LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KAIVOSLAIN MUUTTAMISEKSI

Esitän lausuntonani hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi (HE 126/2022 vp) kunnioittavasti seuraavan.

1 LÄHTÖKOHDAT

Lausunto kohdistuu erityisesti siihen, mitä hallituksen esityksen mukainen kaivoslainsäädäntö merkitsisi ympäristönsuojelun sekä kuntien, maanomistajien ja muiden elinkeinojen aseman sekä malminetsinnän ja kaivostoiminnan paikallisen hyväksyttävyyden näkökulmista. Perusteena näille tarkastelukriteereille on osaltaan hallitusohjelma, joka on määrittänyt uudistuksen keskeisiä lähtökohtia ja tavoitteita. Hallitusohjelman muotoilut ilmentävät erityisesti ympäristönsuojelua sekä paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia korostavia päämääriä.[1] Paikalliseen hyväksyttävyyteen vaikuttavat maanomistajien ja kunnan asema ja vaikuttamismahdollisuudet sekä toisaalta etsintä- ja kaivostoiminnan vaikutukset paikkakunnan muihin elinkeinoihin.

Näiden näkökohtien lisäksi turvallisuusympäristön muutos ja globaali kilpailu kriittisistä raaka-aineista on ollut perusteena tuoda esiin kysymys kaivoslain sääntelystrategisen perusratkaisun (valtaustyyppinen järjestelmä) riskien jatkoselvitystarpeesta.

Esitän lausuntoni pääosin aihepiiriä koskevan tutkimukseni[2] ja selvitysteni[3], sekä vuosina 2017–2022 toteutetun STN-Core-hankkeen (www.collaboration.fi) tulosten ja tutkimusperustaisten suositusten[4] pohjalta. Core-hankkeessa tutkittiin ja testattiin

[1] Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman (2019) yhtenä strategisena kokonaisuutena on hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, jonka yhdeksi päätavoitteeksi on kirjattu *kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen*. Ohjelman mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisen ”lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen”.

[2] Kootusti osoitteessa: https://uefconnect.uef.fi/henkilo/ismo.polonen/#publications

[3] Erit. Pölönen 2019: ”Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä ratkaisumalleista”. Saatavilla osoitteessa: http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/

[4] Peltonen, L., Kotilainen, J., Faehnle, M. 2022. Yhteistoiminnalliset prosessit auttavat haasteellisessa ympäristöpäätöksenteossa – ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun. CORE-hankkeen

yhteistoiminnallisuutta sekä vuorovaikutteisia menettelyjä suunnittelussa ja -päätöksenteossa laaja-alaisemmin hyväksyttyjen sekä tehokkaampien ratkaisujen luomiseksi kiistanalaisiin ympäristön ja luonnonvarojen käytön ongelmiin.

Keskeisimmät päätelmäni ja suositusteni pääkohdat olen esittänyt alleviivattuina luvuissa 2, 3 ja 4.

2 TARVE VARMISTAA KAIVOSLAIN SÄÄNTELYMALLIN TOIMIVUUS YLEISEN EDUN, ERITYISESTI RAAKA-AINEHUOLLON TURVAAMISEEN NÄKÖKULMASTA

Hallituksen esityksen mukaisessa kaivoslakiuudistuksessa keskeisenä sääntelystrategisena valintana on ollut valtaustyyppisen järjestelmän säilyttäminen kaivossektorilla. Oikeudelliselta luonteeltaan malminetsintälupa vastaisi nykyisen lain tapaan valtausta (malminetsintälupa ja siihen sisältyvät oikeudet annetaan ensiksi lupaa hakeneelle maanomistajan suostumuksesta riippumatta, mikäli kaivoslain kriteerit muutoin täyttyvät). Lainsäädäntömalli (valtaustyyppinen järjestelmä) tukee kiinteistörakenteemme (pienet tilakoot) huomioon ottaen tehokasta malminetsintää. Valtausmalli ei ole este korkeatasoiselle ympäristönsuojelulle, maanomistajien ja muiden vaikutusten kohteena olevien tahojen sekä kuntien aseman olennaiselle vahvistamiselle, kaivosveroille tai esimerkiksi toissijaiset ympäristövastuut kokonaisvaltaisesti kattavien vastuujärjestelmien kehittämiselle. Kaivoslakiuudistuksen ydintavoitteet on ollut lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa valtausperiaatteesta luopumatta.

Samanaikaisesti valtaustyyppisen järjestelmän lähtökohtia ja toimivuutta on tullut tarve uudelleenarvioida laajemmin yleisen edun, erityisesti huoltovarmuuden näkökulmasta ottaen huomioon turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja kiristynyt globaali raaka-ainekilpailu (erityisesti kriittisten mineraalien osalta).[5] Hallituksen esitys on huoltovarmuusnäkökohtien tarkastelun osalta hyvin suppea. Turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökohtia sisältyy kuitenkin ehdotetussa kaivoslain 3 §:ssä viitattuihin lakeihin[6] ja näitä on tuotu esiin säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.[7]

Kaivoslakiuudistuksessa ei muutettaisi oikeudellista lähtökohtaa siitä, että kaivoslupaan etuoikeuden synnyttävä malminetsintäoikeus voi päätyä valtaustyyppisesti myös EU:n ulkopuolella toimiville yhtiöille (tai niiden kontrolliin), joilla on tytäryhtiö Suomessa tai muualla ETA-alueella. Suomessa malminetsintälupaa hakevien EU:n tai ETA-alueen

politiikkasuositus. Suomen ympäristökeskus. Saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/handle/10138/343746

[5] Voimassa olevan kaivoslain esitöissä (HE 273/2009 vp, s. 42) huoltovarmuusnäkökohtien (huomionarvoisen) vähäistä merkitystä on kuvattu seuraavasti: ”Kaivosalalle on nykyisin tyypillistä, että yhtiöiden omistuspohjat vaihtuvat tiheään. Samalla toiminnan luonne on muuttunut lyhytjänteisemmäksi. Kaivostoiminnasta on tullut globaalia liiketoimintaa, jossa kansalliset huoltovarmuus- ja muut näkökohdat eivät suomalaisessa tai eurooppalaisessa tarkastelussa ole keskiössä.”

[6] Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki (469/2019) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki (468/2019).

[7] HE 126/2022, s. 87–88. Kaivoslain 3 § on luonteeltaan informatiivinen eikä siihen uudistuksessa ehdotetut lisäykset muuta oikeustilaa.

ulkopuolisten yhtiöiden päätoimipaikat (keskushallinto) eivät jatkossa välttämättä sijaitse oikeusvaltioissa (tähän saakka usein Kanadassa ja Australiassa), vaan ne voinevat olla myös autoritäärisesti johdetuissa maissa. Nämä yhtiöt voivat olla tosiasiallisesti osittain tai kokonaan ko. valtioiden poliittisen johdon ohjauksessa. Tältä osin on otettava huomioon, että malminetsintälupa ja kaivoslupa (sisältää oikeuden hyödyntää kaivosalueen mineraalit) voidaan siirtää toiselle. Kaivosoikeuksien siirto ei edellytä yritys- tai kiinteistökauppoja, joihin voitaisiin soveltaa niihin liittyviä, turvallisuus- ja/tai huoltovarmuusnäkökohdat huomioonottavia lakeja.[8] Kaivoslain mukaan kaivosviranomaisen on lähtökohtaisesti hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää kaivoslaissa säädetyt edellytykset (KaivosL 73.3 §). Kun kaivosviranomainen on hyväksynyt kaivosluvan siirron, sen on tehtävä vastaava luvanhaltijaa koskeva muutos kaivosaluelunastuslupaan (KaivosL 73.4 §).

Edellä esitetyn perusteella huoltovarmuusnäkökohdat ja valittuun lainsäädäntömalliin liittyvät muut riskit yleiselle edulle olisivat ansainneet hallituksen esityksen tarkasteluun nähden olennaisesti laajemman ja yksityiskohtaisemman arvioinnin. Epäselvyyttä jää siihen, onko kaivoslain sääntelymallissa (ottaen huomioon ehdotetussa kaivolain 3 §:ssä viitatut säädökset[9]) otettu riittävästi huomioon huoltovarmuusnäkökohdat ja yleinen etu. Tältä osin näyttäisi olevan tarve ainakin erilliselle jatkoselvitykselle, joka sisältäisi mineraalien etsintä- ja hyödyntämisoikeuksiin sovellettavaan lainsäädäntöön liittyvän riski- ja toimivuusanalyysin huoltovarmuusnäkökulmasta ja laajemmin kansallisten tarpeiden näkökulmasta. Kysymys on laaja sen kytkeytyessä nykyisen kaivospolitiikan ja valtaustyyppisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen kansallisen edun näkökulmasta sekä turvallisuus-, ympäristö- ja talouspolitiikkaan ja kansainväliseen kauppaoikeuteen.

Selvityksessä arvioitavaksi voisi tulla yhteiskunnallinen tarve ja oikeudellinen mahdollisuus kytkeä kaivoslupaan ja sen siirtopäätökseen ennakollinen valtioneuvoston puoltoedellytys tai etuosto-oikeusmekanismi (mahdollisesti rajaus kriittisiin mineraaleihin). Sääntelymallissa huoltovarmuusnäkökohdat ja yleinen etu otettaisiin huomioon ennakollisesti sen sijaan, että myönnetty erityinen oikeus (kaivosoikeus) lunastettaisiin häiriö-/kriisitilanteessa jälkikäteen huoltovarmuusperusteella voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti (mikäli kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) tai lunastuslain (603/1977) edellytykset täyttyisivät).

2 VARAUSVAIHE

Hallituksen esityksessä varausilmoitusta koskevaan säännökseen (ehdotettu 44.2 §) lisättäisiin rajoitus, jonka mukaan varausalueesta olisi ”rajattava [kaivoslain] 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet. Varausalueesta on rajattava luonnonsuojelulain 11 §:ssä tarkoitetut kansallispuistot ja 12 §:ssä tarkoitetut luonnonpuistot.” Muutos on perusteltu, sillä varausten tekeminen myös ilmeisillä estealueilla (alueilla, jonne etsintäluvat myöntäminen ei tule lainkaan tai pääsääntöisesti kysymykseen) aiheuttavat tarpeettomasti epäselvyyksiä.

[8] Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki (470/2019) ja valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki (469/2019).
[9] Erityisesti ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki (469/2019) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki (468/2019).

Hallituksen esityksen mukainen sääntely merkitsisi muutoksia myös varausvaiheen kestoon. Voimassa olevan kaivoslain (76.1 §:n) mukaan varauspäätös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika. Hallituksen esityksen (ehdotettu 76.1 §:n muutos) mukaisesti varauspäätös olisi voimassa pääsäännön mukaisesti vuoden, mutta kaivosviranomainen voisi erityisestä syystä päättää varauspäätöksen voimassaoloajaksi enintään 2 vuotta varausilmoituksen tekemisestä, ellei varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet muut syyt estä varauspäätöksen myöntämistä vuotta pidemmäksi ajaksi (ehdotettu 76.4 §).

Kolmantena relevanttina muutoksena olisi varausmaksusta säätäminen (ehdotettu 98 a §). Hallituksen esityksen (s. 117–118) mukaan maksulla pyrittäisiin ”ohjaamaan varaajien käyttäytymistä ja pienentämään varausalueita nykyisestä. Veron tarkoituksena olisi luoda varaajille taloudellinen kannustin varausalueen koon rajoittamiseen, koska käytännössä on osoittautunut, että toiminnanharjoittajat ovat hakeneet poikkeuksellisen laajoja varausalueita. Verolla ohjattaisiin varaajia varausalueen järkevään ja tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen, sillä varaaja joutuisi miettimään kustannus-hyötysuhdetta nykytilaa tarkemmin varausilmoitusta tehdessään.”

Valtion laitoksia (käytännössä GTK) lukuun ottamatta varaaja olisi velvollinen maksamaan ehdotetun 98 a §:n nojalla varausmaksun. Maksun suuruus määräytyisi varausalueen koon mukaan, ja se olisi 1 euroa hehtaarilta. Haettuihin malminetsintäalueisiin nähden hyvin laajat varausalueet (v. 2021 varausalueiden keskimääräinen koko oli 24 000 ha, mediaanikoko 9 800 ha[10]) ovat heikentäneet etsintävaiheen hyväksyttävyyttä. Varausmaksulla olisi mahdollista ohjata varausalueiden kokoa nykyistä huomattavasti pienemmäksi. Varauksen puuttuminen ei estä alkuvaiheen etsintöjä KaivosL 7 §:n nojalla tai maanomistajan suostumukseen perustuen. Nyt maksu ollaan asettamassa tehokkaan ohjausvaikutuksen kannalta pieneksi. Hallituksen esityksen mukaisen varausmaksun vaikutus voi jäädä ainakin hyväksyttävyyden edistämistavoitteen näkökulmasta vähäiseksi.

Varausvaiheeseen esitetyt muutokset tukevat varaus- ja etsintätoimien sekä yleisemmin alan hyväksyttävyyttä, mutta muutosten vaikutukset voivat jäädä tältä osin vähäisiksi. Etsintävaiheen hyväksyttävyyttä edistäisi varausmaksun (per ha) olennainen nostaminen.

3 MALMINETSINTÄ

Ympäristönsuojelu

Hallituksen esityksen mukaisesti kaivoslain 11 §:ää vahvistettaisiin ympäristönsuojelun osalta lisäämällä pykälän toiseen momenttiin uusi 6 kohta: ”muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta”. Malminetsinnässä (sekä lupaan perustuvassa että ilman etsintälupaa tapahtuvassa kaivoslain 7 §:n ja 9.1 §:n mukaisessa etsinnässä) on jo entuudestaan tullut ottaa huomioon muun muassa ympäristönsuojelulaissa (esim. pohjaveden ja maaperän

[10] HE 126/2022 vp, s. 118.

pilaamiskiellot) ja luonnonsuojelulaissa asetetut vaatimukset, joten lisäyksen merkitys on arvioitavissa vähäiseksi.

> Hallituksen esitys -luonnoksessa (2/2022) kaivolain 11 §:ään esitettiin lisättäväksi myös uutta 4 momenttia, jonka mukaan malminetsintäluvan myöntäminen olisi edellyttänyt, ettei malminetsinnästä, asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen, aiheudu edellä 2 momentissa tarkoitettua seurausta. Oikeustilan selkeyttämisen kannalta muutos olisi hyödyllinen.[11]

Hallituksen esityksen mukainen sääntely toisi muutoksia myös malminetsintälupamääräyssäännökseen. Ehdotetun kaivoslain 51.2 §:n 9 a kohdan perusteella malminetsintäluvassa tulisi antaa 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.” (kurs. tässä) Tämä ohjaa nykyistä paremmin ympäristöhaittojen ehkäisyyn tähtäävien lupamääräysten antamiseen, mutta se ei vielä toteuta kaivoslain 6 §:n 4 kohdan mukaista haittojen minimoinnin periaatetta. Haittojen minimoinnin periaatteen sijaan kohta kytkeytyy suoraan malminetsintäluvan estesäännökseen ja sen merkittävyyskynnyksiin (ohjaa antamaan määräyksiä mm. *merkittävien* vahingollisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi, muttei sitä vähäisempien haittojen estämiseksi).

Luonnoksen mukaisessa kaivoslain 51.3 §:ssä säädettäisiin puolestaan seuraavasti:

> ”2 momentin 1 kohdan mukaisia lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.”

Ehdotetusta 51.2 §:n 9 a kohdasta poiketen säännös ilmentää haittojen minimoinnin periaatetta ja toteuttaa siten paremmin uudistuksen ympäristönsuojelu- ja hyväksyttävyystavoitteita.

Kunnan asema

Hallituksen esityksen (ehdotettu KaivosL 46.1 §:n 7 kohta) mukaisesti malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen[12] mukaan:

> ”Muutoksella selkeytettäisiin säännöksen sanamuotoa korvaamalla epäselviksi koetut termit paremmin kuvaavilla. Painavana syynä voitaisiin pitää lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuuhdonta vaikeuttaisi. Kunta saattaisi vastustaa

[11] Ks. nykytilan epäselvyydestä Pölönen, I. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.
[12] HE 126/2022, s. 101.

> toimintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Tulkinnassa olisi otettava huomioon myös, että malminetsintäluvan voimassaoloaika ja luvan sallimia toimenpiteitä voidaan tarvittaessa rajoittaa ja saada haitta sillä tavalla poistettua. Tärkeänä yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita."

Säännös ei näyttäisi muuttavan nykyistä oikeustilaa eikä se sitä juuri selkeytäkään. Etsintäyhtiöiden asema säilyisi vahvana suhteessa kuntaan. Käytännössä kunta voisi estää etsinnän lähinnä suppeilla alueilla esimerkiksi hyvin konkreettisten ja etsinnän kanssa jännitteisten suunnitelmien pohjalta edellyttäen, että estettä ei voida poistaa ajallisin rajauksin tai lupamääräyksin ja, että tärkeä yleinen etu ei edellytä luvan myöntämistä. Säännös ei loisi oikeusperustaa esimerkiksi kaivoslaista poikkeavien suojavyöhykkeiden jättämiselle kunnan vaatimuksesta esimerkiksi loma-asutus- ja -matkailukohteiden läheisyyteen, vaikka ko. lähialueet olisi alustavasti suunniteltu muuhun käyttöön. Ehdotettu säännös tarkoittaisi, että kunnan esittämän pätevän syyn tulisi liittyä suunnitellun maankäytön osalta varsin konkreettiseen suunnitelmaan. Esimerkiksi pelkästään kunnan strateginen linjaus painottaa tietyllä kunnan alueella malminetsintätoimintojen välittömille ja välillisille vaikutuksille herkkiä toimintoja ei ole vielä oikeuskäytännön perusteella arvioituna lainkohdassa tarkoitettu pätevä syy (Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu 22.2.2021, Dnro 00901/20/7203, lainvoimainen). Kunnan esittämästä pätevästä syystä olisi vielä mahdollista poiketa yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon liittyvällä tai sellaisella malmivarantojen kartoitustarveperusteella, joka katsotaan alueellisen kehittämisen kannalta tarpeellisena.

Lisäksi hallituksen esityksen mukainen sääntely heikentäisi kunnan asemaa aloituslupatilanteissa. Hallituksen esityksen mukaisesti malminetsintä voitaisiin käynnistää kunnan (tai muun tahon) muutoksenhausta huolimatta, jos kaivosviranomainen myöntää sille ehdotetun 169 §:n mukaisen aloitusluvan. Nykylaissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Kokonaisuutena uudistus ei ole hallituksen esityksen mukaisesti merkitsemässä juurikaan muutosta kunnan (heikkoon) asemaa etsintävaiheessa. Tältä osin uudistukseen ei sisälly elementtejä, jotka edistäisivät etsintä- ja kaivostoiminnan hyväksyttää.

Maanomistajan asema

Etsintätoiminnan hyväksyttävyyteen vaikuttaa osaltaan paikallisten maanomistajien oikeudellinen asema malminetsintälupamenettelyssä ja malminetsintälupien jatkolupien edellytysharkinnassa. Pääministeri Marinin hallitusohjelman (2019) liitteen 6 kirjauksen ("Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi") tarkoituksena oli vastata valtaustyyppisen järjestelmän keskeiseen, hyväksyttävyysvajetta aiheuttavaan ongelmaan maanomistajien aseman näkökulmasta.

Kaivoslakiuudistuksessa tämä hallitusohjelmakirjaus on jäämässä keskeisiltä osin toteutumatta. Maanomistajan suostumus ei ole hallituksen esityksen (ehdotettu KaivosL 61 a §) mukaisesti malminetsinnän jatkoluvan (10 vuotta kestäneiden etsintöjen jälkeen) aito edellytys, vaan se voidaan sivuuttaa säännöksen mukaisesti kahdessa tilanteessa: 1)

suostumuksen ovat antaneet ”ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta.” tai, jos edellinen ei toteudu, 2) hanke on tärkeän yleisen edun vaatima (valtioneuvoston puolto). Valtaus voisi siten jatkua 10 vuoden jälkeenkin, jos pinta-alaperusteisesti 50 % tiloista antaisi suostumuksen etsintöjen jatkamiselle. Jos yhtiö ei onnistuisi näissä neuvotteluissa, se voisi vielä edetä hakemalla puoltoa jatkoluvalle valtioneuvostosta. Tällöin jatkamista arvioitaisiin tärkeän yleisen edun kriteerin kautta, tarkoittaen erityisesti hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeita (ehdotetun 61 a §:n 2 mom).

Hallituksen esityksessä ehdotetun 61 a §:n mukaista enemmistökriteeriä on perusteltu seuraavasti:

> ”Enemmistöä koskeva säännös olisi tarpeellinen ottaen huomioon Suomen varsin pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen. Koska malminetsintäalue voi sijoittua usean eri kiinteistön alueelle, voi kiinteistönomistajia yhden malminetsintäalueen alueella olla merkittävä määrä. Suostumuksen edellyttämistä jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Pinta-alaan sidottua määräenemmistöä on pidettävä maanomistajan näkökulmasta oikeudenmukaisimpana, sellaisten maanomistajien saadessa asian kannalta painavimman äänen, joiden kiinteistöt tai niiden osat muodostavat suurimman osan malminetsintäalueen kokonaispinta-alasta.”

Suomen pirstoutunut kiinteistöjaotus ja maanomistajien määrä on ollut hallitusohjelman liitteen kirjausta laadittaessa tiedossa. Tavoite on ollut vastata huomattavan pitkästä etsintäajasta ja sen tuomasta epävarmuudesta lukuisille maanomistajille aiheutuvaan ongelmaan. Jatkolupia voitaisiin myöntää 10 vuoden etsintöjen jälkeen useiden pienmaanomistajien (tyypillisesti ns. perhemetsänomistajia) tahdon vastaisesti mahdollisesti harvojen suurmaanomistajien (esimerkiksi metsäyhtiöt ja metsärahastot) annettua metsätilojensa osalta suostumuksen jatkolupaan. Tämä on omiaan heikentämään malminetsinnän paikallista hyväksyttävyyttä ja sitä lisännee osaltaan se, että selväsanainen hallitusohjelmakirjaus jätettiin uudistuksessa täytäntöönpanematta. Hallitusohjelman tarkoituksen toteuttavana, järjestelmän ja etsintähankkeiden hyväksyttävyyttä tukevana sääntelyn kehittämisvaihtoehtona on maanomistajan tahdonvastaisten etsintätöiden keston (malminetsintäluvan enimmäiskesto) yksiselitteinen lyhentäminen. Tällä kannustetaan yhtiöitä tehokkaampiin alkuvaiheen etsintöihin ja rajaamaan etsintäalueen pienemmäksi, mikä myöskin tukisi etsintävaiheen hyväksyttävyyttä.

Kaivoslakiuudistuksessa lakiin sisällytettäisiin myös säännös (61 b §) poikkeuksellisten tilanteiden huomioon ottamisesta.[13] Vastaavaa säännöstä ei ole nykylaissa. Tämä voisi pitkittää entuudestaan malminetsintälupamenettelyn kestoa ja vähentää siten paikallista hyväksyttävyyttä etsintätoiminnoille. Hallituksen esityksen mukaisesti malminetsintä voitaisiin myös käynnistää (nykytilanteesta poiketen) muutoksenhausta huolimatta, jos kaivosviranomainen myöntää sille ehdotetun 169 §:n mukaisen aloitusluvan. Yhtiöt voisivat siis aloittaa jatkossa luvan mukaiset etsintätoimet maanomistajan tahdon vastaisesti ennen kuin

[13] Säännöksen mukaan ”Jos lainvoimaiseen lupaan perustuva malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää, voi kaivosviranomainen toiminnanharjoittajan hakemuksesta pidentää luvan voimassaoloa enintään niin pitkän ajan kuin työ on ollut keskeytettynä. […] Tässä pykälässä tarkoitettua luvan voimassaolon pidennystä ei huomioida 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan enimmäiskestoa laskettaessa.”

hallinto-oikeus on tutkinut maanomistajan valituksen Tukesin myöntämän luvan laillisuudesta. Muutoksella on etsintävaiheen paikallista hyväksyttävyyttä heikentävä vaikutus.[14]

Etsintä yhtiöiden asema säilyisi malminetsintävaiheessa hyvin vahvana suhteessa maaomistajiin. Kaivoslakiehdotuksen pohjalta olisi mahdollista, että kiinteistö kuuluisi varaus- ja etsintäkohteeseen maanomistajan tahdosta riippumatta (nykyiseen tapaan) yhtäjaksoisesti 17 vuotta ja poikkeustilanteissa etsintävaihe voisi olla tätäkin pidempi. Eli maanomistajan tahdosta riippumaton etsintäaika voisi nykytilaan nähden jopa pidentyä, vaikka hallitusohjelman tavoitteet ovat päinvastaisia.

Muiden elinkeinojen asema etsintälupaharkinnassa

Kaivoslakiuudistuksessa ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 46 §:ään 1 momenttiin uusi 8 kohta, jonka perusteella malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaisi olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Lupa voitaisiin kuitenkin esteestä huolimatta myöntää, jos se on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty määrittämään etsinnän vaikutuksia muille elinkeinoille ja säännöstä sovellettaessa huomioonotettavia haittoja. Yksityiskohtaisten perustelujen[15] mukaan:

> ”Lähtökohtaisesti malminetsintätoimenpiteiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, mutta kyseinen kielto olisi tästä huolimatta tarpeen sisällyttää lupaharkintaan, mikäli lupamenettelyn aikana nousisi esiin seikkoja, joiden mukaan haettavaan lupaan perustuva toiminta aiheuttaisi merkittävää haittaa muulle elinkeinolle.”
>
> ”Lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen, lupaan perustuvaan toimintaan liittyvän haitan osoittaminen. Todellisena haitta muulle elinkeinotoiminnalle ei voitaisi pitää malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä eikä myöskään mahdollista tulevaa kaivostoimintaa. Sen sijaan lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, jonka malminetsinnän voidaan yksiselitteisesti katsoa aiheuttavan. Muuna elinkeinotoimintana voisi olla esimerkiksi matkailu, tuulivoimatuotanto tai poronhoito.”

Lainvalmistelutöissä on ongelmallisella tavalla annettu kuva siitä, että etsintähankkeiden ”todelliset haitat” rajautuisivat välittömien vaikutusten kautta aiheutuviin haittoihin. Merkittävät haitalliset seuraukset muiden toimialojen liiketoiminnalle voivat syntyä myös epävarmuuksien ja koettujen vaikutusten kautta. Yksityiskohtaisten perustelujen ilmentämä ajattelutapa, jossa osa etsintätoiminnan tosiasiallisista haitoista leimataan ”todellisten haittojen” ulkopuolelle jääviksi, on omiaan heikentämään etsintätoiminnan ja sen sitä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä muiden elinkeinojen näkökulmasta. Lisäksi esitöissä muille elinkeinoille aiheutuvilta haitoilta edellytetty ”yksiselitteisyys” on terminologisesti

[14] Vaikka aloituslupajärjestelmää ei ulotettaisi malminetsintälupapäätökseen (nykytilan säilyttäminen) yhtiöt voisivat jatkaa kaivoslain 7 §:n mukaisia ja maanomistajan suostumukseen perustuvia etsintöjä myös muutoksenhaun ajan, eikä muutoksenhaku vaikuttaisi etsintäyhtiön etusija-asetelmaan.
[15] HE 126/2022 vp, s. 101.

ongelmallinen. Vastaavaa edellytys ei koskisi muuta lupaharkintaan kuuluvaa haitta-arviointia ja erilaisen kynnyksen asettaminen elinkeinohaitoille vaatisi erityisiä perusteluita.

Hallituksen esityksen mukainen sääntely osin selkeyttäisi muiden elinkeinojen asemaa etsintälupaharkinnassa, sillä nykyisessä laissa muille elinkeinoille aiheutuva olennainen haitta ei sisälly luvanmyöntämisestesäännöksiin. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty ongelmallisella tavalla kuitenkin ennakolta määrittämään, mitä tosiasiallisia haittoja malminetsinnästä voi tai ei voi lähtökohtaisesti aiheutua muille elinkeinoille ja mitä on pidettävä todellisena haittana. Vastaavaa määritystä ei ole nykylainsäädännössä, jonka tavoitteisto ja systematiikka puoltaa laajaa haitta-arviointia.[16] Uudistus on siten nähtävissä pikemminkin paikallista hyväksyttävyyttä heikentävänä kuin vahvistavana tältä osin.

Paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kaivoslain 14 §:ssä säädetään malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista annettavasta selvityksestä. Lain 14.1 §:n mukaisesti malminetsintäluvan haltijan on vuosittain toimitettava kaivosviranomaiselle selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista. Kaivoslakiuudistuksessa (ehdotettu kaivoslain 14.2 §) pyrittäisiin vahvistamaan maanomistajien ja muiden tahojen (yleisö) osallistumismahdollisuuksia, edellyttämällä vuosittain järjestettävää avointa yleisötilaisuutta. Tilaisuudessa olisi annettava selvitys:

1) suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista;
2) suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista;
3) tulevista tutkimustöistä;
4) tulevien tutkimustöiden arvioiduista ympäristö- ja muista vaikutuksista.[17]

Säännös lisäisi etsintäyhtiölle kohdennettuja tiedonvälittämisvelvollisuuksia. Epäselvyyttä jäisi kuitenkin siitä, mihin selvitykset suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista pohjautuisivat ja miten näiden vaikutustietojen laadunvarmistus toteutuisi.[18] Kun sekä etsintä- että kaivoshankevaiheen hyväksyttävyysongelmat johtuvat keskeiseltä osin luottamusvajeesta hankkeista vastaavien tuottamaan tietoon, toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksien lisääminen (ilman riippumattoman, asiantuntevan elimen laatukontrollia) ei sinällään vielä tue tehokkaasti hyväksyttävyyden kohentumista. Yleisötilaisuuksien ajoitus ei myöskään tue hyväksyttävyyttä. Ensimmäinen yleisötilaisuus järjestetään säännöksen mukaisesti vasta sen jälkeen, kun etsintälupa on myönnetty ja lupamääräykset on jo asetettu. Säännös loisi kuitenkin puitteet säännöllisesti järjestettävälle avoimelle tilaisuudelle, jossa yhtiöt voisivat hyödyntää aidosti vuorovaikutteisia ja yhteistä tiedon tuotantoa tukevia menetelmiä hyväksyttävyyttä lisäävästi.

[16] V. 2011 kaivoslakiuudistuksen tavoitteena oli erilaisten haittojen kokonaisvaltainen huomioonottaminen. Tämä ilmenee osaltaan *lain ympäristövaikutus-käsitteessä (KaivosL 5.1 §:n 6 kohta), joka kattaa myös* välilliset vaikutukset muun ohella ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

[17] Kaivoslain 14.3 §:ään sisällytettäisiin asetuksenantovaltuutus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä.

[18] Ehdotetusta säännöksestä ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, että kaivosviranomainen tai muut viranomaiset osallistuisivat tilaisuuteen. Se olisi tukenut tilaisuudessa esitettävien tietojen laadunvalvontaa ja yleisemmin kaivoslain täytäntöönpanoa, sillä yleisötilaisuuksien kautta etsintätoimia valvovalle kaivosviranomaiselle välittyisi maanomistajien ja muille toiminnan vaikutuspiirissä olevien havaintoja ja arvioita suoritettujen tutkimustöiden vaikutuksista.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen mukainen sääntely vahvistaisi ympäristönsuojelun asemaa malminetsintävaiheessa. Kuntien, maanomistajien ja muiden elinkeinojen asema suhteessa etsintäyhtiöihin säilyisi heikkona, mikä ei tue paikallisen hyväksyttävyyden vahvistamistavoitetta. Hallituksen esityksen pohjalta olisi mahdollista, että kiinteistö kuuluisi varaus- ja etsintäkohteeseen maanomistajan tahdosta riippumatta yhtäjaksoisesti 17 vuotta. Nykyisestä poiketen etsintävaihe voisi olla poikkeuksellisissa tilanteissa tätäkin pidempi maanomistajan tahdosta riippumatta (näissä tilanteissa rajoitettu valitusoikeus). Hallitusohjelman täytäntöönpanemiseksi maanomistajan suostumus tulisi olla malminetsinnän jatkoluvan aito, yksiselitteinen edellytys 10 vuoden jälkeen. Hallituksen esityksen mukaiset kaivoslain 61 a §:n 2 ja 3 momentit tulisi tästä syystä poistaa.

Hallituksen esityksen mukainen sääntely selkeyttäisi muiden elinkeinojen asemaa etsintälupaharkinnassa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty ongelmallisella tavalla kuitenkin ennakolta määrittämään, mitä tosiasiallisia haittoja malminetsinnästä voi tai ei voi lähtökohtaisesti aiheutua muille elinkeinoille ja mitä on pidettävä todellisena haittana.

Hallituksen esityksen mukaisesti malminetsintäluvan haltijan tulisi järjestää vuosittain avoin yleisötilaisuus, mikäli lisäisi yhtiöiden tiedottamisvelvollisuuksia. Ehdotetusta säännöksestä tai sen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, että kaivosviranomainen osallistuisi tilaisuuteen. Se olisi lähtökohtaisesti tarpeen, jotta etsintätoimia valvovalle viranomaiselle välittyisi paremmin maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien näkemykset ja havainnot sekä arviot suoritettujen tutkimustöiden vaikutuksista.

4 KAIVOSTOIMINTA

Ympäristönäkökohtien asema

Useat hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset vahvistaisivat ympäristöllisten näkökohtien asemaa kaivoslupaharkinnassa, kaivosten toiminta-aikana ja sen päätyttyä. Erityisesti seuraavia muutosehdotuksia voidaan pitää ympäristönäkökohtia edistävinä:

- vaiheittaiseen sulkemiseen (ehdotetut KaivosL 18.1 §:n kohta 5, 52.3 §:n kohta 8(e) ja 120 §) ohjaavat säännökset
- suojavyöhykkeiden perustamiseen ja ympäristöhaittojen ehkäisyyn (ehdotetut KaivosL 52.3 §:n kohdat 8 a-c) ohjaavat säännökset
- Asiantuntemusvaatimus sekä aikaisempiin laiminlyönteihin ja sosiaalisiin vaikutuksiin liittyvien esteiden muutokset (ehdotetut KaivosL 48 §:n muutokset)
- Kuntakaavaedellytys (ehdotettu KaivosL 47 §:n muutos)
- Kaivosluvan haltijan yleisten velvollisuuksien täsmennys sulkemisen osalta (ehdotettu 18.1 §:n 6 kohta)
- ympäristönäkökohtien sisällyttäminen kaivosalueen ja apualueen kunnostamissäännökseen (ehdotettu 143 §:n muutos)
- vakuussääntelyn täsmennykset ja täydennykset (108 ja 109 §:ien muutokset)
- ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus ja velvollisuus korjaaviin toimenpiteisiin (ehdotetut 150 §:n muutokset)

- Yleisiin periaatteisiin (6 §) haittojen minimoinnin periaate (ks. myös ehdotettu 18.1 §:n 8 kohta)

Keskeisten kaivoslain ympäristösäännösten toimivuutta heikentää kuitenkin se, ettei nimenomaisesta hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta uudistuksessa edistettäisi juurikaan kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista. Hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn pohjalta kaivoslupamenettely ja siihen sisältyvä ympäristöllisten esteiden arviointi ja arviointi tarvittavista haittojen ehkäisykeinoista, voisi edeltää (ja käytännössä tyypillisesti myös edeltäisi) ympäristölupamenettelyä. Esimerkiksi ehdotonta ympäristöllistä luvanmyöntämisestettä sekä vaiheittaista sulkemista ja suojavyöhykkeiden tarpeita koskeva kaivoslain arviointi tehtäisiin tyypillisesti ennen kuin yksityiskohtaista selvitystä toiminnan päästövaikutuksista ja niiden ehkäisyn tarpeista olisi esitetty ympäristölupamenettelyssä.

Kunnan asema

Hallituksen esityksen mukaisesti (ehdotettu 47.5 §) mukaisesti kaivostoiminnan tulisi jatkossa ”perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.” Tämä vahvistaisi kuntien asemaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Voimaantulosäännöksen poikkeus koskisi vain alueita, joissa on kyse ”olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta.” Kaivosluvan haltijan olisi jätettävä kaivoksen laajentamista koskeva hakemus viimeistään viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämän jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin sovellettaisiin kuntakaavavaatimusta. Poikkeus ei vaarantaisi hallitusohjelman päätarkoituksen toteutumista kuntakaavoituksen roolin vahvistamisen osalta.

Uusi kaivosluvan kuntakaavaedellytys merkitsee paikallisdemokratian vahvistumista kaivospolitiikassa ja yksittäisten kaivosten hyväksyttävyysharkinnassa. Kyse on edellytyksestä paikalliselle (kuntatason) hyväksynnälle siinä merkityksessä, että kaivoksen toteuttaminen edellyttää kuntalaisia edustavien valtuutettujen enemmistön tukea kaivoskaavalle. Kuntakaavaedellytys luo aidon ja tehokkaan kannustimen kaivosyhtiöille paikallista hyväksyttävyyttä lisääviin toimiin, sillä kaavoituksellisen harkintavallan käytöstä voi tulla oikeudellinen este hankkeille, joilla ei ole sosiaalista toimilupaa.

Paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Yleisötilaisuus hakemisvaiheessa

Ehdotetun kaivoslain 39.4 §:n mukaisesti kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.[19] Tilaisuudessa tulee antaa selvitys lupahakemuksen sisällöstä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen[20] mukaan

[19] Säännös sisältää myös asetuksenantovaltuuden.
[20] HE 126/2022 vp. s. 99.

> ”Vuorovaikutteisen tilaisuuden tarkoituksena on täydentää kirjallista kuulemismenettelyä ja ehdotuksen tavoitteena on välittömän kuulemistilaisuuden kautta parantaa kaivoslupahakemusta koskevan vaikutusalueen tai kaivoksen vaikutusalueen asukkaiden ja muiden tahojen mahdollisuuksia saada suunnitellusta kaivoshankkeesta tai toiminnan muutoksesta tietoa. Muistutukset ja mielipiteet pitää kuitenkin jättää erikseen kirjallisina. Tilaisuudessa ei olisi tarkoitus antaa mielipiteisiin ja muistutuksiin vastauksia. Tilaisuus olisi mahdollista järjestää paikkakunnalla tai verkkotilaisuutena tai näiden yhdistelmänä.”

Hallituksen esityksessä tilaisuuden luonnehditaan olevan vuorovaikutteinen, mutta muutoin perustelut viittaavat lähinnä yksisuuntaiseen tiedottamiseen. Ne eivät ohjaa toiminnanharjoittajia hyödyntämään tilaisuuksissa aidosti vuorovaikutteisia menetelmiä ja yhteistä tiedontuotantoa keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi ja hyväksyttävyyden tukemiseksi. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatuin yksisuuntaisen tiedottamisen keinoin kaivostoiminnan hyväksyttävyys voi jopa heikentyä. Hyväksyttävyys ja luottamus eivät parane lisäämällä hankkeesta vastaavan tuottaman tiedon välittämistä, kun luottamusvaje koskee usein juuri kyseistä tietoa ja sen tuottamisprosessia. Tämä on tiedostettu jo 1990-luvun ympäristölakiuudistuksissa osallistumis- ja vuorovaikutussäännöksiä (erit. YVA-laki v. 1994 ja maankäyttö- ja rakennuslaki v. 1999) kehitettäessä.[21]

Yleisötilaisuudet kaivostoiminnan aikana

Hallituksen esityksen mukaisesti kaivoslain 18.3 §:ssä säädettäisiin kaivosluvan haltija velvollisuudesta järjestää vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on:

1) kerrottava esiintymän hyödyntämisen aikataulusta, laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoitettava, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti;
2) kerrottava kaivostoiminnan vaikutuksista. Tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella

Säännös lisäisi kaivosluvan haltijalle kohdennettuja tiedonvälittämisvelvollisuuksia. Epäselvyyttä jää kuitenkin siitä, mihin tilaisuuksissa kerrottavat tiedot kaivostoiminnan vaikutuksista pohjautuisivat ja miten näiden vaikutustietojen laadunvarmistus toteutuisi. Kun sekä etsintä- että kaivoshankevaiheen hyväksyttävyysongelmat johtuvat keskeiseltä osin luottamusvajeesta hankkeesta vastaavien tuottamaan tietoon, toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksien lisääminen (ilman riippumattoman, asiantuntevan elimen laatukontrollia) ei sinällään vielä tue tehokkaasti hyväksyttävyyden kohentumista.

Raportointivelvollisuus olisi perusteltua asettaa siten, että se sisältäisi selkeän velvollisuuden antaa selvitystä kaivostoiminnan vaikutuksista ottaen huomioon ympäristönsuojelulakiin perustuvan seurannan tulokset. Tämä lisäisi luottamusta esitettävään vaikutustietoon, sillä YSL:n mukaisen seurannan tulokset toimitetaan myös ympäristöasiantuntijaviranomaiselle (ELY-keskus) ja ne ovat ELY-keskuksen laadunarvioinnin ja valvonnan piirissä. Vaikutustiedon raportoinnissa ei ole muutoinkaan perusteita eriyttää kaivoslain lupaharkinnan

[21] Ks. esim. Heinilä ym. 2021. Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 69–93.

piiriin kuuluvia vaikutuksia ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvista vaikutuksista (päästöperustaiset vaikutukset). Vaikka päästöperustaiset vaikutukset sivuutetaan kaivoslupamääräyksiä asetettaessa päällekkäisyyksien välttämiseksi, kaivoslain ympäristövaikutus-käsite kattaa myös päästöperustaiset vaikutukset ja ne on otettava huomioon myös esimerkiksi kaivoslain 48.2 §:ää sovellettaessa.

Kaivosluvan ja ympäristöluvituksen yhteensovittaminen

Hallituksen esitys ei sisällä ehdotuksia, jotka edistäisivät juurikaan kaivosluvan ja ympäristöluvituksen yhteensovittamista. Samanaikaisesti esityksen mukainen kaivoslakiuudistus vahvistaa kaivostoiminnan ympäristöhallinnan fragmentoitumista uudistuksen lisätessä kaivosviranomaisen sovellettaviksi tulevien ympäristösäännösten määrää. Lupien yhteensovittamiselle on vahvat perusteet muun muassa kaivosten integroidun ja koherentin ympäristöhallinnan, monikertaisten kuulemisten välttämisen, järjestelmän selkeyttämisen sekä eri osapuolien (tosiasiallisesti) tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmista.[22] Kaivosten ympäristöhallinnan integrointi on tarpeen myös riittävän ympäristöasiantuntemuksen varmistamiseksi kaivosten ympäristösäännöksiä sovellettaessa. Ympäristöhallinnan hajauttaminen kahdelle viranomaiselle ei ole myöskään viranomaisresurssien (ja muiden tahojen resurssien) tehokkaan käyttämisen näkökulmasta perusteltua.

Kun kaivoslupamenettely voidaan hallituksen esityksen mukaisen mallin mukaisesti suorittaa (ja käytännössä myös tyypillisesti suoritetaan) ennen ympäristölupamenettelyä, tämä heikentää merkittävästi yhteensovittamisen mahdollisuuksia myös jatkossa. Menettelyjen yhteensovittamista on uudesta ennakkoneuvottelun kaltaisesta kirjauksesta (ehdotettu 31 a §:n 3 momentti) huolimatta hyvin hankala edistää, kun laissa ei olla hallituksen esityksen mukaisesti puuttumassa edes yhteensovitettavien menettelyjen eriaikaisuuteen. Kaivosviranomaisella on jo nykyisinkin mahdollisuus vuorovaikutukseen ympäristölupaviranomaisen kanssa. Laki ei edistä kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti. Hallituksen esitys ei sisällä myöskään uskottavia perusteluita, miksi kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ei ole edistetty.

Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamisen edistämisen osalta yhtenä sääntelyn kehittämisvaihtoehtona on ollut yhteensovittamislain (laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta, 784/2019) soveltaminen joko pakollisena tai pääsääntöisesti kaivoshankkeissa. Nämä sääntelyvaihtoehdot ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa.[23]

[22] Fragmentoidun ympäristöhallinnan ja monikertaisten kuulemisten ongelmia on kiteytetty esim. julkaisussa Pölönen & Halinen 2017 (Edilex) seuraavasti: ”Kaivosten ympäristövaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus johtavat vääjäämättä siihen, että erityisesti menettelyihin osallistuvien kansalaisten ja yhteisöjen, mutta myös muiden viranomaisten on hankala tunnistaa, missä menettelyssä (kaavoitusmenettelyt, YVA, kaivoslupa ja ympäristölupa) kaivostoiminnan eri ympäristökysymyksiä selvitetään ja ratkaistaan sekä, miten päätöksentekoon voi tehokkaasti vaikuttaa. Eriytetyt menettelyt aiheuttavat luonnollisesti haittaa myös kaivostoimintaa harjoittaville yhtiöille. Menettelyjen raskauden ja vaikeaselkoisuuden nostivat esiin myös kaikki tässä tutkimuksessa haastatellut henkilöt. Erityisen ongelmallisena haastateltavat pitivät kuulemismenettelyjen moninkertaisuutta.”

[23] Kaivoslain toimivuusarvioinnin (Vihervuori 2019, s. 35) mukaan ”Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa

Hallituksen esityksessä yhteensovittamisen edistämättä jättämistä perustellaan seuraavasti (s. 48):

> ”Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnistaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä 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.”

Kokemusten puuttuminen uusien sääntelymallien vaikutuksista ei voi sinällään olla riittävä peruste sääntelyn kehittämättä jättämiselle. Ministeriöillä on ollut myös runsaasti aikaa selvittää yhteensovittamisen edellyttämät tietotekniset ratkaisut. Yhtenä sääntelyvaihtoehtona on ollut yhteensovittamislain säätäminen kaivoshankkeissa pääsäännöksi, josta voidaan poiketa erityisin perustein (erityisinä perusteina voisi olla alkuvaiheessa tietoteknisiin järjestelmiin liittyvät perusteet). Keskeisten hallitusohjelmakirjausten täytäntöönpanematta jättäminen tulisi perustella vakuuttavasti ja läpinäkyvästi yksin jo lainvalmisteluprosessin legitimiteetin näkökulmasta.

Tarkastelussa olevaa kaivoslakiuudistusta ei ole perusteltua kuitenkaan lykätä enää tämän olennaisen kehittämistarpeen osalta. Tältä osin hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano olisi tarpeen käynnistää erillisessä lakihankkeessa. Tässä uudistushankkeessa kaivos- ja ympäristöluvan integrointitarpeita ja -mahdollisuuksia tulisi selvittää yhteensovittamislain pakollista tai pääsääntöistä soveltamista laajemmin. Tarve kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyn olennaisesti nykyistä tiiviimpään yhteensovittamiseen tai yhdistämiseen on ollut tiedossa Sipilän hallituskaudella ja Marinin hallitusohjelmakirjauksella pyrittiin viemään yhden luukun mallia tältä osin eteenpäin. Poliittinen tahto on ollut kahden hallituskauden ajan selvä. Kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyjen integroiminen näyttää tämän kokemuksen perusteella edellyttävän yksityiskohtaisempaa poliittista ohjausta.

Yhteenvetona on todettavissa, että hallituksen esityksen mukainen sääntely vahvistaisi selkeästi ympäristönäkökohtien asemaa kaivoslupaharkinnassa, kaivosten toiminta-aikana ja sen päätyttyä.

Uudistus vahvistaisi kuntakaavojen asemaa hallitusohjelmalinjauksen mukaisesti. Tämä tukisi kuntien ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä.

Kaivossääntelyn koherenssin, ympäristönsuojelun ja eri osapuolien tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta hyvin olennainen hallitusohjelmakirjaus jää kuitenkin toteutumatta: uudistus ei juurikaan edistettäisi kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista. Sitä vastoin se vahvistaisi kaivosten ympäristöhallinnan fragmentoitumista, lisäten kaivosviranomaisen sovellettavaksi tulevaa ympäristösääntelyä.

---

on kuitenkin ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen”.

Tältä osin hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano olisi tarpeen käynnistää erillisessä lakihankkeessa.

Joensuussa 25.10.2022

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos