

## TEM:N ASETTAMAN SELVITYSHENKILÖN ALUSTAVAT HAVAINNOT KAIVOKSIA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKISTAMISTARPEISTA

Muistio 26.4.2019

OTT Pekka Vihervuori

### *1. Selvityksen tausta ja toteutus*

Kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Lain voimassaoloaikana ei ole myönnetty lupia uusille toimiville kaivoksille, vaan käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu aiempaan kaivoslakiin (503/1965) uuden lain siirtymäsäännöksissä tarkemmin säädetyin tavoin. Uuden kaivoslain soveltamien on vielä pääosin malminetsinnän, kullanhuuhdonnan ja toimivien kaivosten jatkuva valvontaa.

Kaivosviranomaisena toimiva Tukes valvoo kaivoslain noudattamista, hyväksyy varausilmoituksia, myöntää malminetsintälupia, kaivosten laajentamislupia, kaivosluvan raukeamisen lykkäämislupia, kullanhuuhdontalupia, jatkolupia ja antaa lakiin perustuvia määräyksiä. Oikeuskäytäntöä ei uudesta laista pitkän siirtymävaiheen vuoksi juurikaan vielä ole, lukuun ottamatta eräitä siirtymäsääntelyn, vakuuksien ja kullanhuuhdonnan tilanteita. Toisaalta kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki ja muu ympäristösääntely kuten vesilaki. Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivuu.

TEM on yhteistyössä YM:n kanssa 1.3.2019 asettanut selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityshenkilöksi on nimetty OTT Pekka Vihervuori. Selvityksen tuloksena syntyy analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi. Selvityksessä tarkastellaan kaivoslain ohjausjärjestelmien kuten varausjärjestelmän sekä malminetsinnän ja kaivosten ennakkovalvonnan (malminetsintälupa, kaivoslupa, etuoikeusjärjestelmät) sekä jälkivalvonnan toimivuutta osallistumisjärjestelmien toimivuutta (haitankärsijät ja kuntien rooli), vakuusjärjestelmän toimivuutta ja riittävyttä, kaivoslain mukaisten menettelyjen suhdetta eräiden muiden lakien mukaiseen kaivostoimintaan kohdistuvaan sääntelyyn kuten ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, maa-aineslakiin, ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin, vesilakiin, luonnonsuojelulakiin, patoturvallisuuslakiin, konkurssilakiin, muinaismuistolakiin ja saamelaiskärjälakiin. Selvitystyön keskeiset havainnot toimitetaan selvitystyön aikana hallitusneuvottelijoiden käyttöön. Lopullinen raportti toimenpidesuosituksineen valmistuu 15.6.2019 mennessä.

Selvitystä varten on hankittu sidosryhmäpalautetta laajalla kyselykierroksella sekä keskeisille tahoille kohdennetulla kuulemistilaisuudella 2.4.2019. Kommentteja ovat useat sidostahot toimittaneet myös oma-aloitteisesti. Tämän lisäksi otakantaa.fi-sivustolla on ollut avoin, toukokuun 2019 loppuun jatkuva mahdollisuus kommenttien esittämiseen. Selvityshenkilö on lisäksi saanut käyttöönsä professori Ismo Pölösen valtion strategisen tutkimuksen CORE-hankeeseen liittyen laatiman arvion kaivoslain olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista. Selvityshenkilön käyttöön on toimitettu runsaasti kaivostoimintaan ja lainsäädäntöön liittyvää materiaalia mm. TEM:stä, YM:stä ja Tukesista.

Tämä välipäättelmäraportti sisältää tiivistetyksi selvitystyössä tähän asti tehdyt havainnot ja alustavia suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. Suositukset täsmentyvät ja täydentyvät loppuraportissa. Olennaisimmat suosituskohdat esitetään jäljempänä *kursivoituina*.

## 2. Perusjärjestelmän muuttamistarpeet

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

Toisaalta kaivoslaki sääntelee myös malminetsintä- ja kaivostoiminnan harjoittajien keskinäisiä

kilpailusuhteita varaus- ja etuoikeusjärjestelmän muodossa. Tällaista tehtävää ei ole muilla kaivostoimintaa koskevilla laeilla. Sama koskee valtauseriaatteen ilmentymänä kaivoslain etsintäjärjestelmää. Tämäkin on merkittävä kaivostoimintaa edistävä kaivoslain piirre.

Kaivoslain yksittäisten säännöstenkin tasolla usein jokin vaihtoehto, nykyinen tai muunlainen, olisi etsintä- tai kaivostoiminnan harjoittajalle edullisempi, jokin toinen taas maanomistajalle, muille elinkeinoille tai kunnan maankäytön päätöksenteolle. Käytännössä kyse on monesti kompromisseista, joissa erisuuntaiset näkökohdat pyritään mahdollisuuksien mukaan sovittamaan yhteen. Tämä jännite näkyy myös lausuntopalautteessa. Toisaalta perustavanlaatuisia muutoksia nykyisen sääntelyn lähtökohtiin ei juuri esitetä. *Esimerkiksi valtauseriaate ja kaivosyriyten keskinäissuhteita koskeva varaus- ja etuoikeussääntely järjestelmän pohjana ei palautteessa ole saanut varteenotettavia vaihtoehtoja.* Tosin, sinänsä ymmärrettävästi, on tuotu esiin, että etsinnänkin, ainakin malminetsintälupaa vaativalla tasolla, olisi jo lähtötilanteessa oltava maanomistajan suostumuksesta riippuvaa. Tämä muutos kuitenkin käytännössä olisi lähellä valtauseriaatteesta luopumista. Esimerkiksi verotuksellisia järjestelmämuutoksia tai taloudellisen hyödyn jakamisen muutoksia ja maanomistajan aseman vahvistamista nykyinen perusrakenne ei kuitenkaan estä. Voimassa oleva kaivoslaki perustuu valtiosääntöiseltä kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 32/2010 vp.

Mahdollisia muutostarpeita ja -mahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös CETA-sopimuksesta ja mahdollisista tulevista muista investointisuojaosopimuksista ehkä johtuva sääntelyä rajoittava vaikutus ja toisaalta eri tilanteiden ennakoitotarve. TEM on hankkinut Borenius Asianajotoimisto Oy:ltä 28.8.2018 päivätyn selvityksen siitä, aiheuttaako CETA-sopimus selkeitä muutostarpeita kaivoslakiin ja rajoittaako hyväksytty CETA-sopimus suoraan tai epäsuorasti kaivoslain kehittämistä tulevaisuudessa. Selvityslausunnossa on päädytty siihen, ettei voimassa oleva kaivoslaki ole ristiriidassa CETA-sopimuksen kanssa. Ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain osalta vastaavaa nimenomaista lausumaa ei ole. CETA-sopimuksen mahdollisista rajoittavista vaikutuksista Suomen kaivoslainsäädäntöön selvityksessä lausutaan, että ”olisi pidettävä varsin todennäköisenä, että lainsäädäntötoimi, joka olisi mahdollisesti CETA-sopimuksen vastainen, olisi myös Suomen perustuslain vastainen”. *Selvityshenkilö ei ota kantaa tähän eri perusoikeuksien jännitekenttään sijoittuvaa ja paljolti joustavista oikeusnormeista koostuvaa normistoa koskevaan arvioon, mutta pitää tarpeellisena, että CETA-sopimukseen tai mahdollisiin uusiin investointisuojaosopimuksiin liittyvät varautumisnäkökohdat otetaan muutostarpeita ja muutoksia arvioitaessa huomioon.*

Saadussa palautteessa on arvosteltu monesta erilaisesta näkökulmasta monia eri kaivoslain kohtia ja niiden soveltamista esille tulleissa yksittäistapauksissa. Oikeuskäytännön kannanottoja näistä, ylimmän oikeusasteen tulkinnosta puhumattakaan, ei kuitenkaan yleensä vielä ole. Aitoja korjaustarpeita saattaakin useissa kohdissa olla, mutta selvityshenkilön arvon mukaan useisiin tuollaisiin muutosehdotuksiin on mielekästä ottaa kantaa vasta, kun oikeuskäytäntöä eri tilanteista on enemmän käytettävissä. Ainakin tässä alustavassa arviointivaiheessa tämä näyttää koskevan myös luonnonsuojelusäntelyn ja useiden muiden kaivoslain 3 §:ssä mainittujen lakien oikeudellista merkitystä kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

### *3. Lupajärjestelmien yhteensovittaminen*

Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välinen työnjako, ja vastaavasti kaivosluvan ja ympäristölakien mukaisten lupien välinen työnjako, on tullut palautekommenteissa eri tavoin esille. Kaivoslaki sisältää myös ympäristöllisiä aineksia, vaikka varsinainen ympäristösäätely lupamenettelyineen onkin muussa lainsäädännössä. Tästä aiheutuu sekä viranomaisille että osapuolille tiettyä päällekkäisyyttä ja eri lupien vapaaseen aikajärjestykseen liittyviä hankaluuksia. Itsestään selvää muuta ratkaisua ei kuitenkaan ole, ja myös vaihtoehtoihin järjestelmiin liittyy ongelmia.

Tärkeintä ympäristöllistä lupaa eli ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ei monistakaan syistä juuri voida sisällyttää yhden alan erityislakiin eli kaivoslakiin, eikä kaivoslain säätelyn sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ole erilaisten lähtökohtien vuoksi helposti ainakaan lyhyellä aikavälillä ajateltavissa. Ilmeistä tarvetta lupamenettelyjen keskinäiseen lähentämiseen sekä päällekkäisyyksien ja aukkojen poistamiseen kuitenkin on. Kysymys eri luvista on läheisessä yhteydessä valtion viranomaisorganisaatioon ja eri luvista vastaaviin viranomaisiin, joita nykyisin ovat kaivoslain osalta Tukes ja ympäristönsuojelulain (ja vesilain) osalta valtion ympäristölupaviranomaiset (nykyisin aluehallintovirastot, AVI:t, tai tarkemmin sanottuna eräät niistä). Jommankumman viraston lupatehtävien siirtämiseen toiselle liittyisi monia sellaisia uusia kysymyksiä, joita olisi erikseen selvitettävä. Yhdistäminen ei myöskään saisi johtaa vaadittavan hyvin monialaisen asiantuntemuksen heikkenemiseen. Tulevaisuudessa mahdollinen viranomaisrakenteiden uudistuminen saattaa kuitenkin muuttaa tilannetta suuntaan tai toiseen. Juuri nyt on huomattava, että pitkälle valmisteltu ns. LUOVA-viraston perustaminen maakuntahallinnon yhteydessä on ns. MAKU2-esityksen (HE 14/2018 vp) myötä rauennut.

*Tämänhetkisessä tilanteessa on kuitenkin olennaista ottaa huomioon, että mahdollisuus sinänsä erillisiksi jäävien lupamenettelyjen koordinointiin on jo tulossa lainsäädäntöön.* Eduskunta on 5.3.2019 hyväksynyt muutettuna hallituksen esityksen HE 269/2018 vp, joka käsittää lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä siihen liittyvät yhdentoista muun lain, muun ohella kaivoslain muutokset. Eduskunnan vastausta ei vielä ole, eikä lainsäädännön voimaantuloajankohdasta ole vielä varmuutta. Lait on hyväksytty ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 22/2018) mukaisina. Keskeistä yhteensovittamislaissa on, että jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain mukaisen ainesten ottamisluvan, lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen seuraavia lupia koskevien hakemusten kanssa. Näitä ovat 1) luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat, 2) maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa, rakennuksen purkamislupa ja maisematyölupa, 3) kaivoslain mukainen malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuhdontalupa ja 4) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja lupa räjähteiden valmistukseen ja varastointiin. Lupatoimivalta säilyy asianomaisilla viranomaisilla, mutta yhteensovittava viranomaisen toimii menettelyjen koordinoijana ja osin tiedottajana. Yhteensovittava viranomaisen on AVI, jos yhteen sovitettavana on vesilain mukaisen luvan tai sellaisen

ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittely, jonka AVI itse ratkaisee. Muussa tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteensovittava viranomainen. Kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomainen ja muut lupaviranomaiset sopivat yhteensovittamislain mukaan tavoitteellisen määräajan asettamisesta päätösten antamiselle. Lupaviranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. Viranomaisten on yhteensovittamislain nojalla myös tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi.

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

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

Yhteensovittamislain soveltaminen perustuu nyt aina hakijan eli toiminnanharjoittajan pyyntöön. Tässä vaiheessa on sen vuoksi vaikea arvioida, miten yleiseksi kaivosluvan ja ympäristöluvan yhdessä käsitteleminen vapaaehtoisuuden pohjalta muodostuu. Asiaan voi vaikuttaa esimerkiksi eri lakien vaatima erilaatuinen suunnittelu ja hakemusten yksityiskohtaisuus. *Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on kuitenkin ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen.* Huomioon on kuitenkin otettava, että kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää valmistella yhdessä, mistä saattaa koitua viivettä (pelkän) kaivosluvan hakemiseen verrattuna.

*Kaivoslain etuoikeusjärjestelmään liittyvien kielteisten vaikutusten estämiseksi voitaisiin kaivoslakiin sisällyttää erillinen varausmekanismi hakemusten laatimista varten, jolloin luvat voitaisiin yhteensovitetussa menettelyssä hakea niin, ettei malminetsintäluvan voimassaolo ehtisi päättyä.* Merkitystä saattaa käytännössä olla myös kaivostoiminnan käynnistämisen ehkä edellyttämällä pääoman tarpeella, joka saattaa luvan hakijan kannalta johtaa pyrkimykseen omistusjärjestelyihin jo pelkän kaivosluvan vaiheessa. Kaivosluvan luomia odotuksia ja varallisuusarvoa arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että ympäristöluvan myöntämisedellytyksistä ja sisällöstä ei tässä vaiheessa ole varmuutta.

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

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

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

Merenpohjan mineraalien osalta kaivoslain, maa-aineslain, vesilain ja eräiden muiden lakien soveltamisalat määräytyvät edellä sanotusta poikkeavasti. Tätä tarkastellaan tarkemmin kohdassa 14.

#### 4. Kullanhuuhdontaluvat

Selvityshenkilön toimeksianto koskee lähinnä varsinaista kaivostoimintaa, eikä kullanhuuhdontalupia siinä muista kaivoslain ennakkovalvonnallisista luvista poiketen erikseen tuoda esiin.

Nykyisen kaivoslain perusjärjestelmään nähden valtionmaiden kullanhuuhdontaluvat omine erityisine toiminnallisine ja taloudellisine lähtökohtineen muodostavat varsin erillisen osion. Sääntely on muuta kaivoslakia ympäristö- ja maankäyttöpainotteisempaa, ja siihen liittyy merkittäviä jännitteitä koneellisen kaivuun suhteessa luonnonsuojeluun sekä porotalouteen ja kalastukseen. *Sääntely voisi periaatteessa sijoittua muuallekin kuin kaivoslakiin, mikä yksinkertaistaisi kaivoslakia, mutta varteenotettavaa vaihtoehtoa ei ole helppoa löytää. Lähinnä mahdollisia ehkä olisivat luonnonsuojelulainsäädäntö ja asianomaisia alueita hallitsevaa Metsähallitusta koskeva lainsäädäntö. Vesilakia ja ympäristönsuojelulakia sekä yleisiä luonnonsuojelusäädöksiä sovelletaan joka tapauksessa säännönmukaisella tavalla.*

Saadussa palautteessa on tuotu esiin, että kaivoslain nykyinen kullanhuuhdontalupia koskeva sääntely ei ota riittävästi huomioon eri yksittäishankkeiden yhteisvaikutuksia luontaiselinkeinoille ja ympäristölle. Siitä, millä tavoin lakia tältä osin ehkä voitaisiin kehittää, ei tässä väliraportissa ole edellytyksiä tehdä suositusta. On huomattava, että yhteisvaikutukset saamelaisien kotiseutualueella jo nyt mainitaan lain 50 §:ssä. Palautteessa on toiselta puolen myös tuotu esiin eri lakien (kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki) päällekkäiseksi katsottuun soveltamiseen ja eri viranomaisten toimivaltarajoihin liittyviä kysymyksiä. On myös huomattava, että aiemman kaivoslain nojalla kullankaivuuta varten myönnettyt kaivospiirit (27 kpl), joiden alueella toiminta on nykyisen kaivoslain siirtymäsäännösten nojalla jatkunut uutta lakia osin soveltaen, lakkaavat, ja koneellinen kullankaivuu Lemmenjoen alueella loppuu yhdeksän vuoden siirtymäkauden jälkeen 1.7.2020.

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

Kaivoslain 50 §:ssä tarkoitetun kullanhuuhdontalupaa saamelaisien kotiseutualueella koskevan lupaharkinnan oli tarkoitettu perustuvan lain 38 §:n mukaisesti tehtyyn selvitykseen. Tukesin velvollisuutena lupaviranomaisena oli osaltaan turvata se, että kaivoslain 38 §:n mukaiselle asian selvittämistä koskevalle yhteistyömenettelylle oli asianmukaiset edellytykset. Tämä tarkoitti muun ohella sitä, että saamelaiskäräjät sai käyttöönsä riittävän aineiston voidakseen arvioida haetun toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin kannalta. Luvan hakijan oli voitava saada ilman aiheetonta viivytystä hakemukseensa Tukesin päätös. Kaivoslain 38 §:n 1 momentissa mainitut tahot, kuten

saamelaiskäräjät, eivät siten voineet estää lupa-asian ratkaisemista jäämällä passiivisiksi. Säännöksessä mainittujen tahojen jäädessä passiivisiksi selvitysvastuu jäi Tukesille. Tukesin oli joka tapauksessa selvittävä hakemuksen mukaisen toiminnan kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetut vaikutukset saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana riippumatta siitä, oliko saamelaiskäräjät osallistunut yhteistyömenettelyyn. Tukesin oli lisäksi luparatkaisunsa perusteluissa hallintolain 44 ja 45 § huomioon ottaen tuotava esille kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen merkitys lain 50 §:ssä tarkoitetun lupaharkinnan kannalta.

### 5. Lupien sisältökysymykset

Kaivostoiminnan ympäristöllisten vaikutusten kokonaisvaltainen huomioon ottaminen on nykyisen lainsäädännön nojalla osin rajallista. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että muiden tarvittavien lupien sisällöstä ja etenkin ympäristöluvassa sallittavasta vaikutusten tasosta ja haittojen vähentämistoimista ei kaivosluvasta päätettäessä välttämättä vielä ole tietoa. Toisaalta esimerkiksi maisemallisille vaikutuksille tai ulkopuolisille elinkeinovaikutuksille jää kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä soran ja kiviaineksen ottamista sääntelevään maa-aineslakiin verrattuna vain vähän sijaa, myös lupamääräystasolla, vaikka periaatteessa kaikenlaatuisten haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi voidaankin asettaa esimerkiksi kaivosluvan lupamääräyksiä. Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan kaivoslaissa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Useilla näistä ei kuitenkaan ole nimenomaisia konkreettisia kiinnekohtia lupaharkintaa ja lupamääräyksiä koskevissa säännöksissä.

Maisemavaikutukset ja erityissuojaa vailla olevat luontovaikutukset eivät toiselta puolen ole merkityksellisiä ympäristöluvassa, joka osana ympäristönsuojelulakia on, eräin poikkeuksin, vain päästöjä ja pilaantumisen ehkäisemistä koskeva laki. Mainittuihin ympäristönsuojelulain tavanomaista laajempaa sääntelyalaa tarkoittaviin poikkeuksiin kuuluu kuitenkin jätehuolto ja siten myös kaivannaisjätteen jätesuunnitelmia koskeva sääntely, EU-oikeuden vaatimukset täyttävällä tavalla. Maisemallisia määräyksiä on asetettu esimerkiksi kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaa koskevassa asiassa KHO 12.3.2019 T 851 (julkaistu ns. muuna päätöksenä).

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

Kaivoslaki sisältää yleisiä säännöksiä luvan saajan velvollisuuksista yleisille ja yksityisille eduille aiheuttavien haittojen estämisestä tai vähentämisestä (6, 11 ja 18 §). Nämä säännökset koskevat muun ohella (muuta) elinkeinotoimintaa, maisemallisia vaikutuksia sekä luontovaikutuksia. *Näillä säännöksillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä malminetsintäluvan tai kaivosluvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä koskeviin lupaviranomaisen harkintaa koskeviin säännöksiin, mikä on itsessään tulkinnallisesti ongelmallista. Tällaista lain sisäistä koherenssia tulisikin viittauksin ja muulla tavoin lisätä. Voidaan myös arvioida, että kaivoslupaa koskevaa 18 §:ää sinänsä täydentäisivät hyvin maininnat kaivostoiminnan ympäristövaikutusten ennalta ehkäisemisestä ja minimoimisesta. Myös kaivoksen sulkemisesta ja jälkihoidosta siten, ettei kaivoksesta aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olisi tarpeen nimenomaisesti säätää sopivassa kohtaa kaivoslakia, ehkä sekä 18 että 143 §:ssä. Sama koskee maisemoinnin ja ennallistamisen osalta sulkemisvaiheen velvoitteita, joita tarkastellaan myös jäljempänä.*

Kaivoslupa on vaikutusperusteisesti evättävissä kokonaan vain kaivoslain 48 §:n 2 momentissa määriteltyjen vaikutusten perusteella. Tämän säännöksen mallina on ollut vesilain ehdoton luvanmyöntämisestä, mutta vesilaissa kyse on kaivoslaista paljolti poiketen vain muun lupaharkinnan täydennyksestä äärimmäisessä tilanteessa. Sanamuotoerot nostavat kynnystä osin jopa mainittua vesilain säännöstäkin korkeammalle (esim. ”heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja”, vesilain vastaavan säännöksen mukaan ”suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja”). Käytännössä vesilain säännös (tässä tapauksessa jo aiemmassa vesilaissa) on muodostunut vain yhden hankkeen esteeksi (Vuotoksen allas). Toisaalta ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa on evättävä useilla eri perusteilla (ympäristönsuojelulain 49 §), mikä voi hyvinkin johtaa tilanteeseen, jossa kaivoslupa on myönnettävä, mutta erikseen ratkaistavat ympäristönsuojelulain mukaiset edellytykset eivät täytykään. Kaivoslupan myöntäminen ei siten vielä yksin luo odotusta toiminnan harjoittamiseen. Toiminta voi estyä ja rajoittua vielä myönnettystä ja lainvoimaisesta ympäristöluvastakin huolimatta, jos siitä on aiheutumassa ympäristönsuojelulain 17 §:ssä kiellettyä pohjaveden pilaantumista.

*Viime kädessä kaivoslain 48 §:n 2 momentin tulkinta on tuomioistuinten asiana. Erilaisia tulevia käytännön tilanteita on vaikea ennakoita, mutta ainakin kynnyn tarkistaminen vesilain mallin mukaiseksi näyttää olevan paikallaan. Toisaalta vesilaissa lupaharkinnan ydin on ehdottoman esteen lisäksi sovellettavassa, kaikki yleiset ja yksityiset edut kattavassa niin sanotussa intressivertailussa. Sellainen kaivoslaista puuttuu, vaikka lain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa onkin toteuttamistavan osalta eräitä sen elementtejä, kuitenkin ilman suoraa vastinetta kaivoslupan lupamääräysten asettamista koskevassa lain 52 §:ssä. Myös intressivertailu ratkaistaan oikeusharkinnalla. Vesilain kaltaiselle sääntelytavalle saattaisi kaivoslaissakin kaivoslupan kohdalla olla sijansa, mutta kuulemispalautte ei anna siihen selvää mallia. Toisaalta merkittävien kaivostoiminnan kanssa vastakkaisten etujen turvaamiseen saattaa olla muitakin keinoja. Periaatteessa on esimerkiksi ajateltavissa, että erikseen määriteltävät matkailulle keskeisimmät alueet muodostaisivat kaivoslupan (ja johdonmukaisuuden vuoksi myös jo etsintäluvan) estealueen. Toisaalta yksinkertaisimmin ja selkeämmin lähes sama vaikutus olisi sopivien käyttötarkoitus- ja kaavamääräysvalintojen avulla saavutettavissa oikeusvaikutteisen kuntakaavan kautta, mikäli tuollaisen kaavan asemaa kaivoslaissa selvennetään ja vahvistetaan kohdassa 7 tarkoitetulla tavalla. Lopputulos tietenkin riippuisi kunnan prioriteeteista, kaavan oikeudellisten sisältövaatimusten ohella.*

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

Hyvä esimerkki siitä, että eri tahojen edut saattavat kaivoslain yksittäisten säännösten kohdalla olla vastakkaisia, on se, miten ja missä vaiheessa kaivoshanketta ja sen suunnittelua YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointia (jollaisen tarve nyt syntyy, jos kaivoksen pinta-ala on yli 25 ha tai irrotettavan aineksen kokonaismäärä vuodessa vähintään 550 000 tonnia) ja sijainnista riippuen mahdollista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia edellytetään. Lupamenettelyjen sujuvuutta parantavaksi tarkoitettun kaivoslain muutosten 307/2017 mukaan malminetsintä- ja kaivoslupahakemukset voivat tulla (kaivoslain mukaisia etuoikeuksia luovalla tavalla) vireille, vaikka ne eivät sisältäisi Natura-arviointia tai YVA-asiakirjoja. YVA-lain mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostus ja hankkeesta vastaavalle toimitettu yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä on liitettävä lupahakemukseen. Toiselta puolen YVA:n ja Natura-arvioinnin vaikuttavuus perustuu keskeisiltä osin niiden tulosten huomioonottamiseen oikeissa suunnitelmavaiheissa, ja tältä kannalta tarkasteltuna alkuperäinen kaivoslaki olisi johdonmukaisempi. On myös mahdollista, että perusteltua päätelmää ei ajan kulumisen vuoksi enää pidetä ajantasaisena, mikä ennen luparatkaisua vielä johtaa päätelmän ajantasaistamistarpeeseen YVA-lain 27 §:n nojalla (eduskunnan toisessa käsittelyssä muutettuna hyväksymän HE 269/2018 vp:n mukaisesti).

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

*Aineellista sääntelyä voidaan lakien välisten aukkotilanteiden poistamiseksi joka tapauksessa täydentää nimenomaisilla säännöksillä lupamääräysten asettamisesta tarpeen mukaan maisemallisten haittojen lieventämiseksi (esimerkiksi puustovyöhykkein) sekä naapurushaittojen poistamiseksi ja esimerkiksi matkailuelinkeinon edellytysten suojaamiseksi, esimerkiksi maa-aineslain 11 §:n mallia soveltuvin osin seuraten. Myös mahdollisuutta ns. ekologisten kompensatioiden käyttämiseen olisi harkittava, jos näille laajemmin kehitetään sellainen toimiva järjestelmä, joka ei toiselta puolen ole lieventämismahdollisuudet sivuuttaen vaarassa muodostua vain keinoksi kunkin kohdealueen luontoarvojen uhraamiseen. Sitäkin, miten laajojen avokaivosten alueelta käytännössä pysyvästi poistuvaa metsämaata saatettaisiin kompensoida, on syytä selvittää.*

Maisemalliset vaikutukset kuuluvat kyllä jo nyt kaivoslain mukaan huomioon otettaviin vaikutuksiin, ja etsintävaiheen osalta on laissa nimenomaisesti kielletty merkittävän maisemahaitan aiheuttaminen ja edellytetty jälkitoimenpiteenä alueen saattamista mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan. Kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvässä kunnostamisessa mainitaan eräänä seikkana myös maisemointi. (Lain 143 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua toiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet.) *Tarkempaa säännöstä päättymisvaiheen ennallistamisesta ja maisemoinnista ei kaivoslaissa kuitenkaan ole, ja käytännössä 143 §:n mainintaa maisemoinnista on saatettu pitää merkitykseltään hyvin vähän vaikuttavana kunnostamisen keskittyessä lähinnä vain turvallisuustoimiin. Ero veloitteiden laajuudessa maa-aineslakiin verrattuna on käytännössä hyvin suuri. Lakia olisikin perusteltua täydentää kohtuullisesti mahdollista kaivosalueen ennallistamista koskevilla tarkemmilla päättämisvaiheen säännöksillä. Tällä olisi pitkällä aikavälillä merkitystä myös varauduttaessa ennalta investointisuojausopimusten ehkä luomiin odotuksiin.*

Toisaalta ympäristönsuojelulainkin nojalla voidaan kaivostoiminnalle asettaa maisemallisia määräyksiä, mutta lainsäädännön systematiikasta johtuen vain jäteperusteisesti (lähinnä kaivannaisjätteen jätesuunnitelmassa), ei muutoin. Mahdollisen täydentävän maisemallisen sääntelyn sijainti vain joko kaivoslaissa tai ympäristönsuojelulaissa ei siten ole itsestään selvää. *Koska sekä maisemallisesti että toiminnallisesti maisemointi- ja ennallistamiskysymykset liittyvät läheisesti sekä kaivannaisjätteen ympäristölupaan ja jätesuunnitelmaan että kaivoslupaan ja jäljempänä tarkasteltavaan toiminnan vaiheittaiseen sulkemiseen, näitä koskevien sääntelyosoiden olisi kaikissa tapauksissa muodostettava keskenään sekä aineellisesti että menettelyllisesti koordinoitu toiminnallinen kokonaisuus. Tätä osaltaan helpottaisi lupien käsittelyn yhteensovittaminen edellä kohdassa 3 sanotun mukaisesti sekä eri lupien toiminnanaikaisen tarkistamisen koordinoitu sääntely kohdassa 6 selostettavalla tavalla.*

## 6. Toiminnan aikaiset muutokset ja tarkistukset

Kaivostoiminta on yleensä pitkäaikaista, vuosikymmeniä jatkuvaa, vaikkakaan ei pysyväksi oletettua tai tarkoitettua. Useat keskeiset kaivosluvan haltijan veloitteet aktualisoituvat vasta kaivoksen



sulkemisvaiheessa. Toisaalta toiminta monesti muotoutuu vielä toiminnan aikana, muun ohella malmivaroista saatavan uuden tiedon tai markkinatilanteen muuttumisen perusteella. Vaihteellisuuteen kaivoksen osittaisen sulkemisen muodossa on ilmennyt tarvetta myös toiminnanharjoittajapuolella. Se palvelisi myös maanomistajien etua mahdollistamalla epävarmuusajan lyhentämisen osalla kaivosaluetta. Toiminnan aikana saattaa ilmetä haittavaikutuksia, joita ei ole luvassa ennakoitu. Kaivoslain mukaan kaivoslupia tarkistetaan niiden voimassaoloaikana uusien päätöksin, vähintään kymmenen vuoden välein. Sen sijaan ympäristönsuojelulain ympäristölupia koskevasta sääntelystä mahdollisuus lupamääräysten määräaikaistarkistusta koskevan määräyksen asettamiseen on kaikentyyppisiä toimintoja lupia koskien poistettu 1.5.2015 alkaen ympäristönsuojelulain muutoksella 423/2015. Toisaalta ympäristönsuojelulain järjestelmään sisältyvää kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaa ympäristöluvan osana on joka tapauksessa tarkistettava määräajoin, vaikkakin tätä koskeva sääntely on epäselvää muun ohella toiminnanharjoittajan ja viranomaisen toimivaltojen osalta. *Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on kaivostoiminnan osalta syytä toiminnan pitkäjänteisyyttä vaarantamatta yhtenäistää ottamalla lakiin nimenomaiset säännökset osittaisen sulkemisen mahdollisuudesta, selvittämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman tarkistamisen sääntelyä sekä palauttamalla ympäristönsuojelulakiin kaivostoiminnan uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien osalta mahdollisuus lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin. Jälkimmäinen olisi myös ennakoitavuutta lisäävänä sääntelyelementtinä eräänlainen turvaamistoimi investointisuojaosapimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen.*

#### 7. Kaavoitus ja kunnan asema

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

Kaivosluvan osalta kaavoituksen merkitys ja kunnan rooli on osin toinen. Kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee momentin mukaan perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Momentti on kuitenkin tulkinnallisesti epäselvä ja rakenteeltaan sikäli epätasapainoinen, että siinä asetetaan oikeusvaikutteinen kaava (= asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava) ja pelkkä vaikutusten arvioiminen toistensa vaihtoehdoiksi, vaikka kaava on oikeudelliselta kannalta ja vaikutuksiltaan olennaisesti enemmän kuin pelkkä maankäyttövaikutusten selvittäminen. *Tämä rakenteellinen epä johdonmukaisuus tulisikin korjata. Selkeä*

*ratkaisu tähän on muuta selvittämistä tarkoittavan vaihtoehdon poistaminen laista, mahdollisesti maankäytölliseltä merkitykseltään vähäisiä tilanteita lukuun ottamatta.*

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

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

## *8. Tiedoksiannot*

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

*Kaivoslain tiedoksianto- ja julkipanomenettelyt tulisi korvata sähköisillä menettelyillä vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelu- ja vesilakeja on äskettäin tarkistettu (504 ja 505/2019). Vastaava muutos sisältyy myös kohdassa 3 tarkasteltuun, eduskunnan hyväksymään yhteensovittamislakiin, joten yhteensovittamismenettelyä kaivoslain osalta sovellettaessa näin jo joka tapauksessa meneteltäisiin.*

## *9. Poronhoito ja paliskunnat*

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

Tässä yhteydessä voidaan myös kiinnittää huomiota kaivoslain 38 §:ään, joka koskee lupa-asian selvittämistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Asiaa valaisee eri tahojen yhteistyönä valmisteltu TEM:n julkaisu 20/2018 (Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella). Tässä sääntelyssä selvityshenkilö ei näe muutostarpeita, vaikka eri osapuolten selvitysvastuissa onkin käytännössä ilmennyt epäselvyyttä (ks. KHO 2014:111 edellä kohdassa 4).

### 10. Kaivosaluelunastuslupa ja kaivostoimitus

Valtioneuvosto voi myöntää kaivoslain mukaisen kaivosaluelunastusluvan eli oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena kaivosluvan voimassaoloajan. Kaivosaluelunastuslupa liittyy läheisesti kaivoslupaun, vaikka se onkin oikeudellisesti erillinen ratkaisu omine oikeusvaikutuksineen.

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

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

Eräät itse kaivosalueen oikeuksia vähäisemmät käyttöoikeudet toisen alueella voidaan myöntää kaivosluvan yhteydessä Tukesin päätöksellä. Tällaisista oikeuksista sopimista kaivostoiminnan harjoittajien ja alueita omistavien osakaskuntien kesken yhteisäluelain mukaisilla alueilla ei edistäisi, jos rauenneeseen hallituksen ns. MAKU2-esitykseen HE 14/2018 vp sisältynyt, osakaskuntien päätöksentekorakenteita koskevan tiedon saatavuutta toimijatahoilla heikentävä sekä maa- ja vesialueiden hallintasuhteiden epäselvyyttä lisäävä (ks. ja vrt. esim. KHO 2017:198) yhteisäluelain muutos (esityksen 85. lakiehdotus) toteutuisi. *Tuota ehdotusta ei tämän vuoksi tulisikaan toteuttaa.*

### 11. Varausten voimassaolo ja epävarmuuskauden lyhentäminen

Kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä aiheuttaa väistämättä maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista. Näin voi olla yhtäjaksoisesti jopa 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen. *Jos asetelmaa osapuolten välillä halutaan jossakin määrin tasapainottaa, kaivoslakiin voitaisiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi asettaa maanomistajan suostumus.* Tällöin maanomistajan suostumuksesta riippumaton, valtauseriaatteeseen

perustuva etsintä voisi jatkua esimerkiksi 7 vuotta, minkä jälkeen hakijan tulisi joko hakea kaivoslupaa tai sopia maanomistajan kanssa etsinnän jatkamisesta ja täyttää myös muut kaivoslaissa jatkoluvalle asetetut edellytykset. Sääntely ohjaisi tehostamaan alkuvaiheen etsintöjä, muun ohella siksi, että etsintätyön jatkuminen omistukseltaan pirstoutuneilla alueilla voisi olla osittaisten suostumusten tilanteessa hankalaa.

## 12. Vakuuskysymykset

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

Lain 108 §:ssä puolestaan säädetään kaivosluvan haltijan vakuudesta kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Kaivosluvan saajalta vaadittavan vakuuden tarve ei riipu harkinnasta (KHO 2017:177).

Lupaviranomainen määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa. Vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava lupaa tarkistettaessa tai sen voimassaoloa jatkettaessa. Vakuus on asetettava Tukesille, jonka tulee valvoa korvauksen saajan etua vakuuden asettamisessa sekä tarvittaessa toimia vakuuden rahaksi muuttamista ja varojen jakamista koskevissa asioissa. Vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen kaivoslaissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi. Tukesin tulee vapauttaa vakuus, kun luvan haltija on täyttänyt asianomaiset velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain. Luvan siirto toiselle ei vapauta vakuutta. Kaivosviranomaisen on hyväksyessään luvan siirron arvioitava, onko vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava, sekä tehtävä asianomaisiin lupamääräyksiin tarvittavat muutokset.

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

Vakuuden määrääminen ja vakuuden määrä on siis sidoksissa asianomaiseen kaivoslupaan, ympäristölupaan tai kaivannaisjätteen jätesuunnitelmaan ja niiden velvoitteisiin. Eri säännösten mukaisilla

vakuuksilla on omat käyttötarkoituksensa. Perusajatus on, että toiminnanharjoittaja itse vastaa hankkeesta sen koko elinkaaren ajan ilman, että vakuuteen jouduttaisiin maksukyvyttömyyden, toiminnanharjoittajan katoamisen tai muun syyn vuoksi turvautumaan, ja vakuus palautuu aikanaan toiminnanharjoittajalle. Vakuuteen liittyy tyypillisesti se jännite, että vakuus asetettaessa helposti koetaan kaivostoiminnan harjoittajaan kohdistuvana rasituksena, kun taas käyttötarpeen aktualisoituessa se voikin olla tarpeisiin nähden liian pieni tai vaikeasti käyttöön saatava. Toisaalta esimerkiksi jälkihoitovakuus voi kattaa vain ne toimenpiteet, jotka sisältyvät itse jälkihoitovelvoitteeseen. *Useissa tapauksissa vaaditut vakuudet ovat tähän mennessä määritetty kattamaan vain ne minimitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Jos kaivoslain 18 §:ää ja 143 §:ää täydennetään edellä kohdassa 5 tarkoitetulla tavalla, se heijastuu myös 118 §:ään ja vakuuksien tasoon.*

*Toisaalta kokonaisjärjestelmässä on käytännön kannalta tiettyä epätarkoituksenmukaisuutta sinä, että lopetus- ja jälkihoitovaihetta varten on kaksi eri vakuutta, kaivoslain 108 §:ssä ja ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitetut, vaikka niiden käyttöalat ovatkin periaatteessa erilaiset. Olisikin ilmeisesti luotava määräedellytyksiin sidottu mahdollisuus näiden ”ristiinkäyttöön”, kummankaan tarkoitusta kuitenkaan vaarantamatta. Kaivosluvan ja ympäristöluvan käsitteleminen yhdessä helpottaisi johdonmukaisten vakuusvelvoitteiden asettamista, vaikka se ei mainittua ongelmaa sinänsä poistaisikaan. Tästä riippumatta järjestelmän kokonaisuudelle saattaa olla eduksi, jos kaivoslain 108 §:ään lisättäisiin säännös siitä, että vakuuden tulee kattaa ne tarpeelliset kaivoksen ja sen jätealueen sulkemisen ja jälkihoidon toimenpiteet, joita muun lain nojalla jo määrätty vakuudet eivät kata.*

*Vakuusjärjestelmä saattaa kaivata myös laajempaa tarkastelua. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Tähän tarkasteluun on kuitenkin paremmat edellytykset sen jälkeen, kun ympäristöministeriössä vireillä oleva jätevakuuksia koskeva selvitystyö on valmistunut. Myös ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän kehittäminen saattaa vaikuttaa vakuussääntelyyn siltä osin kuin vakuuden tarkoituksena on varmistaa ympäristövahinkojen korvaaminen vahinkoa kärsineille. Vuoden 2019 alussa käynnistyi valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke ”Ympäristövahinkojen korvausten rahoittaminen maksukyvyttömyystilanteissa – Parhaat käytännöt ja vertailu” (TOVARAMA). Hankkeessa laaditaan kansainvälinen vertailu toissijaisten rahoitusjärjestelmien eri järjestämismuotoista ja esitetään johtopäätöksenä parhaat käytännöt kansallisen järjestelmän kehittämiseksi. Tässä siis on kyse ympäristövahinkokorvauksista, ei esimerkiksi jälkihoitovastuista.*

Lisäksi tulevaan kehittämiseen vaikuttaa se, että hallituksen esityksessä laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) oli muun ohella ehdotettu, että konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Näitä säännösehdotuksia eduskunta ei kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisista syistä hyväksynyt. Lakivaliokunta ehdotti eduskunnan vastauksessa (jota tätä kirjoitettaessa ei vielä ole) lausuttavaksi: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojen oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat.” *Toteutuessaan ehdotus olisi käytännössä jättänyt useat toiminnanharjoittajan keskeiset velvoitteet konkurssitilanteessa vakuuksien varaan, myös sellaiset vastuut, joita vakuussäännöksissä ei ole otettu huomioon, kuten luvan velvoitteiden noudattaminen toiminnan ylläpitävässä keskeyttämistilanteessa. Konkurssin vaikutus vakuustarpeisiin selviää vasta mahdollisen uuden hallituksen esityksen myötä. Ei kuitenkaan ole oletettavaa, että uusi esitys olisi nopeasti annettavissa. Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp) katsonut, että lakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellyttää varsin laajaa jatkovalmistelua, jossa on seikkaperäisesti ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkasteltava ja säänneltävä konkurssimenettelyn suhdetta sekä EU-sääntelyssä että kansallisessa aineellisessa ympäristölainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin sekä aineellisesti että menettelyllisesti.*

### 13. Eräät luvanhaltijalle asetettavat vaatimukset

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

*Valtauseriaatteeseen perustuva kaivoslaki on merkittävä etu tehokkaalle etsintä- ja kaivostoiminnalle. Sen vastapainona on merkittävä vastuu. Olisi perusteltua säätää siirron saajalta edellyttävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, jotta siirrot osaamiseltaan ja taloudellisilta edellytyksiltään kyseenalaiset siirronsaajat eivät tulisi kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kaivoslupan haltija pyrkii eroon heikosti kannattavasta hankkeesta ja siten luvanhaltijan velvoitteista. On myös otettava huomioon, luvan siirto ei lain 106 §:n mukaan vapauta luvanhaltijaa korvausvelvollisuudesta siltä osin kuin vahinko tai haitta on aiheutunut ennen kuin Tukes on hyväksynyt siirron. Kaivoslain 73 §:n 1 momentti tarkoittanee viitata ainakin kaivoslain 31 §:ään ja 48 §:n 1 momenttiin. Toisaalta kaivoslain 34 §:n 1 momentin säännöksellä siitä, että muun ohella kaivoslupahakemuksessa on esitettävä selvitys hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa, ei ole vastinetta itse kaivoslupan edellytyksiä ja esteitä koskevissa 47 ja 48 §:ssä. Tämä seikka näyttäisi puoltavan jo niiden perussäännöstenkin täydentämistä. Siirtotilanteissa saattaisi olla perusteltu myös siirronsaajan vakavaraisuutta koskeva nimenomainen vaatimus, ehkä vielä täsmennettynä siten, ettei vakavaraisuus saa olennaisilta osin perustua luovutettavan luvan ja siihen liittyvien käyttöoikeuksien taloudelliseen arvoon. Olisi myös varmistettava, että siirron edellytysten täyttymistä koskeva hallintopäätös olisi puolin ja toisin saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi. Kaivoslain nykyiset valitusoikeussäännökset näyttävät vaikeuttavan tätä (ks. KHO 2017:181).*

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

### 14. Merenpohjan mineraalit

Merihiekan mineraalien osalta oikeustila on nyt se, että maa-aineslaki ei koske sellaista (pohjan) maa-ainesten ottamista vesialueella, johon vesilain mukaan vaaditaan AVI:n lupa (maa-aineslain 2 §:n 3 kohta; viittaus on vielä vanhaan vesilakiin 264/1961, mutta se tarkoittaa nyt voimassa olevaa vesilakia). Vesilain mukaisen tarve puolestaan riippuu hankekohtaisesti siitä, ylittävätkö odotettavissa olevat haitalliset seuraukset (esimerkiksi kalataloudelle) vesilain mukaisen luvantarvekynnyksen. Muussa tapauksessa vaaditaan maa-aineslain mukainen kunnan viranomaisen lupa. Kaivoslakia ei tässä kohdin laissa mainita.

Kaivoslain lupasääntelylle ei tässä yhdistelmässä ole ainakaan vaikutuksista lähtevää tarvetta, vaikka merihiekassa olisikin kaivosmineraaleja. Epäselväksi näyttää myös jäävän, miten voimassaolevan kaivoslain etsintä- ja etuoikeussäännökset olisivat ilman täyttä kaivoslupajärjestelmää merihiekan mineraaleihin

sovellettavissa. Esimerkiksi kaivoslupa- tai kaivosturvallisuuslupasääntelyn ulottaminen tällaiseen toimintaan näyttää ylisääntelyltä, joka ei vesilain järjestelmässä täysin hallittavien vesistövaikutusten luonteen vuoksi tuottaisi lisäarvoa. Myös kaivoslunastuslupasääntelyn soveltaminen tilanteissa, joissa valtaosa kysymykseen tulevista alueista kuuluu valtiolle yleisinä vesialueina, vaikuttaisi oudolta. *Olisikin erikseen selvitettävä kaivoslain toimivaa soveltamisalaa merihiekkaan sisältyvien mineraalien osalta sekä etenkin tarve ja mahdollisuudet vain joidenkin kaivoslain säännösten nimenomaiseen ulottamiseen merihiekan mineraaleihin.*

Toisaalta Suomen aluevesien ulkopuolisella Suomen talousvyöhykkeellä sovelletaan siitä annetun lain (1958/2004) 5 §:n mukaan maa-ainesten ottamiseen vesilakia ja kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintään ja hyödyntämiseen kaivoslakia ilman mitään nimenomaisia rajauksia tai tarkennuksia. Toisaalta valtioneuvosto voi lain 6 §:n mukaan – kaivoslain etsintä- ja lupasääntelystä riippumatta – antaa hakemuksesta suostumuksen hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja sekä tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen. Luonnonvaroilla tarkoitetaan tässä muun ohella merenpohjan ja sen sisustan kaivosmineraaleja sekä kiviaineksia ja muita elottomia esiintymiä. *Olisikin myös erikseen selvitettävä voimassa olevan kaivoslain säännösten toimivuus ja soveltamistarve sekä tarkoituksenmukainen soveltamisala Suomen talousvyöhykkeellä.*

### 15. Uraani ja torium

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

Kokonaisuutena sääntelystä seuraa, että ydinenergielain mukaisen hakemuksen ohella myös samaa toimintaa koskeva säännönmukainen kaivoslupahakemus kaikilta osin ja kaikkien asianosaisten osalta käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jolle myös erilaiset luvan jälkeiset jatkomenettelyt, siis muutoinkin kuin ydinaineiden osalta, väistämättä kuuluvat. Tätä tuskin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Valtioneuvoston toimivallasta puolestaan seuraa sekä voimassa olevan hallintolainkäyttölain että eduskunnan hyväksymän oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annettavan lain (HE 29/2018 vp) mukaan, että korkein hallinto-oikeus olisi koko kaivoslupa-asiassa ainoa muutoksenhakuaste. *Kumpikin toimivaltaratkaisu on hallinnon ja tuomioistuinjärjestelmän yleisten kehittämistavoitteiden vastainen, ja niistä olisi päästävä eroon.*

*Tähän olisikin välttämätöntä luoda uudenlainen toimivaltajärjestely. Asiaan vaikuttaa muun ohella, että ydinenergialain mukainen lupaharkinta valtioneuvostossa sisältää oikeusharkintaisesta kaivosluvasta poiketen vahvan tarkoituksenmukaisuuselementin. Toisaalta kaivostoimintaa aikovan ilmaisema nimenomainen tarkoitus uraanin tai toriumin tuottamiseen ei selvästikään tavoita sääntelyn perusajatusta ja mahdollistaa keinotekoisetkin järjestelyt. Ydinenergialaissa tarkoitettua ainetta tai jätettä muodostavan kaivostoiminnan erityisluvan tarpeen tulisikin toiminnan tarkoituksesta riippumatta määräytyä asianomaista esiintymää ja kaivostoimintaa koskevan objektiivisen tiedon perusteella. Toimivallan osalta eräs varteenotettava mahdollisuus olisi, että valtioneuvoston lupa olisi vain eräänlainen periaatepäätös, mutta muutoin sekä ydinenergialain että kaivoslain mukaiset edellytykset ja lupamääräykset ratkaistaisiin säännönmukaisessa kaivoslupamenettelyssä, asianomaisilta osin erityissäännöksiä soveltaen, sen jälkeen, kun valtioneuvoston periaatepäätös on saavuttanut lainvoiman.*

*Kaivoslain ja ydinenergialain välisessä suhteessa on selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan muitakin täydennystarpeita. Kaivostoiminnassa saattaa toiminnan tarkoituksesta riippumatta syntyä niin ydinaineksi kuin ydinjätteeksi ydinenergialain mukaan katsottavia aineita. Näihin liittyen valtiolla saattaa olla jopa kansainvälisoikeudellisia valvonta- ja sääntelyvelvoitteita. Tähän liittyvät muutokset ja tarkennukset olisikin pikaisesti valmisteltava. Samassa yhteydessä olisi selvennettävä myös säteilylain soveltamisala kaivostoiminnassa sekä eri viranomaisten (etenkin Tukes ja STUK) vastuita.*

#### *16. Malminetsintäkorvaus, louhintakorvaus, sivutuotekorvaus ja kulanhuuhdontakorvaus*

Selvityshenkilön toimeksianto ei varsinaisesti edellytä suosituksia kaivoslain 9 luvun mukaisista korvauksista tai muunlaisesta etujen kanavoinnista. Nämä, kuten kaivostoiminnan ja kaivosomaisuuden verotuskin, riippuvat pitkälti poliittisista valinnoista. Eri asia on, että esimerkiksi louhintakorvauksen liiketaloudellisia määräytymisperusteita on lain tasolla mahdollista täsmentää nykyisestä. Toisaalta minkään tässä raportissa esitetyn suosituksen toteuttaminen ei myöskään estä edellä tarkoitettuja tai uudenslaisiakaan korvauksia koskevia lainmuutoksia.

#### *17. Valvonta*

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

Viranomaisten välinen yhteistyö kaivostoiminnan valvonnassa on avainasemassa. Tälle luo sähköisen asioinnin osalta hyvää pohjaa TEM:n koordinoima Luvat ja valvonta -kärkihanke (Kaivostoiminta, toiminnan aikainen valvonta. Loppuraportti 14.2.2018).