessien pitkittyminen ja virheelliset päätökset.

Hautalammen kobolttikaivoshanke on tyypillinen esimerkki ympäristövaikutusten arvioinnin puutteista: ”Pohjois-Karjalan ely-keskus kaipaa lisätietoja etenkin kaivostoiminnan vaikutuksista pohja- ja pintavesiin. Ely-keskuksen mukaan kaivosyhtiö FinnCobalt Oy:n selostus liikkuu vielä liian yleisellä tasolla.” (Lähde: Yle uutiset 21.9.2022, https://yle.fi/uutiset/3-12632617)

Toisena esimerkkinä mainittakoon Hannukaisen kaivoksen lupamenettely, josta kansalaisjärjestöt ja paikalliset elinkeinonharjoittajat käynnistivät oikeusprosessin. Kaivosyhtiö oli jättänyt mainitsematta oleellisia asioita ja salannut ympäristöarvioinnin kannalta tärkeää tietoa koerikastusraportista – raportti julkaistiin, koska hallinto-oikeus päätti, että sitä ei voi salata. (Lähde: Leif Ramm-Schmidt)

Tässä professori Kari Heiskasen* kommentti Hannukaisen vedenkäsittelystä:
”Vesistövaikutuksien perustiedoista vesikemia on virheellinen ja veden kierrätysaste arvioitu niin korkeaksi, että se ei teknisesti ole mahdollinen. Siksi virtausmäärät on arvioitu erittäin paljon pienemmiksi kuin on todennäköistä ja teknisesti mahdollista. Kun niin määrä kuin laatu ovat perustelemattomia, ei ympäristövaikutusten arvio ole pätevä. Miten vesi todella käsitellään, on ydinkysymyksiä pohdittaessa Natura vaikutuksia. Teknisesti ja taloudellisesti kelvollista suunnitelmaa ei ole olemassa.”

*) Emeritusprofessori Kari Heiskanen, Aalto-yliopisto, prosessi- ja kierrätystekniikka, materiaalitekniikka; tutkimusalueena mineraali- ja rikastustekniikka.

Uudet kaivoshankeet ovat yhä suurempia

Uudet kaivokset ovat sata tai tuhat kertaa vanhoja kaivoksia suurempia – myös riskeiltään. Terrafame pystyy tuottamaan nikkelisulfaattia noin miljoonaan sähköautoon vuodessa. Kaivos tuottaa yksinään yli 90 % kaikesta vaarallisesta jätteestä Suomessa.

Terrafame tuottaa vuodessa 50 miljoonaa tonnia myrkyllistä rikastusjätettä. Tämä tarkoittaa yhteensä yli miljardia tonnia jätettä kolmenkymmenen vuoden aikana. Jos Terrafamen suunnittelema laajennus Kolmisoppijärveen toteutuu, tuottaa kaivos koko suunnitellun 60-vuotisen elinkaarensa aikana 3000 miljoonaa tonnia rikastusjätettä. Yhden sähköauton akkuun tarvittavan nikkelin tuottaminen synnyttää 50 tonnia jätettä, rikkipitoista sivukiveä, joka hapen kanssa reagoidessaan alkaa tuottaa rikkihappoa. Pelkästään tällä myrkkymäärällä saa tapettua yhden pienen järven. (Lähde: Suomen luonnonsuojeluliitto)

Vaaralliseksi jätteeksi sanotaan jätettä, joka aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa tuotetaan vuosittain noin 2,5 miljoonaa tonnia vaarallista jätettä. Miksi Terrafamen jo nyt tuottama valtava vaarallisen jätteen määrä ei näy Suomen vaarallisen jätteen tilastoissa? Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan kyse on puutteellisesta tilastointitavasta. Jostain syystä maassamme tilastoidaan ainoastaan kaatopaikoille sijoitettavat vaaralliset jätteet.

Nämä luvut ansaitsevat entistä tarkempaa huomiota, sillä Suomessa toimii myös Euroopan suurin kultakaivos ja suunnitteilla on Euroopan suurin litiumkaivos.

Suomen kaivoksilla syntyy valtavasti vaarallista jätettä:

- Terrafame 50 miljoonaa tonnia vuosittain
- Kittilä 2 miljoonaa tonnia vuosittain
- Kevitsa 3 miljoonaa tonnia vuosittain
- Suomen vaarallisen jätteen yhteenlaskettu määrä kaikilta muilta teollisuuden aloilta on alle 3 miljoonaa tonnia vuosittain

Lähde: Suomen luonnonsuojeluliitto

Lain tehtävä on varmistaa, että teollisuuslaitokset ja -tuotanto toteutetaan yhteiskunnan muiden osapuolien ja luonnon kannalta suotuisalla tavalla. Kun ympäristöriskit kasvavat, tulee niiden vaikutuksia arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Emme voi puhua kestävästi toteutetusta kaivosteollisuudesta, jos ympäristövaikutuksiin ei suhtauduta riittävän vakavasti.

Ympäristölupa on mahdollista myöntää ennen kaivoslupaa, vaikka muuta väitetään

Väite, että ympäristölupaa ei voi myöntää ennen kaivoslupaa, koska siinä tarvittaisiin kaivosluvassa määriteltyjä tietoja, on virheellinen. Vaikka kaivosluvassa määrättyjä kiinteistöjen lunastustietoja tulisi olla tiedossa ympäristölupamenettelyssä, tämä ei ole välttämätöntä. Esimerkiksi Talvivaara-Terrafamen ja Kaapelinkulman lupaprosesseissa kummassakin ympäristölupa myönnettiin ennen kaivoslupaa.

Kaivoslakiesityksessä todetaan, että ympäristöluvan ja kaivosluvan yhtäaikainen käsittely saattaisi vaatia eräänlaisen toisen varausjärjestelmän luomisen, jolla turvattaisiin yrityksen etuoikeus alueeseen lupien käsittelyn ajaksi. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeellista, sillä jo nykyisessä järjestelmässä hakemusten käsittely kestää pitkään ja etuoikeus alueeseen varataan jopa kymmenien vuosien ajaksi. Esimerkiksi Talvivaara-Terrafamen kaivospiirihakemus 1980-luvulta on edelleen voimassa.

Vapaaehtoisuus ei ole todellinen vaihtoehto

Lakiesityksessä todetaan myös, että vapaaehtoisuuteen perustuvasta lupaprosessien yhteensovittamisesta halutaan saada ensin kokemuksia. Intressivertailuselvityksen työryhmän tekemissä Tukesin ja AVIn virkamiesten haastatteluissa kuitenkin todettiin, ettei yksikään kaivosyhtiö lähtene vapaaehtoisesti hakemaan yhteensovittamislaissa tarkoitettua lupaa eli kaivosluvan ja ympäristöluvan yhtäaikaista käsittelyä. (Lähde: Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 30)

Kaivoslaki sisältää asiakokonaisuuksia, jotka kuuluvat selvästi ympäristölupaviranomaisen harkintaan ja osaamiseen. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista perustaa rinnakkaisen ympäristöosaamisen toimielintä kaivosviranomaisen yhteyteen. Kaivoslakiesityksessä todetaan: ”Esitetyt muutokset lisäävät viranomaisresurssien tarvetta. Ne myös vaativat kaivosviranomaiselta entistä perusteellisempaa ja laajempaa osaamista sekä tietopohjaa malminetsinnän ja kaivostoiminnan aiheuttamista tapauskohtaisista ympäristö- ja ilmastovaikutuksista sekä resursseja perehtyä niihin. Tämän riskin pienentämiseksi kaivos- ja ympäristöviranomaiset voisivat tehdä yhteistyötä.”

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arvioinnissa todettiin, että ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittamista pakollisena menettelynä tulisi vakavasti harkita. (Lähde: Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 30)

2. Kaivoksen sulkeminen

Kaivosluvassa hyväksytään kaivoshankkeen ehdotettu toteutustapa, koko ja sijainti. Siinä ei kuitenkaan vaadita riittäviä selvityksiä kaivosten sulkemisesta ja jälkihoidosta. Myös se, miltä osin nämä asiat käsitellään ympäristöluvassa, vahvistaa näkemystä, että kaivoslupaa ei tule myöntää ennen ympäristölupaa.

Muutos:

- Kaivannaisjäteasetuksen mukaiset sulkemissuunnitelmat ja muut -selvitykset sekä jätteiden ympäristövaikutusten arviointi lisätään kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi.
- Ympäristöluvan käsitteleminen ennen tai samanaikaisesti kaivosluvan kanssa on perusteltua. Tästä olkoon esimerkkinä tuore oikeustapaus: Vaasan hallinto-oikeus kumosi Kittilän kaivoksen rikastusaltaan ja sivukivijätteiden ympäristöluvan ja perusteli päätöstään sillä, että ympäristölupaan tarvitaan ympäristövaikutusten arviointi ja kaivannaisjäteasetuksen mukaiset selvitykset.

Perustelut:

Kaivoslain tulee varmistaa, että kaivoksen sulkemisen jälkihoito- ja valvontakustannukset otetaan huomioon kaivoksen suunnittelussa ja lupaharkinnassa

Kaivosten nykyisissä kaivos- ja ympäristöluvissa sulkemissuunnitelmaa ja -selvityksiä ei joko käsitellä lainkaan tai käsitellään hyvin ylimalkaisesti. Tämä tarkoittaa, että todelliset kustannukset, joita syntyy kaivosalueen sulkemisesta ja ympäristön saastumisen estämisestä, eivät ole mukana kaivosluvan harkinnassa tai vakuussääntelyssä. Tästä huolimatta kaivosluvassa hyväksytään kaivoshankkeen toteutustapa, koko ja sijainti.

Esimerkiksi avolouhos on yleensä edullisempi toteuttaa kuin tunnelikaivos, jos huomioidaan pelkästään kaivoksen toiminta-aika. Avolouhoksen sulkemisen jälkeinen jäteongelma on kuitenkin tunnelikaivosta suurempi ja jälkihoito kalliimpaa. Tämä muuttaa hankkeen kannattavuuden kokonaiskuvaa.

Kaikkien Suomen jätealtaiden rakenteet vuotavat, enemmin tai myöhemmin

Kaivosaltaiden turvallisuudessa on paljon parannettavaa. Oulun yliopiston tekemän selvityksen mukaan (2016) kaikki luonnonmateriaaleilla tai geosynteettisillä materiaaleilla pinnoitetut altaat vuotavat ennemmin tai myöhemmin.

Muovin ja bitumin käyttö altaiden pohjan tiivistyskalvona kaivosvesien ja kipsisakkojen varastoiksi on yleistynyt Suomessa 2000-luvun jälkeen. Niitä käytetään korvaamaan luonnonmateriaaleja, kuten turvetta ja moreenia, jotka päästävät suotovesiä lävitseen. (Katso kaavio alla: Kaivosaltaiden pohjatiivisteratkaisut)

Selvityksessä todetaan, että kaivosallasrakenteiden tekemiseen ei ole olemassa kattavaa suunnitteluopasta tai yhdenmukaista ohjausta lainsäädännössä. Edes pinnoitteiden materiaali- ja paksuusvaatimuksia ei esitetä tarkasti.

Diplomi-insinööri Anne Tuomela Kainuun ely-keskuksesta sanoo, että synteettisten materiaalien käytöllä altaiden pohjarakenteissa on niin lyhyt historia, ettei tarkkaa tietoa materiaalien kestävyydestä ole. Jossain elinkaarensa vaiheessa nämäkin pohjarakenteet vuotavat.

Jätealtaiden pohjarakenteita kuvataan kaivosluvassa hyvin ylimalkaisesti, niin että rakenteiden riittävyyttä on mahdotonta arvioida. Pohjarakenteiden kustannukset voivat vaikuttaa merkittävästi hankkeen taloudelliseen kannattavuuteen. Niitä ei voi myöskään jälkeenpäin enää parantaa tai vaihtaa.

EU:n kaivannaisjäteasetus kieltää ympäristön pilaamisen

Kaivannaisjäteasetus kieltää yksiselitteisesti ympäristön pilaamisen. Siitä huolimatta kaikki nykyiset kaivosaltaat ja jätealueet vuotavat tehottomien ja virheellisten rakenteiden vuoksi.

Toimivia ja kestäviä rakenneratkaisuja olisi olemassa. Ne ovat vakiintuneet jo 1990-luvulla kaivannaisjätealueille kaivostoiminnan suurmaissa, kuten Yhdysvallat, Kanada ja Etelä-Afrikka.

Yksi kestävä rakenneratkaisu on kaksoisyhdistelmärakenne, jota Suomessa ei kuitenkaan ole otettu käyttöön. Alla oleva kaavio osoittaa rakenteen edut verrattuna nykyisin käytössä oleviin ratkaisuihin.



Kaavio: Kaivosaltaiden pohjatiivisteratkaisut
Lähde: Peter W. Brandt, DI, tiivisrakenneasiantuntija

Nykytilanne Suomen kaivoksissa:

- Suurikuusikko: kattohuovasta rakennetut jätealtaat vuotavat. Niille ei voi tehdä enää mitään, mineraalinen eriste puuttuu. Vuotoja ei voi korjata jälkikäteen.
- Kevitsa: jätealtaiden mineraalisena eristeenä on käytetty turvetta. Altaat vuotavat sisään ja ulospäin.
- Sakatti: YVA-suunnitelmat ovat puutteelliset, ja niiden tekninen toteutus on arveluttava.
- Terrafame: jätealtaiden pohjarakenteena käytetystä HDPE-membraanista antioksidantit haihtuvat lämmössä. Suojakalvot ovat alkaneet jo haurastua, ja ensimmäiset vuodot on havaittu. Kolmisoppi-hankkeen YVA:ssa havaitaan samat puutteet.
- Sotkamo Silver: käytössä turve-eristeet, jotka päästävät suotovedet läpi.
- Pyhäsalmi: käytössä turve-eristeet, jotka päästävät suotovedet läpi.

Lähde: Peter W. Brandt, DI, tiivisrakenneasiantuntija

3. Kaivostoimijan taloudellisten edellytysten selvittäminen

47 §, jossa kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät taloudelliset edellytykset.

Kaivoslain 48 §:ssä säädetään kaivosluvan myöntämisen esteistä. Pykälän mukaan lupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Lakiesitys sisältää tarpeellisen lisäyksen siitä, että kaivoslupaa myönnettäessä selvitetään yrityksen taloudelliset edellytykset hankkeeseen. Yrityksen taloudellisten edellytysten ja hankkeen yleisen taloudellisen kannattavuuden arvioiminen on kuitenkin mahdotonta ilman kattavia sulkemis- ja pohjarakennetietoja.

Muutosehdostus:

- Yhtiöiden todellisten taustojen selvitysvelvollisuus.
- Kaivoslupaa ei voida myöntää ilman ympäristölupaa sekä kattavia tietoja kaivoksen sulkemissuunnitelmista ja pohjarakenteista.
- Koska suurin osa kaivosten vakuussäätelystä tapahtuu ympäristöluvan puitteissa, ympäristölupa täytyy asettaa kaivosluvan ehdoksi. On mahdotonta arvioida kaivosyhtiön taloudellista kykyä, jollei sulkemista ja jälkihoitoa koskevia vakuuksia ole asetettu ennen kaivosluvan myöntämistä.

Perustelut:

30 vuoden jälkihoidon vaatimus on toimiva ratkaisu ainoastaan ns. walk-away -ratkaisuissa

Walk-away-ratkaisulla tarkoitetaan aukottoman turvallista jätteiden varastointiratkaisua, joka ei vaadi tarkkailua tai huoltoa. Kaikissa muissa tapauksissa jätealueet aiheuttavat varmasti ongelmia 30 vuoden jälkeenkin. Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että nämä eivät jää veronmaksajien harteille.

Akkumineraalit ovat sulfidimineraaleja. Sulfidimalmikaivoksissa arvokkaat mineraalit erotellaan kemikaalien avulla (rikastusprosessi), minkä vuoksi niihin liittyy suurempia ympäristöriskejä kuin esimerkiksi oksidimalmeihin. Sulfidimalmien rikastamosta tuleva liete pumpataan rikastushiekkaaltaaseen. Kun lietteen kiinteät osat sedimentoituvat altaan pohjalle, pumpataan yli jäävä vesi takaisin rikastusprosessiin. Suomen olosuhteissa vettä kuitenkin kertyy sateiden myötä altaisiin usein liikaa, jolloin ylimääräinen vesi on pumpattava vesistöihin.

Sulfidimineraalit muuttuvat epävakaiksi joutuessaan kosketuksiin hapen kanssa. Tästä syystä sulfidimineraaleja sisältävä kaivosjäte peitetään tiiviillä maakerroksella tai vedellä, jolloin estetään hapen pääsy jätteeseen. Nämä jätealueet vaativat jatkuvaa huoltoa eivätkä ole ns. walk-away-ratkaisuja, sillä kaivosjäte ei katoa mihinkään.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) on teettänyt raportin (RIR 2015:20) kaivosten taloudellisesta riskistä valtiolle. Tarkastusvirasto tutki, vähentääkö nykyinen kaivostoiminnan rahavakuusjärjestelmä valtion riskiä joutua maksamaan lakkautetun kaivostoiminnan jälkihoidosta. Se keskittyy nimenomaan tarkastelemaan 30 vuoden jälkihoidon riittävyyttä.

Koska Ruotsin maaperä on samankaltainen kuin Suomessa - jossa suurin osa malmeista on sitoutunut erittäin haasteellisiin sulfidimineraaleihin - voi raportin tuloksien katsoa koskevan myös Suomea.

Tässä muutamia otteita Ruotsin valtiontalouden tarkastusviraston raportista:

”Kaivostoiminnan tärkeimmät ympäristövaikutukset koskevat kaivosjätteen käsittelyä, mikä voi aiheuttaa pitkäaikaisia ongelmia. Kaivosjätteen jälkikäsittelyn ja saastuneiden maa- ja vesialueiden kunnostuksen kustannukset ovat usein hyvin suuria.

Kaivostoiminnan harjoittajan täytyy asettaa taloudellinen vakuus, koska yhteiskunnan, toisin sanoen veronmaksajien, ei tulisi joutua maksamaan saastuneiden kaivosalueiden jälkihoidosta.

Tutkimus osoittaa, että ongelmia on sekä taloudellisten vakuuksien asettamiseen liittyvässä päätöksenteossa että vakuuksien seurannassa ja kaivostoiminnan ympäristövalvonnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan nämä ongelmat yhdessä aiheuttavat sen, että nykyinen kaivostoiminnan vakuusjärjestelmä ei riitä minimoimaan riskiä valtion ja sitä kautta veronmaksajien joutumisesta suljettujen kaivosten jälkihoidon maksajiksi.

Kaivosjätteen ominaisuudet vaihtelevat kaivoksissa louhitun malmin tyypistä riippuen. Suurimmat ympäristöongelmat liittyvät rikkiä sisältävien eli sulfidipitoisten malmien kaivosjätteisiin. Tällainen jäte voi johtaa happamaan suotoveteen ja metallien vuotamiseen pitoisuuksina, jotka voivat olla haitallisia.

Kaivostoiminnan jätemäärät kasvavat. Tällaiseen kehitykseen vaikuttaa mm. metallien pitoisuuksien aleneminen malmeissa sekä lisääntynyt murskaus ja louhinta. Suurista määristä ja merkittävistä ympäristövaikutuksista huolimatta kaivosjätteiden käsittelystä ja jälkihoidon toimenpiteiden arvioinnista puuttuu pitkän aikavälin strategia.

Kaivostoiminnan ympäristövaikutukset eivät ole useinkaan ajallisesti rajattuja. Samanaikaisesti kaivosyhtiöiden taloudellista vakuutta koskevat esitykset perustuvat usein arvioon, että sen arvon tulee riittää jälkikäsittelyyn ja sitä seuraavaan valvontaan ja huoltotöihin 30 vuoden ajan kaivoksen sulkemisesta laskien. Ruotsin valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on olemassa riski, että vakuudet eivät riitä maksamaan valvontaa ja mahdollisia kunnossapitotoimenpiteitä ympäristövaikutusten todellisen keston ajalta.

Jälkihoidossa on vaikea päästä pysyviin ratkaisuihin. Sulfidipitoisten kaivosjätteiden jälkikäsittelyyn on hyvin vaikea löytää pysyviä ratkaisuja (ns. walk away solutions), jotka eivät vaatisi lisätarkistuksia ja -toimenpiteitä. Tämä tarkoittaa sitä, että valvonnan ja toimenpiteiden tarve kaivosten jälkihoidon valmistumisen jälkeen säilyy monissa tapauksissa hamaan tulevaisuuteen. Vedestä tai muista materiaaleista muodostetut peitekerrokset on mitoitettava kestämään vähintään 1000 vuoden ajan, mutta on osoittautunut, että eri peitekerroksilla ei ole tällaista kestävyyttä. Vaikuttaa siltä, että on tarpeen arvioida aiemmin suoritettuja kaivostoiminnan kaatopaikkojen jälkihoitoja.”

Jos sulkemisen ja jälkihoidon kustannukset jäävät valtion maksettavaksi, se nähdään EU-lain vastaisena valtion tukena

Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksessä vuodelta 2020 (tapaus T-257/18) todetaan, että kaivoksen jälkihoidon kustannusten osittainenkin siirtäminen valtiolle voidaan katsoa EU-lain vastaiseksi valtiontueksi, joka ei sovellu sisämarkkinoille.

4. Kaivoslain mukainen vakuussääntely

107 § Kaivoslain mukainen vakuussääntely

Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan.

Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, 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. Vakuuksilla katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia.

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on huomioitava, että kaivoslain nojalla määrätyllä vakuudella voidaan kattaa vain sellaisia kustannuksia, jotka seuraavat niistä kaivoslain velvoitteista, jotka on nimenomaisesti säädetty vakuuden piiriin kuuluvaksi. Toiseksi on huomioitava, että vakuudesta ei voida kattaa sellaisia kustannuksia, jotka johtuvat toimista, joista säädetään muussa lainsäädännössä. Toisin sanoen esimerkiksi arvioitaessa kaivosvakuuden suuruutta, tulee ottaa huomioon, että vakuudella ei voida kattaa toiminnasta aiheutuvia vahinkoja tai

haittoja eikä muusta lainsäädännöstä, kuten ympäristönsuojelu- tai kemikaaliturvallisuuslaista, johtuvia lopettamistoimenpiteitä.

Muutosehdotus:

- Kaivostoimijalle tulee asettaa Kanadan mallin mukaan vakuus, joka maksetaan ennen kaivoksen avaamista ja joka on asetettu riittävän suureksi kattamaan kaivoksen sulkemissuunnitelman mukaiset toimenpiteet ja kymmenien, jopa satojen vuosien jälkihoidon.
- Kaivoslakiin tulee kirjata aiheuttaja maksaa -periaate, eikä esittää jälkihoidon aikaa rajaavia määreitä.
- Koska suurin osa kaivosten vakuussäätelystä tapahtuu ympäristöluvan puitteissa, ympäristölupa täytyy asettaa kaivosluvan ehdoksi. Muuten kokonaisvaikutuksia ei voida arvioida.

On huomioitava, että kaivosyhtiön intressi kattaa vain hyvin lyhyen ajan kaivoksen todellisesta vaikutusajasta: sen ajan, jolloin kaivos tuottaa omistajalleen voittoa. Kaivoksen elinkaari on kuitenkin huomattavasti pidempi ja sisältää myös kaiken sen ajan, mikä kuluu jälkihoitoon ja kaivosjätteistä huolehtimiseen. Uusien, kokoluokaltaan suurempien kaivosten kohdalla emme vielä edes tiedä, kuinka pitkä niiden elinkaari on. On kuitenkin selvää, että kaivosjätteet eivät itsestään katoa minnekään vaan jäävät ympäristöön sadoiksi, jopa tuhansiksi vuosiksi. Jotta tilanne voidaan ratkaista hallitulla tavalla, tarvitaan yleisen ajattelutavan muutos.

Kaivoslain tulee selkeämmin ottaa kantaa kaivoksen yhteiskunnalle aiheuttamiin vaikutuksiin ja kustannuksiin koko kaivoksen elinkaaren ajalta. Nyt aikaikkuna on liian pieni, 30 vuotta. Todelliset kustannukset jäävät veronmaksajien maksettavaksi mahdollisesti jopa tuhanneksi vuodeksi.

Kanadassa on käytössä malli, jossa kaivosyhtiö maksaa ennen kaivoksen avaamista ns. escrow-tilille koko kaivoksen sulkemista ja sen jälkihoitoa vastaavan summan. Tällä menettelyllä varmistetaan, että kaivoksen todelliset vaikutukset on riittävällä tavalla otettu huomioon myös kannattavuuslaskelmissa.

Kaivoksia, joiden jätteiden jälkihoitoa ei voida varmistaa, ei tulisi avata.

5. Suomalaisten perusoikeudet

Hallituksen esitys kaivoslaiksi ei ota riittävällä tavalla huomioon lain vaikutuksia suomalaisten perusoikeuksiin eikä tarkastele kaivostoiminnan kokonais- ja pitkäaikaisvaikutuksia. Tämä selviää Saimaa ilman kaivoksia ry:n teettämästä arvioinnista, jonka on laatinut Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy.

Ympäristöperusoikeuden mukaan vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös velvoittaa niin julkista valtaa, yksittäisiä ihmisiä kuin yrityksiä ottamaan huomioon luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet. Ympäristön elinkelpoisuus kun on edellytys kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Kaivoslakiuudistuksen tulee taata, että kaivostoiminnan kokonaisvaikutukset tunnistetaan ajoissa ja että lupapäätökset tehdään perusteellisten selvitysten ja tietojen pohjalta.

Ympäristölaki Oy:n laatima selvitys kokonaisuudessaan lähetetään teille tämän lausunnon liitteenä.

Liite:

Näkökohtia kaivoslakiehdotuksesta eräiden perusoikeuksien kannalta

Ympäristölaki Oy, Sakari Niemelä

AA Sakari Niemelä 7.4.2022

1 Yleistä

Suomen valtiosäännön arvopohja määritetään perustuslaissa (731/1999), jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 luku sisältää luettelon perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen on valtion oikeudellinen velvollisuus ja em. oikeudet ohjaavat ja rajaavat julkisen vallan käyttöä.

Lainvalmistelun arviointiohjeluonnoksessa (2.3.2022) ohjataan perusoikeuksien tarkastelua lakiesityksien yhteydessä todeten, että esityksen sisällön perusteella tulee ratkaista, onko perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tarkoituksenmukaista esittää hallituksen esityksessä omana alaotsikkonaan vai muiden vaikutuslajien yhteydessä. Kaivoslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä perusoikeuksia ei kuitenkaan käsitellä enempää omana alaotsikkonaan kuin erillisten vaikutusten tarkastelun yhteydessäkään. Lakiesitysluonnos ei siten tarjoa avoimia perusteluja tehdyille sääntelyvalinnoille. Ratkaisuvaihtoehtojen tarkastelu on jäänyt ohueksi.

Tässä muistiossa tarkastellaan kaivostoiminnan kokonaisvaikutusten arviointiin liittyvien haasteiden merkitystä eräiden perusoikeuksien toteutettavuuden näkökulmasta; voidaanko ympäristönsuojelun tasoa tai asutus- ja elinkeino-oloja kohentaa tai omistusoikeutta ja elinkeinovapautta turvata lupamääräyksin, mikäli tietoa niihin kohdistuvista kokonaisvaikutuksista ei ole lupajärjestelmän hajautumisesta johtuen tarjolla kaivosluvan edellytyksiä arvioitaessa. Muistiossa tarkastellaan kaivoslakiluonnosta perusoikeuksien toteutumisen kannalta; millä tavoin kaivoslain rakenne turvaa niiden toteutumisen kaivostoiminnan vaikutusten sirpaloituessa sektorilainsäädännön soveltamisalojen mukaisesti, jolloin esimerkiksi ympäristöluvan vielä puuttuessa kaivosluvan määräyksiä ei voida antaa toiminnan kokonaisvaikutuksiin ja ympäristöluvan määräyksiin (ympäristönsuojelulain säätelemien päästöperusteisten vaikutusten sekä kaivoslain säätelemien rakenteellisten vaikutusten) pohjautuvan tiedon perusteella.

2 Lain tavoitteista

Kaivoslain uudistamisen lähtökohtana todetaan olevan ”ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.” Lakiesitysluonnoksen

mukaan lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttamisen todetaan edellyttävän yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
3) toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön, luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö.

Lain tarkoituksena on myös turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pyrkimyksenä on myös parantaa kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta. Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa.

Lakiuudistus sisältää myönteisiä ehdotuksia koskien mm. kaavoituksen merkitystä kaivostoiminnan edellytyksenä, kansalaisten tiedonsaantioikeutta, malminetsinnän valvontaa, varaussääntelyn muuttamista ja kiinteistönomistajan suostumuksen merkitystä malminetsinnän jatkamisen edellytysharkinnassa ja muiden elinkeinojen asemaa, mutta se jättää huomiotta lupasääntelyn sirpaloitumisesta johtuvat haasteet kaivostoiminnan kokonaisvaikutusten tunnistamisessa.

Jo voimassa olevan kaivoslain mukaan kaivosluvan myöntämisen esteeksi muodostuu voimassa olevan kaivoslain mukaan mm. se, että kaivostoiminta heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa (48.2 §). Kaivosluvassa on myös annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi (52.3 §). Paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olot lukeutuvat määräysten turvaamiin yleisiin etuihin.
Myös luonnoksessa lakiesitykseksi ehdotetaan muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa asutus- ja elinkeino-olojen asemaa lupaharkinnassa. Kaivoslain 48 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin olisi mahdollista tarkastella itsenäisinä vaikutuksina sen sijaan, että kaivosluvan myöntämisen epääminen edellyttäisi edellä mainittujen kielteisten vaikutusten samanaikaista käsillä oloa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään lisätään uusi luvan myöntämisen este. Malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Malminetsintäluvassa olisi myös annettava tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, muun muassa siitä, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle tai merkittävää maisemallista haittaa. Näiden lupaedellytysten arviointi edellyttää kuitenkin tietoa kaivostoiminnan kokonaisvaikutuksista em. intresseihin.

Kaivostoiminnan yhteensovittaminen muun maankäytön kanssa edellyttää ymmärrystä toiminnan kokonaisvaikutuksista muuhun maankäyttöön (asuminen jne.) ja muiden elinkeinojen toimintaedellytyksiin. Mikäli kaivoshankkeen tai kaivossuunnitelmien kokonaisvaikutuksia muun maankäytön toimintaedellytyksiin, mm. ympäristölaatutekijöihin ja

niiden kehitysennusteisiin ei tunnisteta, mm. lausumat muun maankäytön ja muiden elinkeinojen huomioon ottamisesta jäävät tyhjiksi.

3 Lupajärjestelmien erillisyydestä

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyjen erillisyys vaikeuttaa sekä kaivoslain ja ympäristönsuojelulain keskinäisten soveltamisalojen että toiminnan kokonaisvaikutusten hahmottamista. Kaivoslakiluonnos ei silti edelleenkään tarjoa keinoja lupamenettelyjen yhteensovittamiseksi.

Ympäristöluvassa annetaan tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Ympäristönsuojelulaki koskee ns. päästöperusteisia ympäristövaikutuksia. Kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa on puolestaan otettava huomioon alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset muihin elinkeinoihin. Kaivoslain tavoitteiden kannalta, esimerkiksi paikkakunnan elinolojen tai muiden elinkeinojen toimintaedellytysten kannalta merkitystä kuitenkin on ympäristössä tapahtuvilla kokonaismuutoksilla; muutokset vesistössä vaikuttavat loma-asumiseen, matkailuun jne.

Lupamenettelyjen erillisyys ja itsenäisyys ovat edelleenkin omiaan johtamaan siihen, että kaivosluvassa ei anneta riittäviä määräyksiä ympäristötavoitteiden turvaamiseksi, koska tieto mahdollisesti tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä ja niiden perustana olevista selvityksistä puuttuvat vielä kaivoslupaa harkittaessa.

4 Kaivoslain tavoitteista ympäristöperusoikeuden kannalta

4.1 Yleistä

Kaivoslain tavoitteet ja pyrkimykset sivuavat useita perusoikeuksia. Ympäristöperusoikeutta punnitaan vasten muita perusoikeuksia, jolloin jännitteisiä suhteita voi muodostua ympäristöperusoikeuden suhteeseen omaisuudensuojaan, elinkeinonvapauteen jne. Perustuslain 15. 1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mikä tarkoittaa myös yksilön suojaa varallisuusasemansa olennaisten piirteiden säilyttämiseksi. Omaisuuden suojaa tukee osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan määräykset omistusoikeuden ja omaisuuden käyttämisen suojasta. Perustuslain 18 §:ssä turvataan myös elinkeinon vapaus: jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Vaikka perusoikeuksien välille ei ole luotavissa yleistä hierarkiaa perusoikeuksien keskinäisten ristiriitojen ratkaisemiseksi, ympäristöperusoikeuden asemaa muihin perusoikeuksiin nähden korostaa se, että ympäristön elinkelpoisuus muodostaa edellytyksen muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Kaivoslakiuudistuksen tavoite korostaa kuitenkin edelleen kaivostoiminnan etusijaisuutta muuhun elinkeinotoimintaan nähden. Etusijaisuudelle ei ole silti esitetty päteviä perusteita eikä sitä myöskään voitane perustella malmivarantojen sijaintiin perustuvalla toiminnan paikkakohtaisuudella, varsinkaan silloin kun vertailu kohdistuu muihin elinkeinoihin, joiden niidenkin toimintaedellytykset pohjautuvat alueellisiin erityisarvoihin. Esimerkiksi silloin kun luontoelinkeinojen ja luontomatkailun toimintaedellytykset kytkeytyvät kiinteästi alueen erityisiin luonnonarvoihin, maisema-arvoihin, vesistöjen puhtauteen ja käyttömahdollisuuksiin (retkeily ja kalastus), vaatimusta kaivostoiminnan etusijaisuudesta ei voida perustaa kaivostoiminnan paikkasidonnaisuudelle. Näin ollen kaivoslain tavoitteiden ja sisällön tulisi selkeämmin heijastaa maankäytön

intressien ja eri elinkeinojen tasavertaisuutta, minkä tulisi ilmetä konkreettisella tavalla myös lain sisällöstä.

Ympäristönsuojelun parantaminen, paikallisen hyväksyttävyyden sekä maanomistajien aseman ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen kytkeytyvät keskeisesti ympäristöperusoikeuden (PL 20 §), omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden (PL 18 §) ja oikeusturvan takeiden (PL 21 §) toteutumiseen.

4.2 Vastuu luonnosta

4.2.1 Yleistä

Ympäristöperusoikeudesta säädetään perustuslain 20 §:ssä, jonka 1. momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös velvoittaa sekä julkista valtaa että yksittäisiä oikeussubjekteja. Säännöksen tavoitetta toteutetaan muun lainsäädännön välityksellä.

Oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että säännöksen tarkoittama vastuu velvoittaa ottamaan huomioon myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet. Säännös korostaa siten erityisten luontoarvojen (kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet sekä kansainvälisten sitovien sopimusten turvaamat ympäristöarvot kuten Natura 2000 -alueet, Unescon maailmanperintösopimus, vesienhoitoalueiden tavoitteet jne.) turvaamisen tavoitetta.

EU:n ympäristöoikeuden (mm. luontodirektiivi, vesipuitedirektiivi ja YVA-direktiivi) myötä ympäristövastuun toteutuminen on kytketty olennaisella tavalla varovaisuusperiaatteeseen, jolloin epävarmuutta haitallisista vaikutuksista ei sallita tulkittavan luontoarvojen tappioksi. Näin ollen vastuu luonnosta edellyttää sääntelyä, jolla voidaan riittävällä tavalla tunnistaa toiminnan kokonaisvaikutukset ja varmistaa riittävä tietopohja lupapäätösten perustaksi. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, kaivoslain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista, mikä puolestaan edellyttää ymmärrystä hankkeen kokonaisvaikutuksista.

4.2.2 Yleisestä ja yksityisestä edusta

Voimassa olevan kaivoslain 52 §:n 3 momentin mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Luonnoksessa lakiuudistukseksi ei käsitellä tarkemmin yleisen ja yksityisen edun käsitteitä, vaikka uudistuksen todetaan rakentuvan keskeisesti niiden varaan. Jotta uudistuksen toteuttamiskelpoisuutta voitaisiin arvioida, yleisen ja yksityisen edun sisältöä on tarpeen hahmottaa voimassa olevan kaivoslain 49 §:n ja 52 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 273/2009 vp, s. 105):

”Yleisiä etuja ovat erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnat sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet. Yleisiin etuihin voi liittyä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia että niiden torjumista. Yleinen etu voi koskea esimerkiksi teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, terveyshaittojen ehkäisyä, yleistä turvallisuutta sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja. Yleistä etua voidaan arvioida paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta näkökulmasta. Valtakunnan tason taloudellisena intressinä (valtio) voidaan pitää raaka-aineen saatavuuteen liittyviä kysymyksiä, elinkeinoelämän edellytysten luomista sekä työllisyyttä. Monilta osin yleiset intressit ovat kuitenkin erityisesti alueellisia, esimerkiksi maakunnallisia, tai paikallisia,

kuntakohtaisia intressejä. Elinkeinotoiminnan edistäminen ja työllisyyden hoitaminen ovat keskeisesti alueellisia ja paikallisia intressejä.”

Esityksessä todetaan, että myös ”maisemansuojelu ja muut haitallisten ympäristövaikutusten torjumiseen liittyvät intressit voivat olla yleisen edun kannalta merkityksellisiä maakunnallisesti tai paikallisesti, mutta myös valtakunnallisesti… Yleisiä etuja ei voida määritellä olosuhteista riippumatta, sillä niitä on monenlaisia ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sidottu- ja. Yleinen etu ei määräydy yksityisten etujen suuren lukumäärän perusteella, vaan yleinen etu voi joskus olla yhdenmukainen yhden yksityisen edun kanssa tai se voi olla täysin riippumaton yksityisistä eduista”. Yleisiin etuihin lukeutuvat näin ollen myös vesistöjen ekologinen tila ja laatutekijät, pohjavesivarannot, juoma- ja talousveden saatavuus. Yleistä etua arvioitaessa voitaneen huomiota kiinnittää myös elinkeinotoiminnan vaihtoehtojen kehitysnäkymiin ja toimintojen aikajänteeseen.

Yksityinen etu voi olla puolestaan esimerkiksi taloudellinen taikka alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyisyyteen tai yksilön terveyteen liittyvä intressi. Se voi olla rinnakkainen yleisen edun kanssa.
Hallituksen esityksessä korostetaan vielä, että lupamääräysten sisältöä ohjaa lisäksi kaivoslain tavoitesäännös, jonka mukaan kaivostoiminta tulee järjestää kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti toiminnan kokonaisvaikutukset huomioon ottaen:

”Lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivostoiminnan vaikutusalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet. Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten kaivosluvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.” korostus kirjoittajan

Ympäristöllisten lupamenettelyjen erillisyydestä (mm. kaivos- ja ympäristölupa) johtuvien perusongelmien jäätyä edelleenkin vaille ratkaisua, nyt tarkasteltava lakiesitysluonnos ei edelleenkään tarjoa edellytyksiä kokonaisvaikutusten kartoittamiselle ja siten PL 20.1 §:n tarkoittaman vastuun toteuttamiselle yleiset ja yksityiset edut huomioon ottaen.

Oikeuskäytännössä on korostettu yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavien määräysten konkreettisuutta ja kytkentää tosiasiallisiin olosuhteisiin. KHO totesi ratkaisussaan 22.11.2017, T 6029:

Kaivoslain 181 §:n 4 momentissa ja 52 §:n 3 momentissa tarkoitettujen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen tarkoituksena ei ole se, että Tukesin päätöksissä omaksutulla tavalla kaivosoikeuden tai kaivosluvan haltijaa ainoastaan informoidaan kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan kaivoslain 18 §:n sisällöstä. Tämä voidaan päätellä jo siitä, että kaivoslain 18 § tulee suoraan lain nojalla sovellettavaksi paitsi kaivoslupien, kaivoslain 181 §:n 3 momentin perusteella myös kumotun kaivoslain mukaisten kaivosoikeuksien haltijoiden suhteen. Siltä osin kuin määräysten antaminen on kaivoslain 52 §:n 3 momentissa säädetty huomioon ottaen tarpeellista, niiden tulee olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia.

Määräysten antamisen tulee perustua sellaiseen selvitykseen, jonka perusteella niiden tarvetta ja sisältöä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti ja kulloisenkin kaivoshankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen. Tämä arviointi ei voi perustua pelkästään siihen, millaiset jo toteutetun kaivostoiminnan vaikutukset ovat olleet tai ovat taikka siihen, että kaivostoimintaa ei ole vielä aloitettu, vaan määräyksiä annettaessa on otettava huomioon myös se, millaista kaivostoimintaa alueella tule- vaisuudessa aiotaan harjoittaa.” /korostukset kirjoittajan

KHO:n em. perustelut toistuivat sittemmin kahden vuoden kuluttua Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä 1.4.2020, nro 20/0118/1:

”kaivoslain (621/2011) 181 §:n 4 momentissa ja 52 §:n 3 momentissa tarkoitettujen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen tarkoituksena ei ole se, että Tukesin päätöksessä omaksutulla tavalla kaivosoikeuden tai kaivosluvan haltijaa ainoastaan informoidaan kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan kaivoslain 18 §:n sisällöstä. Tämä voidaan päätellä jo siitä, että kaivoslain 18 § tulee suoraan lain nojalla sovellettavaksi paitsi kaivoslupien, kaivoslain 181 §:n 3 momentin perusteella myös kumotun kaivoslain mukaisten kaivosoikeuksien haltijoiden suhteen. Siltä osin kuin määräysten antaminen on kaivoslain 52 §:n 3 momentissa säädetty huomioon ottaen tarpeellista, niiden tulee olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan Tukesin päätöksen määräykseen 22 ei ole kuitenkaan sisällytetty tarkistamismenettelyn toimittamisen ja sisällön kuvausta, eivätkä tällaiset puutteellisiksi jääneet tarkistamismääräykset oikeuta antamaan pelkästään kaivoslain 18 §:n sisältöä toistavia määräyksiä, jotka eivät sisällöltään vastaa sitä, mitä yleistä ja yksityistä etua turvaavilta määräyksiltä kaivoslain 52 §:n 3 momentissa edellytetään…Tukesin valituksenalaisessa päätöksessä antamat määräykset eivät ole riittäviä haitallisten vaikutusten estämiseksi ja ehkäisemiseksi. /korostukset kirjoittajan

Edellä viitatut ratkaisut osoittavat jo kokemusperäisesti, että lainkäytön oikeellisuuden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi olisi tärkeää, että kaivoslain esitöissä lainsoveltamista ohjattaisiin em. ratkaisujen antamien oikeusohjeiden mukaisesti (lupamääräysten konkreettisuus ja tapauskohtainen faktasidonnaisuus).

4.3 Mahdollisuudesta vaikuttaa

4.3.1 Yleistä

PL 20.2:n §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös asettaa ensinnäkin aineellisen tavoitteen terveellisen ympäristön turvaamisesta. Ympäristön terveellisyyttä tulkitaan tässä yhteydessä laajasti, mm. sen viihtyisyyden kannalta.

Säännös asettaa myös menettelyllisen tavoitteen; ihmisille tulee turvata mahdollisuus tosiasiallisesti vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tosiasiallinen vaikuttaminen edellyttää riittävää ja oikea-aikaisesti tarjottua tietoa päätöksen ympäristövaikutuksista mm. Århusin sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Ympäristösääntelyn pirstoutuneisuus vaikeuttaa osaltaan kansalaisten mahdollisuuksia arvioida hankkeen kokonaisvaikutuksia ja niiden merkitystä. Kaivoslakiluonnoksessa tunnistetaankin, että kaivostoimintaa ja etenkin kaivosten ympäristöllisiä kysymyksiä säännellään kaivoslain lisäksi useiden muiden ympäristösäädösten kautta. Uudistuksessa kuitenkin sopeudutaan sääntelyn pirstaleisuuteen ja viitataan erillislakien rooliin kaivostoiminnan sääntelyssä, mm. YVA-lakiin. Näin ollen kokonaisvaikutusten hahmottamiseen liittyvän tarpeen kannalta olisi johdonmukaista tarkastella kaivoslain uudistamisen yhteydessä mm. YVA-lain merkitystä kaivoslupaharkinnan apuvälineenä.

4.3.2 YVA:n roolista

Kaivoslain 34.3 §:n 2 kohdan mukaan lupahakemukseen on liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Kaivoslain 56.2 §:n mukaan, jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen tekemä perusteltu päätelmä. Päätöksestä on käytävä ilmi mm. miten ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä on otettu huomioon.

YVA-menettelyn tarkoituksena on paitsi tarjota kattaviin selvityksiin perustuva tietopohja lupaharkinnalle ja perustellun päätelmän tietotarpeisiin, myös tarjota osallisille Århusin sopimuksessa taattu mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hankkeen suunnitteluun sekä hankevaihtoehtojen valintaan. YVA-menettely poikkeaa lupaharkinnasta juuri siinä, että se tarjoaa osallisille mahdollisuuden osallistua hankkeen vaihtoehtojen arviointiin. Vaihtoehtotarkastelu muodostaa perustan hankkeen vaikutusten kontrollille ja edellyttää samalla vaikutuksia koskevien tietojen kartoittamista ja avaamista riittävän varhaisessa suunnittelun vaiheessa, jolloin kokonaisvaikutuksiin voidaan vielä vaikuttaa. YVA-lain 15 §:n mukaan:

”Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.”

YVA-lakia tulee soveltaa YVA-direktiivin ja sen soveltamista ohjaavan oikeuskäytännön mukaisesti. Euroopan Unionin tuomioistuin korostaa vaikutusten varhaisen arvioinnin ja osallisten informoimisen merkitystä mm. 7.1.2004 antamassaan ratkaisussa C-201/02, jonka kohdassa 53 todetaan, että ”Useisiin vaiheisiin jakautuvassa lupamenettelyssä kyseinen arviointi on lähtökohtaisesti suoritettava heti kun kaikkien niiden vaikutusten, joita hankkeella voi olla ympäristöön, yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista”. Tuomion kohdan 52 mukaan ”…Ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset vaikutukset voidaan yksilöidä vasta toimeenpanevaa päätöstä koskevassa menettelyssä, arviointi on suoritettava kyseisen menettelyn kuluessa.” /korostukset kirjoittajan

Edellä esitettyyn nähden on perusteltua, että kaivoslain uudistamisen yhteydessä tarkastellaan, varmistaako sääntely kaivoslain puitteissa riittävän tietopohjan lupaedellytysten arvioimiseksi, jotta hankkeen kokonaisvaikutuksia elinoloihin, elinkeinojen toimintaedellytyksiin, maanomistajien asemaan jne., voidaan arvioida lupaedellytysten vaatimalla tavalla, vai voitaisiinko tätä tavoitetta tukea tarkastelemalla YVA-menettelyn roolia nimenomaisesti kaivoslain lupaedellytysten tietotarpeesta käsin.

4.3.3 Prosessuaalisista takeista

Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudellisen ja hallinnollisen menettelyn asianmukaisuudesta tukee keskeisellä tavalla ympäristöperusoikeuden toteutumista. PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2. momentissa taatut oikeudet, käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon lailla turvatut takeet ovat keskeisiä ympäristöä koskevaa päätöksentekoa ja sen kontrollia ohjaavia elementtejä.

Kuten edellä on todettu, tosiasiallinen osallistuminen lupamenettelyyn edellyttää riittävää tietopohjaa. Kokonaisvaikutusten tunnistamisen merkitys korostuu näin ollen myös PL 21 §:n tavoitteiden kannalta.

5 Omaisuuden suojasta

Perustuslain 15. 1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mikä tarkoittaa myös yksilön suojaa varallisuusasemansa olennaisten piirteiden säilyttämiseksi. Omaisuuden suojaa tukee osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan määräykset omistusoikeuden ja omaisuuden käyttämisen suojasta. Suojan kohteena on omistusoikeus, jota pääsääntöisesti suojataan valtion puuttumista vastaan. Omistusoikeus kattaa oikeuden nauttia rauhassa omaisuudesta. Se käsittää mm. oikeuden omistaa, käyttää omaisuuttaan tai määrätä sen käytöstä. Puuttumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä mm. omaisuuden riistoa tai käytön kontrollointia.

Kuten julkaisussa ”Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi”, TEM 2019:44, todetaan, 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. Erityisen epätarkoituksenmukaista on laajojen alueiden ”jäädyttäminen” varauksin tai malminetsintäluvin alueilla, joiden erityispiirteiden perusteella on ennakoitavissa, että kaivostoimintaa ei voida todennäköisesti myöhemmin käynnistää (Natura 2000 -alueet, saamelaisten kotiseutualueet jne.). KHO katsoo ratkaisussa KHO:2013:192, että lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon tapauskohtaisesti myös tulevan kaivostoiminnan edellytykset, jotta tarkoituksettomalta ja kohtuuttomalta haitalta voitaisiin välttyä:

”Valtauskirjan antamista harkittaessa saattaa kuitenkin poikkeuksellisesti käydä ilmeiseksi, että kaivoslupaa ei myöhemmin voitaisi myöntää. Tällöin jo valtauskirjan antaminen saattaisi merkitä tarkoituksetonta ja sen vuoksi kohtuutonta puuttumista maa-alueen omistajan oikeuksiin.”

Vastaava poikkeuksellinen tilanne voi perustua paitsi perustuslain määräykseen myös EU:n oikeuden ensisijaisuuteen tai kansainvälisten sopimusten velvoittavuuteen (Unescon maailmanperintösopimus jne.). Perustuslain 21 §:ssä turvattujen menettelyllisten takeiden (oikeus muutoksenhakemiseen) sekä omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden turvaamiseksi on tärkeää, että kaivoslakiuudistuksessa turvataan muutoksenhakuoikeus kattavalla tavalla paitsi kaivosluvan osalta myös tapauskohtaisin perustein kaivoslupaa edeltävien varaus- ja etsintävaiheiden osalta.