

Helsingissä 18.3.2019

## Työ- ja elinkeinoministeriölle

### Lausuntopyyntö: Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Olemme koostaneet lausuntomme lausuntopyynnössä olleiden kysymysten jaottelun mukaisesti. Koska aikaa on ollut varsin rajallisesti, lausuntomme ei ole kaikilta osin kattava ja varaamme tilaisuuden täydentää sitä myöhemmin.

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

Suomen luonnonsuojeluliitto ja sen paikallisyhdistykset ovat olleet aktiivisesti mukana osallistumassa prosesseihin kaivoshankkeissa ympäri Suomen. Tämä koskee erityisesti Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin, Kainuun, Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan ja Hämeen piirejä.

Olemme osallistuneet lukuisiin virallisiin ja epämuodollisiin osallistumista edistäviin prosesseihin (esim. YVA, erilaiset TEM:n alaiset kaivosalan yhteistyöverkostot, Sitra:n ja eri osapuolten – myös meidän – käynnistämä kestävä kaivostoiminnan verkosto) sekä kaivoslain ajantasaisuutta koskevissa julkisissa keskusteluissa.

Luonnonsuojeluliitto ja sen alaiset piirit ja paikallisjärjestöt ovat valittaneet luvista ja viranomaisten toimista sekä hallinto-oikeuteen että KHO:hon, useissa tapauksissa valituksemme ovat myös menestyneet. Saamme lukuisia kansalaisten, kuntapäätäjien ja kuntien ympäristöviranomaisten yms. huolestuneita yhteydenottoja kaivoslain ongelmista, sekä sen sisällön että soveltamisen osalta.

Olemme tehneet tiedottamista kaivoslain käytännöistä ja viranomaiskäytännöistä, teimme esim. uuden kaivoslain viranomaisvaiheita ja osallistumista koskevan oppaan. Olemme myös osallistuneet pitkäjänteisesti kaivoksista, niiden kehityksestä ja niiden lainsäädännön kehittämistarpeista käytävään keskusteluun.

Maailmanmarkkinahinnat ohjaavat voimakkaasti kiinnostusta malminetsintään ja kaivosten perustamiseen. Kaivosalaa määrittelee voimakas suhdanneriippuvuus ja alan sisäiset merkittävät omistujärjestelyt jo yhden kaivoshankkeen osalta. Aivan viime aikoina on havaittu uusi kiinnostuksen aalto kaivosten perustamiseksi. Nyt voidaan sanoa että uusia hankkeita sijaitsee

merkittävässä määrin riskialueilla - esimerkiksi lähellä asutusta ja/tai merkittävien luonnonsuojelualueiden lähistöllä. Talvivaaran kaivoksen ongelmat ja onnettomuudet puoluestaan osoittivat kaivoshankkeisiin liittyvät riskit.

Näiden kokemusten seurauksena Luonnonsuojeluliitto, sen valtakunnallinen verkosto ja sen 30 000 jäsentä ja tukijaa ovat pitäneet kaivosalan sääntelyn parantamista yhä keskeisempänä ympäristön- ja luonnonsuojelutoiminnan painopistealueena. Jokainen malmiesiintymä voidaan hyödyntää vain kerran ja sen tulisi tällöin tapahtua mahdollisimman kestävästi. Mielestämme ei ole selvää, että kaivoslainsäädäntö kokonaisuudessaan ohjaa riittävän vahvasti kestävä kehityksen mukaiselle polulle.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Luonnonsuojeluliitolla ja sen verkostolla on viime vuosina paljon kokemusta kaivostoiminnasta ja sen sääntelystä, sekä käytännön että lainvalmistelun näkökulmasta.

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

### **Kaivoslain suhde muuhun lainsäädäntöön**

Yleisesti ottaen uusi kaivoslaki on sitä edeltävää kaivoslakia parempi. Sen myötä kansalaiset voivat saada entistä kaivoslakia paremmin tietoa, osallistua ja hakea muutosta kaivoksia koskeviin päätöksiin. Perusoikeuksien lisäksi myös ympäristöasiat otetaan laissa aiempaa paremmin huomioon ja kaivoslain 1 §:n tavoitteet ovat tältä osin avainasemassa. Kaivosviranomaisella on myös melko laaja toimivalta sekä myös velvollisuus asettaa lupamääräyksiä erilaisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi laki myös korostaa toiminnanharjoittajan laajoja selvitysvastuita.

Näitä asioita tulisi kuitenkin kirkastaa ja selkeästi vahvistaa, koska kaivoslain uudistus jäi niiden osalta osin puolitiehen. Vaikka nykyinen sääntelymalli ilmentää lähtökohtaisesti olettamaa erilaisten kilpailevien intressien yhteensovittamismahdollisuuksista, se on käytännössä hankalaa tai mahdotonta. Etenkin kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen erillisyydestä seuraa vaikeuksia yhteensovittaa kaivoslupamenettelyssä erilaisia intressejä kaivoslain tavoitteiden mukaisesti. Kaivosviranomaisen TUKES - jolle lankeaisi tästä suuri vastuu - ei myöskään ole pyrkinyt tai kyennyt toteuttamaan yhteensovittamista päätöksissään (esim. KHO 6029/2017).

Tältä osin on syytä huomauttaa, että eri lakien väliset yhteensovittamisongelmat olivat tiedossa jo voimassaoleva lakia valmisteltaessa. Tämä on todettu hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp:

*“Kaivoshankkeiden osalta on tunnistettavissa useita eri lakeihin perustuvia lupa- ja hallintomenettelyjä ja niiden osittaista päällekkäisyyttä, mikä aiheuttaa hankaluuksia erityisesti haitankärsijöille ja alueen asukkaille mutta myös kaivostoiminnan harjoittajille. Menettelyjen päällekkäisyyksien purkaminen edellyttäisi kuitenkin niin merkittäviä*

*muutoksia ja niin useaan lakiin, ettei sitä ole mahdollista toteuttaa ilman yleistä hallintomenettelyjen kehittämistratkaisua.”*

Tämä tilanne on käytännössä vain pahentunut, johtuen sen jälkeen tehdyistä lukuisista lakimuutoksista. On selvää, että tilannetta tulee arvioida nyt uudelleen ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Kaivoslaki poikkeaa myös lähtökohdaltaan selvästi muusta ympäristö- ja luonnonvaraoikeudesta, sillä sen tarkoituksena on yhä ensisijaisesti kaivostoiminnan edistäminen. Tämä osin vääristää lain soveltamisen lähtökohtia ja rajoittaa mahdollisuuksia huomioida ympäristökysymyksiä riittävän aikaisessa vaiheessa. Kaivoslain kirjaus myös vääristää kaivosviranomaisen roolia lupaviranomaisena. Käytännössä tämä ilmenee mm. ristiriitoina luonnonsuojelulakia soveltavien ELY-keskusten ja etenkin Pohjois-Suomessa suojelualueita hallinnoivan metsähallituksen kanssa. Nämä selkeät soveltamisristiriidat lisäävät myös valitusten määrää.

Kaivoshankkeiden tulisi olla "samalla viivalla" muiden hankkeiden kanssa ja niiden tosiasiallinen etusija maankäytössä tulisi purkaa. Tämän tulisi näkyä myös lain tavoitteissa, jossa ei riittävästi huomioida eri intressien yhteensovittamista. Kaivoshankkeisiin liittyy yhä myös perustuslaillisia ongelmia, jotka koskevat ympäristöasioiden (20 §) lisäksi esimerkiksi maanomistuksen suoja (15 §) sekä alkuperäiskansojen oikeuksia (17 §).

Kaivoslain tulkintaan ja sen pohjalta tehtyihin päätöksiin liittyy perustavanlaatuisia jännitteitä suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Kaivoslain 3 § toteaa: "Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (527/2014), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (587/2011), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009)." Näiden lakien välinen suhde toisiinsa on käytännössä usein epäselvä. Etenkin kansalaisille, muille elinkeinotoimijoille ja järjestöille aiheutuu käytännön vaikeuksia ymmärtää eri prosessien välisiä yhteyksiä ja toisaalta rajoituksia. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätöksiä tehdään eri viranomaisissa (Tukes, AVI, ELY, kunnat), tilanne on usein sekava.

Myöskään luvanhakija ei välttämättä ole tietoinen tai ymmärrä miten luonnonsuojelulakia tai muita huomioitavia lakeja tulisi tapauksessa soveltaa, vaan luulee virheellisesti, että päätös sisältää kaikki tarvittavat rajoitukset. Tämä johtaa väistämättä ongelmiin. Se asettaa myös erityisen vahvat edellytykset viranomaisten osaamiselle ja johdonmukaiselle toiminnalle.

Käytännön tasolla selkeänä ongelmana on muuhunkin sääntelyyn liittyvä lupaprosessien erillisuus. Samasta hankkeesta voi olla menossa mm. asema - ja yleiskaavoitusprosessi, ympäristö- ja vesilupaprosessi, mahdollisesti kaivoslupaprosessi, YVA-arvointi, Narura-arvointi ym. Näiden keskinäissuhde on hyvin ongelmallinen. Teoriassa kyse on erillistä prosesseista, mutta ne liittyvät mm. selvitysten kautta tiiviisti toisiinsa. Juuri eduskunnassa hyväksytty yhden luukun menettelylaki saattaa tuoda tähän osittaista helpotusta, mutta kaikki prosessit eivät siihen kuulu. Lisäksi aloitevalta menettelyiden yhdentämisestä ja niiden keskeyttämisestä on vain

toiminnanharjoittajalla. Yhdentäminen lisää myös muiden osallisten resurssitarvetta ja saattaa aiheuttaa ajallisesti ylitsepääsemättömiä vaikeuksia hallita isoja kokonaisuuksia. Toivomme selvityshenkilön kiinnittävän tähän osallistumisen kokonaisuuteen ja sen erityisiin haasteisiin huomiota.

Katsomme, että yleisellä tasolla kaivoslain suhdetta muuhun lainsäädäntöön tulisi selventää ja vahvistaa. Lisäksi sääntelyn tulisi paremmin huomioida kaivostoiminnan (varaus, malminetsintä, suunnittelu, kaivos, jälkityöt) koko elinkaari, erityisesti arvioitaessa toiminnan ympäristövaikutuksia.

## **Kaivoslain ja luonnonsuojelulain suhde**

Luonnonsuojelusääntely edellyttää laajaa ja syvällistä asiantuntemusta, mutta sen soveltaminen kaivoslain alaisissa menettelyissä on osoittautunut käytännössä usein puutteelliseksi. Keskeisenä puutteena on malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset suojelualueilla. Etenkin malminetsintä Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla on käytännössä osoittautunut varsin ongelmalliseksi.

Eräs keskeinen ongelma on kaivosviranomaisena toimivan TUKESin osaamiseen liittyvät puutteet, joita käsitellään myös kohdassa 3. Konkreettisenä esimerkkinä on se, että viranomaisten näkemykset (TUKES vs. ELY ja Metsähallitus) eroavat välillä etenkin Natura-säännösten soveltamisen osalta toisistaan, mikä on päätöksenteon johdonmukaisuuden osalta ongelmallista.

Lisäksi on epäselvää, millä tavoin ja missä laajuudessa luonnonsuojelulain säännökset (esim. 47-49 §:t sekä 65-66 §:t) tulee huomioida kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa. TUKESin lupapäätöksissä tämä näkyy mm. siinä, että LSL:n sääntelyn soveltaminen ja sen perustelut ovat usein hyvin suppeita ja tulkinnanvaraisia - usein päätöksissä siirretään luonnonsuojelukysymykset LSL:n poikkeuslupamenettelyyn, eikä niitä riittävästi huomioida kaivoslain alaisessa luvassa.

Kyse on laajemmasta, periaatteellisesti tärkeästä asiasta: missä prosessissa ja missä laajuudessa malminetsinnän ja kaivosten toiminnan asiakysymyksistä päätetään?

Yksittäisenä huomiona nostamme esiin myös lupapäätösten täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat, sillä käytännössä myös suojelualueille myönnettäviin lupiin liittyy pääsääntöisesti oikeus välittömään täytäntöönpanoon valituksista huolimatta. Tämä on suojelualueilla erittäin kyseenalaista ja vahingot saattavat olla merkittäviä.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin myös ekologinen kompensatio, josta julkisuudessa on keskusteltu jo varsin paljon myös kaivostoiminnan yhteydessä. Vaikka kompensatio voi joissain tilanteissa tarjota uuden keinon luonnolle aiheutuvien haittojen vähentämiseen, sen käyttöalan tulee olla tarkasti rajattu ja reunaehtoien pitää perustua lainsäädäntöön. Mahdollisista kompensatiomenettelyistä ei tule säätää kaivoslaissa, vaan luonnonsuojelulaissa.

On myös syytä kiinnittää huomiota juuri eduskunnassa hyväksytyyn kaivoslain muutokseen, jolla kevennettiin YVA- ja Natura-arvioiden esittämisvelvollisuutta lupahakemusten kohdalla. Muutos

herätti huomattavan paljon kritiikkiä sekä lain valmistelun että sen sisällön osalta. Tehtyjä muutoksia tulisi arvioida osana muuta kokonaisuutta.

## **Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain/vesilain suhde**

Keskeinen merkitys on jo edellisessä kohdassa mainitulla seikalla siitä, mihin prosessiin ja minkä lain alaisuuteen päätettävät asiat kuuluvat. Kaivoslakiin sisältyy useita ympäristöllisesti merkittäviä vaatimuksia, joista säädetään myös muissa laeissa. Tähän liittyy osittaista päällekkäisyyttä ja samalla epäselvyyttä, miten paljon kaivoslaissa pitää tai voidaan ratkaista ympäristökysymyksiä.

YSL:n osalta on huomioitava, että se koskee vain päästöjä/pilaantumista, mutta kaivostoimintaan liittyy myös useita, luonteeltaan toisenlaisia ympäristövaikutuksia. Tässä on käytännössä vaarana, että osa asioista putoaa kaivoslain ja YSL:n välimaastoon (asiasta tarkemmin mm. *Ismo Pölönen & Arja Halinen: Harmonisointia ilman koherenssia - kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta*, <https://www.edilex.fi/artikkelit/17855.pdf>)

TUKESin toistaiseksi tekemissä kaivoslupapäätöksissä on nähtävissä se, että tiettyjen ympäristövaikutusten kenties katsotaan kuuluvaan myöhemmin (yleensä) tehtävään ympäristö- ja vesilupaharkintaan ja haettu kaivoslain mukainen lupa ei aina sisällä ympäristön kannalta riittäviä määräyksiä (esim: TUKESin kaivoslupa K20181 Keliberin Kaustisten kaivokselle ks. <http://bit.ly/2FfEbIO>).

Jo kaivoslain valmistelun yhteydessä eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota TUKESin rooliin ympäristölainsäädäntöä tulkitsevana kaivosviranomaisena, joka edellyttäisi sille vahvan ja riittävän osaamisen sekä resurssien varmistamista (YmVL 7/2010 vp - HE 273/2009 vp). Näiden edellytysten varmistaminen ei nähdäksemme toistaiseksi ole täysin onnistunut mikä vaikuttaa arviointiin lain toimivuudesta.

Tähän liittyen kaivoslain edellyttämät yleisen ja yksityisen edun kannalta tarpeelliset määräykset (52 §) ovat usein ympäristöllisesti riittämättömiä ja puutteellisesti perusteltuja - pahimmillaan perusteluina päätöksissä on vain viittaus kaivoslakiin.

Nykyisen lain ongelmana on myös esim. päästöistä aiheutuvien vaikutusten sivuuttaminen kaivoslupamääräyksissä, mikä voi johtaa mm. siihen, että kaivoslaissa oleva ydintavoite yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta ja yhteensovittamisesta jää kaivoslain mukaisissa menettelyissä olennaisilta osin toteutumatta.

Tässä mainituista syistä kaivoslain ja ympäristönsuojelulain välistä keskinäissuhdetta tulisi selventää ja tiivistää. Esitämme selvitettäväksi myös sitä, olisiko ympäristö- ja/tai vesilupa mahdollista asettaa kaivoslain myöntämisen edellytykseksi. Tämä selventäisi lupien välistä suhdetta ja vähentäisi lupien päällekkäisyyttä erityisesti ympäristövaikutusten osalta.

Myös vesilain suhdetta kaivostoimintaan soveltamisen selkeyttä. Kaivoshankkeilla tulisi pääsääntöisesti olla myös vesilupa. Kaivoshanke edellyttää yleensä väistämättä vesilupaharkintaa ainakin pohjavesivaikutusten ja -riskien takia. Tyypillisesti kaivokset pyrkivät myös purkamaan haitallisia vesiä. Tällä hetkellä vesiluvan tarve on kaivosten osalta säädetty epäselvästi, eikä

vesilupaa ole aina edellytetty, vaikka toiminnalla on vesistövaikutuksia.

## Kaivoslain suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin

Käytännön tasolla ongelmana on kaivosten ja etenkin sitä edeltävien vaiheiden (varaus ja malminetsintä) tosiasiallinen suhde maankäytön suunnitteluun. Käytännössä jo tieto varauksesta aiheuttaa epätietoisuutta ja saattaa rajoittaa alueen kiinteistöjen käyttömahdollisuuksia.

Kaivos tarvitsee toteutuakseen usein monen kunnan alueelle ulottuvaa infrastruktuuria, kuten teitä, rautateitä, sähkölinjoja ja vesistöjärjestelyjä. Kaivoshanke saattaa olla ja usein onkin ristiriidassa alueen muun maankäytön sekä kunnan muiden suunnitelmien kanssa. Esimerkiksi ristiriidat matkailu- ja kaivosalan investointien välillä on myös empiirisesti todennettu kyselytutkimuksissa viime vuosina (ks. esim. Jukka Similä ja Mikko Jokinen: *Governing Conflict Between Mining and Tourism in the Arctic. Arctic Review on Law and Politics Vol. 9, 2018, pp. 148-173*)

Edellä mainitut seikat korostavat alueen kaavallisen tarkastelun merkitystä silloinkin, kun siellä ei ole oikeusvaikutteista kaavaa. Lisäksi se korostaa tarvetta kunnan ja maakunnan liiton veto-oikeuteen kaivoshankkeissa. Nämä kysymykset ovat nousseet ajankohtaisiksi esimerkiksi Heinäveden kaivossuunnitelmien kohdalla.

Nykyisen kaivoslain osalta esiin ovat nousseet erityisesti seuraavat yksityiskohdat

- Kunnan mahdollisuus vaikuttaa mm. malminetsintä lupaan (46 §) on rajallinen: "kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä" - pätevän ja erityisen syyn määrittely on vaikeaa ja kynnyks on käytännössä osoittautunut hyvin korkeaksi
- Kaivoslupan osalta (47.4 §) erityinen ongelma on vaadittavan selvityksen sisältö/muoto: "...taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa". Mitä on tämä muutoin riittävä selvittäminen?
- Yhtenä periaatetason yleisempänä ongelmana myös MRL:n kohdalla on kysymys siitä, missä määrin olennaiset asiat ratkaistaan kaavassa ja missä määrin kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

## Kehitysehdotuksia kaivoslain suhteesta muuhun sääntelyyn

### Luonnonsuojelu

- Biologisen monimuotoisuuden tilanne on hälyttävä, ja suojelualueverkosto on puutteellinen. Siksi erityisen merkittävät alueet on rajattava kaivostoiminnan ulkopuolelle. Näitä alueita ovat etenkin luonnonsuojelualueet sekä Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet.
- Mikäli kaivoksia ei voi perustaa suojelualueille, on samalla johdonmukaista rajata nämä alueet myös malminetsinnän ulkopuolelle.
- Lisäksi ehdotamme, että kaivoslakiin tulee kirjata selkeä säännös malminetsinnän

edellytyksistä. Tällä hetkellä sellaista ei laissa ole, vaan malminetsintälupia lähestytään vain sen esteiden kautta.

- Mikäli lupa jostain syystä suojelualueelle kuitenkin myönnetään, päätösten täytäntöönpano ennen lainvoimaa tulisi olla kaikilla suojelualueilla kielletty.

### **Ympäristönsuojelulain/vesilain ja kaivoslain keskinäissuhteen selventäminen**

- Kuten edellä totesimme, kaivoslain osalta on epäselvää, missä vaiheessa ympäristölliset vaikutukset tulee selvittää ja missä laajuudessa se tulee tehdä
- Lakien välistä suhdetta tulee täsmentää ja selkeyttää
- Esitämme myös selvityksen tekemistä siitä, olisiko ympäristö- ja vesilupa asetettavissa kaivoslain edellytykseksi

### **Maankäytön suunnittelu**

- Kaivostoiminnan edellytyksenä tulee olla yleiskaava. Myös malminetsinnän tulisi olla linjassa kaavoituksen tavoitteiden kanssa.
- Lisäksi voidaan selvittää mahdollisuutta lisätä maankäyttö- ja rakennuslakiin erityissäännökset muun muassa kaivoksia koskevista kaavan sisältövaatimuksista. Vertailukohtana on tuulivoimaa koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 10 a -luku.
- Malminetsinnän ja kaivostoiminnan ekologinen ja sosiaalinen kestävyys tulee lisätä maankäyttö- ja rakennuslain valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (VAT).
- Kunnan päätösvaltaa ja kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksia on vahvistettava kaivostoiminnan koko elinkaaren aikana.

### **Kiertotalous ja suhde jätelakiin sekä kaivannaisjäteasetukseen**

- Lisäksi kiinnitämme huomiota kiertotalousnäkökulmaan. Nykyinen kaivoslaki ei ohjaa kiertotalouteen, ja seurauksena on energian ja uusiutumattomien luonnonvarojen tuhlaus. Esitämme, että kaivoslain suhdetta jätelakiin tulisi tarkastella kiertotalouden edistämisen näkökulmasta.
- Kaivannaisjäteasetuksen 8 §:ää (190/2013) voisi täsmentää edelleen kaivosten jätealueiden riskien pienentämiseksi. Jäteratkaisujen osalta potentiaalisesti happoa muodostava jäte muodostaa erityisen riskin, joten sen osalta kapselointi muoviin tai bentoniittiin maanpinnalle muodostaa pitkäaikaisen pilaantumisen riskin ja siten sääntelytarpeen. Lisäksi olisi syytä määritellä vesiputedirektiivin menetelmin Suomessa EU-laaturormit kattavammin kaivosten haitta-aineille. Kaivannaisjätteiden riskien pienentäminen tukisi epäsuorasti myös kiertotalouden tavoitteiden saavuttamista ja siten myös kaivoslain 1 §:n tavoitteita.

## **3. Millaisia nuo kokemukset ja havainnot ovat? Mitä myönteistä tai kielteistä**

**mielestänne on tullut esiin? Vastaus voidaan laatia myös useampiosaiseksi niin, että eri asiakysymykset käsitellään erikseen. Kokemuksista ja havainnoista voidaan vastaukseen sisällyttää myös mahdollisia faktatietoja.**

Uuden kaivoslain (2011) nojalla ei ole toistaiseksi perustettu vielä uusia kaivoksia. Arvioimme perustuu siksi alla yleisten huomioiden jälkeen:

- a) Lain siirtymäsäännöksiin
- b) TUKESin kaivoslupakäytäntöön
- c) Malminetsintään liittyviin tapauksiin ja havaintoihin

Yleisesti on syytä kiinnittää huomiota sekä kansallisesti että alueellisesti kaivosten ja kaivosalan toiminnan hyötyihin ja haittoihin. Viime vuosina kaivosyhtiöt eivät ole Suomessa kattavasti kyenneet toimimaan lupaehtojensa puitteissa<sup>1</sup>. Erityisesti ympäristöluvan lupamääräyksiä on rikottu toistuvasti, mutta kaivostoiminta on silti suurimmassa osassa tapauksista voinut jatkua melko joustavasti<sup>2</sup>. Kaivosalan ympäristöhaittojen osalta ei siis ole nähdäksemme kyse yksittäisten kaivosyhtiöiden satunnaisista ongelmista. Puutteet ovat systemaattisia ja laajoja. Ne johtuvat nähdäksemme muun muassa sulfidisten kaivosten teknisistä ratkaisuista muun muassa jätealueiden, rikastamojen sekä vesienpuhdistuksen osalta. Näistä aiheutuu haittoja ja tyypillisesti merkittäviä vesistöhaittoja kaivoksen elinkaaren aikana tai sen jälkeen.

Suomalaisetkin ovat todenneet, että kaivosalan sääntelyä olisi syytä vahvistaa. Suomalaiset suhtautuvat kriittisesti nykyisen kaivostoiminnan vaikutuksiin. Jyväskylän yliopiston vuonna 2018 julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan "54 % [suomalaisista] ei suhtaudu luottavaisesti siihen, että kaivostoimintaan liittyvällä ympäristölainsäädännöllä pystytään ehkäisemään toiminnan ympäristö- ja terveyshaittoja". Kaikista teollisuudenaloista kaivosoiminnalla on kyselytutkimusten mukaan heikoin maine. Selvityksessä olisi syytä arvioida miten kaivosalan yleistä ja kaivostoimijoiden sosiaalista toimilupaa olisi mahdollista lainsäädäntöä kehittämällä vahvistaa.

#### **a) Lain siirtymäsäännökset**

Vanhan lain siirtymäsäännökset ovat paljastuneet ongelmaksi hankkeiden valmistelun pitkittyessä. 2018 on käsitelty kaivospiirihakemuksia ja niihin liittyviä valituksia edellisen kaivoslain perusteella. Siirtymäsäännökset ja eri sääntöjen soveltaminen eri kaivoksiin tekee kaivoslain prosesseihin osallistumisesta erityisen hankalasti ymmärrettäviä.

Vanhan kaivoslain mukaisten kevyempien määräysten soveltaminen vanhoihin hankkeisiin tuottaa myös kannusteen pitää uinuvia vanhoja hankkeita elossa kevyemmän hallinnollisen prosessin toivossa.

Usein kaivoshankkeesta vastaava toimija saattaa hankkeen elinkaaren aikana vaihtua moneen

---

1 Tarkastelemiemme lupien perusteella kahden vuoden aikajaksolla suurin osa kaivoksista rikkoo jotakin ympäristöluvan määräystä. Tietyt puutteet ovat systemaattisia: ks. HS: 23.12.2015; <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002874521.html>

2 Esim. Suomen Kuvalehti 26.9.2018: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/oriveden-kaivoksella-laiton-kaatopaikka-jatteita-dumpattu-vuosikausia-hylattyyin-kaivostunneliin/?shared=1041237-432ff899-10>



kertaan ja hanke olla pitkiäkin aikoja uinumassa. Tällöin raja uuden ja vanhan hankkeen välillä on häilyvä. Ainakin tältä osin tulisi selvittää, olisiko määräyksiä mahdollista selkeyttää ja siten vahvistaa uuden kaivoslain määräysten noudattamista.

### **b) TUKES:in kaivoslupia koskevat päätökset**

TUKES:in päätökset kaivoslupien osalta on perusteltu puutteellisesti/vaillinaisesti. Tästä esimerkkinä voi nostaa yhden ensimmäisistä uuden kaivoslain perusteella myönnetyn kaivoslupan, jossa käsitellään hyvin suppeasti kaivoslain perusteella toteutettavaa ympäristölupan harkintaa. Kyse on Kaustisella sijaitsevasta kaivosyhtiö Keliberin hakemuksesta, joka tuli ensimmäisenä kaivoslupahakemuksena lainvoimaiseksi alkuvuodesta 2019. (TUKES:in kaivoslupa K20181: <http://bit.ly/2FfEblO>)

Toinen esimerkki on Hannukaisen kaivospiiripäätös, joka oli käsityksemme mukaan puutteellinen ja valitimme päätöksestä. Päätös annettiin tosin vanhan kaivoslain perusteella, mikä vaikeuttaa sen arviointia. Päätöksessä on kuitenkin otettu nähdäksemme puutteellisesti huomioon mm. Natura 2000-alueita koskeva sääntely, vesipuidedirektiivin vaatimukset sekä suhde ympäristönsuojelulakiin. Päätös ilmentää samalla hyvin kaivoslakiin liittyviä ongelmia, etenkin suhteessa muuhun sääntelyyn. Myös edellisessä kohdassa mainitut siirtymäsäännökset ja niiden ongelmat nousevat päätöksessä hyvin esiin. Tämä asia nousee selkeiden valituksessamme esiin, joten liitämme 16.10.2017 valituksemme internet-linkin alle: <https://www.sll.fi/2017/10/16/valitus-kaivospiirin-maaraamista-koskevasta-paatoksesta-hannukainen/>

### **c) Malminetsintään liittyvät tapaukset**

Nostimme jo edellä esiin luonnonsuojelulain ja kaivoslain keskinäissuhteeseen liittyvät ongelmat. Korostimme tällöin TUKESin toimintaan liittyviä ongelmia etenkin malminetsintälupien osalta. Käytännön kokemuksemme viittaavat siihen, ettei TUKES kykene päätöksenteossaan ottamaan riittävällä tavalla huomioon luonnonsuojelulain vaatimuksia. Tämä on näkynyt pahimmillaan siinä, että luonnonsuojeluasioista vastaavan viranomaisen (ELY-keskus) käsitykset on päätöksenteossa ohitettu. Tuoreimpana esimerkkinä TUKESin myönteinen malminetsintäluparatkaisu Natura 2000-alueelle, huolimatta siitä, että ELY-keskus ja Metsähallitus katsoivat natura-arvion olevan puutteellinen. Valituksen johdosta lupa kumottiin hallinto-oikeudessa. Merkillepantavaa on, että valittajina olivat meidän lisäksi juuri ELY ja metsähallitus.<sup>3</sup> Tämänkaltaiset ristiriidat olisi kyettävä ratkaisemaan ennen valitusvaihetta.

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

## 4.1. Hallinnolliset järjestelyt ja kaivosviranomainen

Kaivos Hankkeiden ympäristöasiat ovat monimutkaisia sekä laajaa asiantuntemusta vaativia. Tästä syystä olisi perusteltua, että kaikki kaivosten eri vaiheiden ympäristökysymykset käsiteltäisiin samassa viranomaisessa. Kaivoksia koskevan lupa- ja valvontatoiminnan osalta tulisi jatkossa selvittää vaihtoehtoja, joissa kaivos- ja ympäristölupamenettelyt sovitettaisiin yhteen nykyistä tiiviimmin tai yhdistettäisiin kokonaan ja viranomaistehtävät integroitaisiin yhdelle valtion viranomaiselle. Maakuntaudistuksen kaaduttua tällaisena viranomaisena voisi tulevaisuudessa olla esim. Valtion ympäristövirasto tai muu vastaava valtakunnallinen ympäristöviranomainen. Tämä edistäisi asiantuntemuksen keskittämistä ja parempaa hyödyntämistä, resurssien tehokkuutta sekä päätöksenteon yhdenmukaisuutta.

Tässä yhteydessä nostamme esiin myös kaivosviranomaisena toimivan TUKESin ongelmat. Kokemuksemme osoittavat, että TUKESin osaaminen on ympäristöasioissa usein puutteellista. TUKES ei myöskään vaikuta kaikissa tilanteissa olevan täysin puolueeton, vaan painottaa julkisessa esiintymisessään kaivosyhtiöiden näkemyksiä. Tämän seurauksena yleinen luottamus TUKES:iin on heikkoa monin paikoin. Myös Lapin lukuisten kaivos Hankkeiden kohdalla tämä käsitys on melko yleinen.

Selkeimmin ongelma on meidän näkökulmasta näkynyt edellä mainitun Natura 2000-alueita koskevien malminetsintä Hankkeiden kohdalla, joissa jopa yhtäältä TUKESin ja toisaalta ELY-keskuksen ja Metsähallituksen näkemykset eroavat välillä toisistaan. Tuoreimpana esimerkkinä tästä on em. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, jolla se kumosi Mawsonin malminetsintäluvan Natura-alueella. TUKES myönsi luvan vastoin ELY-keskuksen ja Metsähallituksen lausuntoja. Päätöksestä valittivat ELY-keskus ja Metsähallitus, sekä myös Luonnonsuojeluliiton Lapin piiri. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen lainvastaisena.<sup>4</sup> Tämänkaltaisen tilanne ei ole kestävä.

Kyseisen tapauksen kohdalla nostamme yksityiskohtana esiin myös kaivoslain 69 §:n soveltamisalan. Samaan aikaan kuin em. asia oli vielä hallinto-oikeuden käsittelyssä, yhtiö (Mawson) oli jo tehnyt samalle alueelle uuden "muutoshakemuksen", käsityksemme mukaan juuri kaivoslain 69 §:n nojalla. Pidämme kyseenalaisena, onko menettely kaivoslain mukainen. Voiko kaivoslain 69 §:n nojalla muuttaa sellaista lupahakemusta, jolla ei vielä ole lainvoimaa? Lisäksi huomautamme, että kesken prosessin TUKES itse pyysi hallinto-oikeutta palauttamaan asian itselleen, koska hakemusta oli muutettu. Hallinto-oikeus ei pyyntöön suostunut, mutta pidämme TUKESin menettelyä hallinnollisesti kyseenalaisena. Tästä syystä myönnetyn luvan muutosprosessia ja sen edellytyksiä tulisi kaivoslaissa selventää. Oikeusturvan kannalta pidämme ongelmallisena tilannetta, jossa samaan alueeseen kohdistuu käytännössä kaksi erillistä lupaprosessia: toinen valitusvaiheessa, toinen hakemusvaiheessa. Liitämme ohien myös asiaa laajemmin käsittelevän Suomen Luonto -lehden artikkelin:

<https://suomenluonto.fi/uutiset/tukes-kiirehtii-luonnonarvojen-ohi-lupapaatoksissaan/>

## 4.2. Vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen

Kaivoshankkeiden vaatima osaaminen on suurta, mikä tekee osallistumisesta vaikeaa. Vaikutusarviot ovat usein puutteellisia ja niiden laatu viime vuosina ollut heikkoa. Sen seurauksena useita hankkeita on jouduttu valmistelemaan esim. YVA-vaiheen osalta uusiksi. Kokonaisuutta ei myöskään aina kyetä viranomaisen toimesta riittävästi valvomaan, minkä seurauksena selvitysten puutteiden osoittaminen jää kansalaisille ja muille osallisille. Tämä taas vaatii runsaasti osaamista sekä resursseja.

Kokemustemme mukaan vaikuttava kansalaisten osallistuminen kaivosten valmisteluvaiheessa vaatii joko suurta teknistä asiantuntemusta tai merkittäviä rahallisia resursseja. Näitä ei nykyisellään pääsääntöisesti ole. Mikäli kaivosala yhä laajenee ennusteiden mukaisesti tämä tulisi lainsäädännössä ja resursoinnissa ottaa huomioon. Århusin sopimuksen periaatteet osallistumisen ja ympäristöperusoikeuksien toteuttamiseksi eivät nykytilanteessa riittävästi toteudu.

Vastikään hyväksytty ns. yhden luukun menettelylaki saattaa jonkin verran tilannetta parantaa, mutta siihenkin liittyy ongelmia. Yhtäältä yhden hankkeen edellyttämien eri lupien ajallisesti yhtenäistetty kuuleminen tms. edistää ymmärrettävyyttä hankkeen kokonaisvaikutuksia. Mutta toisaalta tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa samaan aikaan kuultavaksi tai päätökseen asti tulee useita lupahakemuksia/-päätöksiä. Tällöin asiakokonaisuuden hallinta voi olla mahdotonta, johtuen osaamisen ja ajallisten resurssien puutteesta. Kuulemisaika on tavallisesti 30 päivää ja enintään 45 päivää, mikä saattaa useissa tilanteissa olla täysin riittämätöntä täysipainoiseen osallistumiseen. Tämä ulottuvuus huomioitiin yhden luukun menettelylain osalta puutteellisesti.

Toivomme, että osallistumisen tosiasiallisiin edellytyksiin ja vaadittaviin resursseihin kiinnitetään kaivoslain selvitystyössä erityistä huomiota. Juuri kaivoshankkeet ovat usein erittäin vaativia osallisille, sekä sisältönsä että perehtymiseen vaadittavan ajan osalta.

#### **4.3 Kunnan ja maanomistajan asema**

Tätä kysymystä sivusimme jo aiemmin jaksossa 2. Kunnan oikeudet malminetsinnän kohdalla ovat jääneet epäselviksi kaivoslaissa ja sen tulkinnassa. Tällä hetkellä kunta voi kieltää malminetsinnän (46.7 §), mutta veto-oikeus voidaan kumota erityiseen syyhyn vedoten. Tällainen voi olla hallituksen esityksen (HE 273/2009, s. 102) perusteella lähinnä tärkeä yleiseen etuun liittyvä peruste, esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyvä malmivarantojen kartoitustarve. Tämä määritelmä on epäselvä ja sitä pitää tarkentaa, koska nykyisessä muodossaan se vesittää kunnan kaavoitusoikeutta. Lavea määritelmä on johtanut epäselviin tilanteisiin, jossa kunnan oikeus on kumottu kevyin perustein.

Kunnalla tulisi olla laajemmat oikeudet estää malminetsintä ja kaivoksen perustaminen alueellaan. Tältä osin tulee ottaa huomioon, että malminetsintä tähtää lähtökohtaisesti kaivoksen perustamiseen ja jos sille ei ole edellytyksiä, malminetsintäkin on turhaa. Tästä syystä tulisi jatkossa pohtia myös mahdollisuutta kytkeä malminetsintä ja kaivoslupa tiiviimmin toisiinsa, sillä ympäristölliset vaikutukset osalta on kyse kokonaisuudesta ja niiden aikajänne on usein pitkä.

Lakia tulisi selkeyttää ja tehdä kunnan ja maakunnan liiton - tai jatkossa maakuntien - oikeudesta kieltää malminetsintä ja kaivostoiminta yksiselitteinen. Erityisen syyn kuvaus ja tulkinta ovat ristiriidassa lain hengen kanssa ja ne vaarantavat kunnan mahdollisuuden vaikuttaa aluettaan koskevaan päätöksentekoon.

Myös maanomistajalla tulee olla oikeus kieltää malminetsintä ja kaivostoiminta maillaan. Tämä on kaivoslain hengen mukaista. Lain 1 § todetaan seuraavaa: ”Lain tarkoituksena on myös turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Tällä hetkellä laki ei turvaa aukottomasti tätä oikeutta.

#### **4.4. Ympäristövaikutusten kokonaishallinta**

Yleisellä tasolla huomiota tulee kiinnittää sääntelyn toimivuuteen ympäristövaikutusten kokonaishallinnan osalta. Luonnonsuojelun ohella kaivostoiminnalla on hyvin merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia ympäristöön. Erityisesti vesistövaikutuksiin on kiinnitettävänä kaivostoiminnan kohdalla erityistä huomiota. Tähän tuo omat lisävelvoitteensa EU:n vesipuidedirektiivi, joka asettaa kansalliselle sääntelylle tiukkoja reunaehtoja. Viimeisten vuosien aikana etenkin vaelluskaloille aiheutuvat vaikutukset ovat nousseet keskeiseen asemaan ja kaivostoiminnalla on tässä suhteessa iso merkitys. Esimerkiksi aiemmin mainitun Hannukaisen kaivoshankkeen lähes merkittävimmät ongelmat liittyvät juuri vesistö päästöihin ja niistä mahdollisesti aiheutuviin vaelluskalahaittoihin. Lisäksi kyse on Natura-alueesta, mikä linkittää sääntelyn myös suoraan luonnonsuojelusääntelyyn.

Nämä kysymykset tulee ottaa kaivoslaissa nykyistä painokkaammin huomioon. Esimerkiksi voimassaolevan kaivoslain mahdollisuudet ottaa lupaharkinnassa huomioon vesipuidedirektiinin ympäristötavoitteet on hyvin rajallinen. Pelkästään se, että nämä asiat huomioidaan ympäristönsuojelu- ja vesilaissa ei ole riittävää.

Oma kysymyksensä on lupamääräysten noudattamisen valvonta, joka on käytännössä osoittautunut varsin vaikeaselkoiseksi ja raskaaksi prosessiksi. On tavanomaista, että lupamääräyksiä ei kyetä kaikilta osin täyttämään. Tämä ei kuitenkaan useinkaan johda selkeisiin toimenpiteisiin, tai johtaa poikkeusten myöntämiseen. Ennakollisen lupamenettelyn ja jälkikäteisen valvonnan suhde vaatisi täsmentämistä.

#### **4.5. Kaivosvero ja vakuudet**

Kaivosveroa pohdittiin kaivoslain (621/2011) tausta-aineistoissa hyvinkin suppeasti. Vertailua muihin maihin tehtiin melko valikoivasti eikä huomioon otettu maita, joissa kaivannaisten verotuksen kehittämiseen on kiinnitetty suurta huomiota viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tämän seurauksena Suomessa kaivosverotus on suhteellisen kehittämätöntä.

Kaivokset aiheuttavat paikallisesti koettuja haittoja, haitallisia ympäristövaikutuksia ja myös ympäristön pilaantumisen vaaraa, kuten Talvivaaran vuoden 2012 kipsisakka-altaan onnettomuus osoitti. Nivalassa sijaitsevan Hituran kaivoksen konkurssi osoitti myös että kustannukset kaivosten

sulkemisesta ja jälkihoidosta voivat veronmaksajille olla huomattavia ja hankkeen suunnittelun yhteydessä arvioitua huomattavasti suurempia.

Näiden kokemusten perusteella sekä kaivosten ympäristövakuuksia että kaivosverotusta olisi syytä kehittää, jotta saastuttaja maksaa -periaatteen toteutumista voitaisiin lähentyä koko kaivosalan osalta. Riittävä ympäristöohjaava kaivosvero turvaisi osaltaan yleistä etua. Ympäristövastuujärjestelmä tulee puolestaan varmistaa haittojen ehkäisy ja korjaaminen myös tilanteissa, joissa kaivosyhtiö on maksukyvytön. Kaivosyhtiöiltä kerättyjen rahastojen pitää varmistaa ympäristön tilan turvaaminen ja haitankärsijöiden korvaukset kaikissa tapauksissa. Myös ns. toissijaista ympäristövastuujärjestelmää (TOVA) on kehitettävä.

## 5. Muut mahdolliset havainnot ja ehdotukset

### Muita kaivostoimintaan liittyviä yleisiä huomioita

Kaivosalalla on viime vuosina vahvistunut muutama erityispiirre, jotka korostavat tarvetta arvioida uudelleen alan sääntelyä suhteessa aikaisempaan ja suhteessa muuhun teollisuuteen. Näitä ovat muun muassa:

- Kaivosten lyhyt toiminta-aika (lyhyimmillään muutama vuosi) ja merkittävät pitkäaikaiset ympäristövaikutukset, jotka ulottuvat merkittävästi toiminta-ajan yli. Tätä ei kuitenkaan sääntelyssä tai lupaharkinnassa oteta riittävästi - jos ollenkaan - huomioon. Lyhytaikainen kaivostoiminta saattaa olla tosiasiallisilta vaikutuksiltaan etenkin paikallistasolla hyvin merkittävää ja pitkäaikaista. Tämä tulisi kyetä huomioimaan myös lupaharkinnassa, esim. jonkinlaisen tarveharkinnan tai intressipunninnan muodossa. Vaarana lyhytaikaisissa kaivoshankkeissa on tietynlainen laskelmointi, että mahdolliset valitukset tai muut hidasteet eivät ehdi vaikuttamaan kaivostoimintaan ennen sen luontaista päättymistä.
- Merkittävät omistuksen uudelleenjärjestelyt sekä hankkeen valmistelun että toiminnan aikana. Tämä saattaa johtaa - ja on jo johtanut - siihen, että uusi toimija voi jatkaa toimintaa vanhan toimijan luvilla, vaikka välissä on saattanut kulua useita vuosia ja koko toimintaympäristö on muuttunut. Tällöin hanke jatkuu ikäänkuin vanhana hankkeena, joka ei tarvitse uutta lupaa. Tätä sääntelykokonaisuutta tulisi selvitystyössä tarkastella huolellisesti.
- Viimeisten vuosien aika on myös korostunut, että kaivostoiminta tulee erämaiden sijaan yhä lähemmäs asuttuja alueita tai muita vastaavia kohteita. Tuoreita esimerkkejä ovat mm. Valkeakosken Kaapelinkulman kaivos sekä Heinävedellä tapahtuva ja suunniteltava malminetsintä. Tämä piirre edellyttää selvästi nykyistä monipuolisempaa arvointia kaivostoiminnan edellytyksistä ja sen vaikutuksista, heti suunnittelun alusta alkaen.

### Konkurssilain muutos ja ympäristövastuu

Konkurssilain uudistamisessa pyrittiin edistämään ympäristövastuiden asemaa, mutta siltä osin lakiehdotus sai erittäin vahvaa kritiikkiä perustuslakivaliokunnassa. Käsityksemme on, ettei esitys siltä osin voi enää edetä, vaan vaatii uuden valmistelun. Asia on tärkeä ja toivomme selvityshenkilön tarkastelevan tätä kysymystä osana muiden vastuukysymysten kokonaisuutta.

## CETA-sopimuksen vaikutus

Oletamme, että eduskunnan ulkoasianvaliokunnan edellyttämä selvitys CETA-sopimuksen investointisuojaan vaikutuksesta kaivostoimintaa koskevaan lainsäädäntöön selvitetään jatkossa kattavasti. Asiassa aiemmin tehty selvitys ei ole riittävä sen määrittämiseksi, voiko ja missä tilanteissa CETA-sopimus vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön ja minkälaisia varautumistarpeita tästä seuraa.

## Huomioita kaivoslain yksityiskohtaisista säännöksistä

### *Malminetsintäluvan edellytysten säätäminen kaivoslakiin*

Kaivoslain systematiikan ja selkeyden kannalta olisi perusteltua lisätä lakiin oma erillinen pykälänsä malminetsintäluvan edellytyksistä vastaavalla tavalla kuin kaivosluvan kohdalla. Nyt luvanvaraisuutta lähestytään laissa lähinnä vain malminetsinnän esteiden kautta, mutta myös luvan edellytyksistä tulisi säätää erikseen. Lisäksi kaivoslain 11 § ja 18 §:ien suhdetta luvan myöntämisen edellytyksiin tulisi tarkastella ja selventää. Missä määrin esim. Kaivoslain 11 §:n vaatimukset tulee ottaa lupaharkinnassa huomioon? Kyse ei ole määritelmällisesti lupaedellytyksistä, mutta päätöksistä saa välillä sen kuvan, ikään kuin näin olisi.

### *Kaivoslain 7 §:n vähäisiä näytteitä käsitteen tulkinnanvaraisuus*

Etsintätyöhön liittyvä käsite "vähäisiä näytteitä" (7 §) on määritelmällisesti epäselvä ja sen suhde malminetsintälupaan tulisi määritellä tarkemmin. Lain tulkinnassa on epäselvyyttä siitä, millaisilla tekniikoilla suoritettu näytteenotto on vähäistä. Myös tulkinnat vaihtelevat eri alueilla.

### *Kaivoslain 46 § ja 47.4 §*

Kysymystä käsiteltiin jo edellä jaksoissa 2 ja 4, joten viittaamme tältä osin siinä yhteydessä sanomaamme. Säännökset kaipaavat täsmentämistä ja laajempaa tarkastelua maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn osalta.

## Lopuksi

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää käynnissä olevaan selvitystyötä erittäin tervetulleena. Sen aikataulu on kuitenkin tiukka, joten toivomme selvitystyön jatkuvan nyt tehtävien havaintojen pohjalta myös seuraavalla hallituskaudella. Toivomme tästä myös selkeää kirjausta seuraavaan poliittisesti määräytyvään hallitusohjelmaan.

Olemme myös halukkaita keskustelemaan kaivoslakiin liittyvistä kysymyksistä tarkemmin, mikäli selvityshenkilö kokee sen mahdolliseksi ja/tai tarpeelliseksi. Lausuntonenettelyn tiukasta aikataulusta johtuen olemme tässä lausunnossa joutuneet tyytymään melko rajallisiin näkemyksiin.

Lisätietoja

Otto Bruun, suojeleasiantuntija, + 358 40 631 3399, [otto.bruun@sll.fi](mailto:otto.bruun@sll.fi)

Pasi Kallio, ympäristöjuristi, +358 40 671 9555, [pasi.kallio@sll.fi](mailto:pasi.kallio@sll.fi)