

Kaivoslaki Nyt – lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

KANSALAISLIIKKEEN LAUSUNTO TALOUSVALIOKUNNALLE

6.11.2019

Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen keskeisimmät tavoitteet:

- Kaivostoimintaa ja malminetsintää ei tule sallia luonnonsuojelualueilla ja muilla arvokkailla luontoalueilla.
- Suomen kallioperän kaivosmineraalit luokitellaan valtion ja maanomistajien omaisuudeksi perustuslain kanssa yhteensopivalla tavalla. Valtauskäytäntöä muutetaan.
- Kunnilla tulee olla oikeus sanoa halutessaan ei kaivostoiminnalle alueellaan. Maanomistajien, kuntalaisten ja saamelaisten oikeuksia vahvistetaan.
- Kaivannaisista tulee maksaa yhteiskunnalle kunnolliset korvaukset louhintamaksun ja mineraaliveron muodossa. Maksuja ohjataan rahastoon, jolla korjataan ympäristövahinkoja.
- Vakuudet ympäristövahinkojen, konkurssien ja jälkitöiden varalle säädetään riittäväksi.
- Ympäristöministeriön alla toimiva ympäristölupaviranomainen toimii jatkossa kaivosasioiden lupa- ja valvontaviranomaisena.

Kaivoslainsäädäntöön tarvitaan muutoksia

Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite on kirjoitettu valmiin lain muotoon ja siinä puututaan kaikkiin keskeisiin voimassa olevan lain ongelmakohtiin. Lakialoite on valmisteltu huomioimalla kattavasti koko maan kaivospaikkakuntien kokemuksia monien vuosien ajalta. Tämän vuoksi kansalaisaloitteen teksti antaa erinomaisen, demokraattisen valtuutuksen omaavan pohjan lainsäädäntötyölle.

Lakialoite on monelta osin linjassa hallitusohjelman kirjausten sekä TEM:n tilaaman OTT Pekka Vihervuoren Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arvioinnin kanssa, mutta aloitteessa on mukana useita keskeisiä ja tarpeellisia tavoitteita, jotka arvioinnista ja hallitusohjelmasta puuttuvat. Olemme laatineet ristiinvertailutaulukon (ks. liite), josta voi alustavasti tarkastella Kaivoslaki Nyt -aloitteen, hallitusohjelman ja Vihervuoren selvityksen rinnastumista.

Hallitusohjelmassa todetaan yksiselitteisesti: "Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen."

Aloitteessa ja Vihervuoren arvioinnissa on myös samoja tavoitteita: molemmissa esitetään mm. vakuusjärjestelmän sekä lupaprosessien selkiyttämistä. Lakialoite kuitenkin myös täydentää Vihervuoren arvioinnin suosituksia keskeisesti: **jotta kaivoslaki tähtäisi aidosti ekologiseen ja sosiaaliseen kestävyyteen, on lakialoitteen kaikki näkökohdat otettava lainvalmisteluun mukaan.**

Yhdymme Suomen luonnonsuojeluliiton näkemykseen siitä, että Vihervuoren selvityksen selvänä puutteena on luonnonsuojelun niukka rooli: arvioinnissa tyydytään lähinnä toteamaan, että luonnonsuojelusäätelyn mahdollisiin muutosehdotuksiin on mielekästä ottaa kantaa vasta sitten, kun oikeuskäytäntö on lisääntynyt. Tältä osin olemme luonnonsuojeluliiton ohella Vihervuoren kanssa eri mieltä, sillä etenkin malminetsinnän ja luonnonsuojelun välisistä ongelmista on jo olemassa riittävästi näyttöä. On myös tärkeä huomioida, että eduskuntavaaleissa useat puolueet olivat valmiita rajaamaan luonnonsuojelualueet kaivoslain ja siten myös malminetsinnän sovellusalan ulkopuolelle. Tämä työ olisi tehtävä ennen kasvavaa kaivannaisten tarvetta.

Uusi hallitus on luvannut uudistaa kaivoslakia siten, että ekologinen ja sosiaalinen kestävyys varmistetaan kaivostoiminnassa. Yksi hallitusohjelman tärkeimmistä tavoitteista on pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Kaivannaistoiminta on yksi keskeisistä Suomessa luonnon monimuotoisuutta uhkaavista tekijöistä. Luonnonsuojeluliitto on todennut Vihervuoren selvityksestä tekemässään lausunnossa, että tämä on huomioitava lainsäädännön uudistamisessa. **Malminetsinnän kiihtyessä jatkuvasti on selvää, että kaivoslain nopea uudistaminen on keskeistä hallituksen monimuotoisuustavoitteen saavuttamiseksi.**

Nykyisen kaivoslain teollisuutta suosivan luonteen vuoksi paikalliset asukkaat, maanomistajat ja kunnat eivät voi juurikaan vaikuttaa tuleeko heidän elinpiiriinsä kaivostoimintaa. Kaivoksen perustamisesta seuraa aina merkittävää ympäristön köyhtymistä, ja kuten lähihistoria todistaa, kaivokset synnyttävät usein valtaisia ympäristöriskejä niin kaivoksen lähiympäristöön kuin suurtenkin välimatkojen päähän. Nykyinen kaivoslaki ei takaa sitä, että kaivosyhtiöt huolehtisivat riittävästi ympäristön suojelemisesta kaivostoiminnan aikana ja etenkin kaivostoiminnan päätyttyä.

Aloite on samoilla linjoilla Vihervuoren tekemän selvityksen kanssa siitä, että ympäristölupa- sekä kaivoslupaprosessia tulee yhtenäistää. Vihervuori ehdottaa selvityksessään, että kaivoslupa- ja ympäristölupaprosessia koordinoisi jatkossa AVI, mutta Tukesin rooli kaivoslupaviranomaisena jää osittain auki. **Kaivoslaki Nyt -aloitteen mukaan kaivoslupaviranomaisen tulisi jatkossa olla**

ympäristöministeriön alainen ympäristölupaviranomainen, joka vastaa myös kaivosten ympäristöluvista.

Kansalaisaloitteen käsittelyssä ja kaivoslain uudistamisessa on syytä kiirehtiä. Suomessa on käynnissä uusi malminetsintäryntäys. Kulman takana häämöttää EU:n ja Kanadan Ceta-kauppasopimus, jonka myötä Suomessa toimivat kanadalaiset kaivosyhtiöt voivat vaatia korvauksia valtiolta, jos Suomi muuttaa lainsäädäntöään yhtiöiden näkökulmasta epäedulliseen suuntaan. Mikään ei käytännössä estä muita Suomeen aluevarauksia tehneitä myymästä alueitaan kandalaisille suuryhtiöille Ceta:n astuttua voimaan.

Vihervuoren selvityksessä pidetään tarpeellisena sitä, että Ceta-sopimukseen tai mahdollisiin uusiin investointisuojasopimuksiin liittyvät varautumisnäkökohdat otetaan muutostarpeita ja muutoksia arvioitaessa huomioon. Myös Suomen luonnonsuojeluliitto on esittänyt samansuuntaisia näkemyksiä. **Ceta ja siihen liittyvän investointisuojasopimuksen mahdolliset seuraukset on otettu huomioon monessa aloitteeseen kirjatussa pykälässä.** Aloitteen mukaan kaikki kaivoslakiin tehtävät muutokset tulevat voimaan myös vireillä olevissa luvissa ja käynnissä olevissa kaivoshankkeissa erikseen määriteltyjen siirtymäaikojen kuluessa. Tämä on keskeistä myös Ceta-sopimuksen tuomien muutosten kannalta, sillä Suomessa käynnissä olevat lukuisat malminetsintähankkeet ja aluevaraukset saatetaan pyrkiä myymään kanadalaisille kaivosjäteille Ceta-sopimuksen voimaanastuttua.

Useiden asiantuntijoiden mukaan vapaakauppasopimukseen kirjatut investointisuoijat voivat lukita muun muassa ympäristösuojeluun elinkeinojen harjoittajien toimintaan liittyvän lainsäädännön vuosikymmeniksi eteenpäin sopimusten astuessa voimaan. Tämän vuoksi yhtiöiden investointien tuottamiin voittoihin vaikuttava kaivoslainsäädäntö on uudistettava mahdollisimman ripeästi, jotta vältettäisiin investointisuojiensa kautta mahdollisesti myöhemmin lainsäädännön kiristämisestä koituvat valtavat sanktiot valtiolle ja veronmaksajille. Todennäköisesti lähitulevaisuudessa voimaanastuva Ceta-sopimus siis osaltaan korostaa tarvetta kaivoslain kokonaisvaltaiselle muutokselle.

Akku- ja kaivosbuumin keskellä tulee peräänkuuluttaa varovaisuutta. Akkumineraalien tuotantoon keskittynyt kaivostoiminta ei voi olla kestävä, jos se kuluttaa uusiutumattomat luonnonvarat loppuun, tuhoaa elinympäristöjä ja aiheuttaa merkittävää haittaa muille elinkeinoille sekä paikallisille ihmisille. Uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen on tärkeää suunnitella viisaudella, jotta Suomessa toteutettava kaivostoiminta aidosti rikastaa ja vahvistaa yhteiskuntamme elinmahdollisuuksia ja hyvinvointia. Kaivoslain kokonaisvaltaisella muutoksella tulee huolehtia elintärkeän puhtaan luonnon säilymisestä myös tuleville sukupolville sekä demokratian paremmasta toteutumisesta kaivosten lupaprosesseissa.

Ilmastonmuutoksen ja yleisen teknologisoitumisen myötä kaivannaistoiminta tulee yhä enenevässä määrin kohdistumaan arktisille alueille ja myös Suomeen. **Kaivannaisten kysynnän kasvusta seuraavaan haasteeseen on vastattava ennen kaikkea kiertotalouden, tehokkuuden ja vaihtoehtoisten teknologioiden keinoin.** Vain muuttamalla lainsäädäntöä voimme saavuttaa vastuullista kaivostoimintaa. Elämme tällä hetkellä kuudetta sukupuuttoaaltoa. Edellinen oli planeetallamme noin 65 miljoonaa vuotta sitten. Kaivannaistoiminta on jo nyt neljänneksi suurin lajien uhanalaisuuden aiheuttaja Suomessa ja tilanne heikkenee varmasti, jos kaivoslakia ei vastuullisesti muuteta. Biodiversiteettikadolla on hälyttävän kriittisiä vaikutuksia myös ihmisten ja yhteiskunnan hyvinvointiin.

Ympäristön reunaehtojen turvaamisen lisäksi lakialoitteessa on kyse oikeudenmukaisuuden takaamisesta ja oikeuksien selkiyttämisestä. Kaivoslaki Nyt -lakialoitteen muutoksilla kaivostoiminta ei loppu Suomesta, mutta siitä tulee sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävämpää.

Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen keskeiset tavoitteet

1. Tässä laissa tarkoitetut kaivosmineraalit ovat valtion omistuksessa ja valtio hallinnoi niiden käyttöä koskevia lupia.
2. Kaikki kaivoslakiin tehtävät muutokset tulevat voimaan myös vireillä olevissa luvissa ja käynnissä olevissa kaivoshankkeissa erikseen määriteltyjen siirtymäaikojen kuluessa.
3. Uuden kaivoslain myötä vaihdetaan lupaviranomaistaho, joka käsittelee kaivoslakiin kuuluvat luvat (4 §). Uuden tahon toiminnan lähtökohtana toimii uuden kaivoslain lähtökohdat. Kaivosviranomaisen on lakiuudistuksen myötä (ympäristönsuojelulain mukainen 21 pykälän mukainen) lupa- ja valvontaviranomainen.
4. Malminetsintä vaatii maanomistajan ja kunnan hyväksynnän (7-9 §)
5. Kaivoslupaa hakevien ja kaivostoimintaa harjoittavien yhtiöiden tietojen tulee olla julkisia (12§)
6. Malminetsinnän tulokset tulee olla julkisia heti niiden tultua ilmi, viranomaisella on velvollisuus valvoa näytteiden ottoa ja ottaa omia näytteitä. (14 §)
7. Kaikille maanomistajille tulee ilmoittaa henkilökohtaisesti malminetsintälupahakemuksen jättämisestä. (40 §)
8. Varauskäytäntöä muokataan (32 §, 44 §)
9. Karenssi: samaan esiintymään ei voi heti hakea uutta malminetsintälupaa, jos alueella oleva kunta on päättänyt olla kannattamatta kaivossuunnitelmia alueellaan. (34§)
10. Malminetsintään ja kaivoslupaan liittyviin kaivoslain alaisiin lupaprosesseihin lisätään luvan myöntämisen edellytykseksi hyöty/haitta -selvitys. (34 §, 45 §, 47 § ja 62 §)
11. Malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta aiheutuvat vahingot korvataan oikeudenmukaisemmin. (Luvun 9 pykälään tehdyt muutokset)
12. Enemmistö malminetsintäalueen maanomistajista täytyy puoltaa hankkeen lupia, jotta ne voidaan myöntää (46 §)
13. Asbestiin liittyvä kaivostoiminta kielletään: kaivoslupaa ei voida myöntää sellaiselle kaivannaistoiminnalle, jonka sivutuotteena syntyy asbestia. (47 §)

14. Kaivosluvan myöntämisen edellytys on, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa on myönnetty kaivoshankkeelle. (47 §)
15. Luontoarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot ja Natura-direktiivin mukaiset alueet ja muut luonnonsuojelualueet pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Malminetsintä- ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää luonnonsuojelulain 10§:n mukaisille luonnonsuojelualueille ja 64 §:n mukaisille Natura 2000 -verkoston alueille tai edellä mainittujen alueiden vaikutusalueelle niin, että alueiden perustana olevat luonnonsuojeluarvot ovat vaarassa heikentyä. (46 §)
16. Lupien määräaikaisuutta lyhennetään (Malminetsintäluvan määräaikaisuus 60 §) (Kaivosluvan määräaikaisuus 62 §)
17. Toiminnanharjoittaja ei voi siirtää kaivostoimintaan liittyviä lupia toiselle toiminnanharjoittajalle. Jos toiminnanharjoittaja vaihtuu, tulee uuden toiminnanharjoittajan hakea toiminnalleen lupaa sille toiminnalle, joka hankkeessa on toiminnanharjoittajan vaihtumisen hetkellä käynnissä. (73 §)
18. Kaivoslakia täsmennetään lisäksi siten, että kuntien maankäytölliset strategiat ja muiden elinkeinojen kehittäminen otetaan paremmin huomioon kaivoslain alaisissa lupahakemuksissa ja lupaharkinnoissa. (47 §)
19. Kaivostoiminnan harjoittajalle määritetään louhintamääriin perustuva korvaus sekä kaivosmineraalien laskettuun arvoon perustuva vero (Luku 9)
20. Toiminnanharjoittajat veloitetaan suorittamaan riittävät vakuudet ja toiminnanharjoittajille asetetaan riittävät korvausvelvollisuudet ympäristövahingoista ja jälkitöistä. Konkurssitilanteita varten perustetaan erillinen konkurssirahasto, jonka hallinnoinnista vastaa ympäristöministeriö. (100 §, 108 §)
21. Hallituksen pitää valmistella tämän aloitteen rinnalla kaivos- ja muiden vastaavien ympäristöriskejä sisältävien alojen yritysten konkurssitilanteiden varalle konkurssirahasto sekä ympäristövahinkojen rahasto, jonne kaivostoimintaa harjoittavat yritykset maksavat valtioneuvoston asetuksella määritettävää vuotuista maksua. Louhintamääriin perustuva louhintakorvaus ja kaivosmineraalivero kohdistetaan ympäristövahinkojen rahastolle. Ympäristöhaittojen rahastoa hallinnoi ympäristöministeriö.

Kaivoslain ongelmat kaivostoiminnan edellyttämien eri lupien yhteensovittamisen ja CETA-sopimuksen näkökulmasta

OTM Matti Kattainen
Tohtorikoulutettava Lapin yliopisto
matti.kattainen@gmail.com
puh. 040 9609833

Kaivoslupa ja kaivostoiminnan edellyttämät muut luvat

Kaivoslain tavoitesäännöksen toteutuminen edellyttää, että kaivoslupan myöntämisessä on otettu huomioon kaikki KaivosL 1 §:n mukaiset tavoitteet. Tavoitteet toteutetaan kaivoslupaharkinnan avulla. Kaivoslupaharkinnalla on tarkoitus löytää tasapaino eri perusoikeuksista kumpuavien kilpailevien päämäärien ja tavoitteiden välillä käsillä olevan kaivoshankkeen erityispiirteet huomioiden¹.

Ongelmaksi käytännön kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, erityisesti ympäristövastuun näkökulmasta, on muodostunut kaivoslupan ja KaivosL 3 §:n mukaisten sektorilakien kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista myönnettävien lupien ajallinen suhde. Kaivoslupaharkinnassa tulisi ottaa kaikki laajasti kaivostoiminnan ympäristövaikutukset, jotka syntyvät yhdistämällä eri sektorilakien kuten ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja vesilain säädöksissä käsitellyistä laajat vaikutukset.

Nykykäytännön mukaan Tukes voi kuitenkin myöntää kaivoslupan jo ennen kuin kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia käsittelevät luvat on myönnetty. Ympäristövaikutusten arvio perustuu mahdollisesti tehdyn YVA-selvityksen sisältöön, joka tehdään suurten kaivoshankkeiden yhteydessä sisältöön ja sektorilakien keskeneräisiin käsittelyihin.

Kaivoslupan ja ympäristölupien myöntämisjärjestystä ei ole ennakolta säädetty. Kaivoslain 3 §:n säännös muun lainsäädännön soveltamisesta edellyttää vain, että muualta lainsäädännöstä otetaan kaivoslupaa myönnettäessä huomioon. Ympäristö- ja muiden lupien eri käsittelyt voivat olla siten vielä käynnissä kaivoslupaa myönnettäessä. Itse kaivostoimintaa tai rakentamista ei voida kuitenkaan käynnistää ennen Tukes:n myöntämää kaivosturvallisuuslupaa (KaivosL 121 §) ja ennen kuin mahdollisista kaivoslain perusteella maksettavista korvauksista on sovittu. Pölösen ja Halisen mukaan kaivoslupan mahdollisimman aikaista myöntämisajankohtaa on perusteltu kaivoslupan taloudellisella merkityksellä kaivostoiminnan harjoittajalle, koska kaivoslupa jo itsessään on mahdollista myydä tai pantata.²

Menettelyä, jossa kaivoslupa myönnetään ennen kuin muusta lainsäädännöstä kaivostoiminnalle aiheutuvia tarkkoja velvoitteita on kokonaan selvitetty ja määritelty, on KaivosL 3 §:n estämättä mahdollinen, muttei kaivoslain tavoitesäännöksen (KaivosL 1.1 §:n) mukainen. Vaikka kaivosturvallisuuslupan puuttuminen estää kaivoksen rakentamisen aloittamisen ja kaivostoiminnan ennen kuin puuttuva ympäristötilaan vaikuttava lupa myönnetty, estää

¹ Kattainen 2017, s. 62.

² Pölönen 2015, s. 41.

menettely ympäristövaikutusten yhteisvaikutusten huomioimisen kaivoslupaharkinnassa ja siirtää tosiasiallisesti vastuuta kaivosluvan myöntämisestä toiselle viranomaiselle. Pölönen ja Halinen kuvaavat kaivosluvan ja muiden lupien ajallisen riippumattomuussuhteen ongelmaa seuraavasti³:

”Kaivosviranomaisen on käsiteltävä kaivoslupahakemus ja tehtävä päätös kaivosluvasta ympäristölupa-asian käsittelyvaiheesta riippumatta (ajallinen riippumattomuussuhde). Tiedon puuttuminen tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä voi johtaa siihen, ettei kaivosluvassa anneta riittäviä KaivosL 52 §:ssä edellytetyjä määräyksiä tai määräykset ovat päällekkäisiä tulevien ympäristölupamääräysten kanssa. Lisäksi on otettava huomioon, että KaivosL 48.2 §:n (luvan myöntämisestä) soveltaminen edellyttää myös päästöistä aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamista. KaivosL 48.2 §:ää on siten hankala soveltaa, mikäli kaivoslupa edeltää ympäristölupaharkintaa”.

Lupapäätösten ensikäsittelyiden ajallisen riippumattomuussuhteen lisäksi myös lupien erillinen toisistaan riippumaton muutoksenhaku vaikeuttaa ympäristövaikutusten hallintaa. Kaivosluvan myöntämisen jälkeen voidaan ympäristölupaa hakea heti muutettavaksi ja muuttuakin ilman, että muutos vaikuttaa suoraan kaivosluvan voimassa oloon. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen koherenssiongelmia voi lisätä vielä lupamenettelyjen eriävät valituslupamenettelyt. Kaivoslupavalitus (KaivosL 162 §) tehdään alueelliselle hallinto-oikeudelle, kun taas ympäristölupavalitukset osoitetaan ratkaistavaksi Vaasan hallinto-oikeudelle.

Kaivoslaki ja Euroopan unionin ja Kanadan kauppasopimus (CETA-sopimus)

Yleisesti CETA-sopimus ja sijoittajien nauttima sijoittajasuoja ei estä Suomea kehittämästä kaivoslainsäädäntöä, jos sijoittajia kohdellaan yhdenvertaisesti kotimaisten toimijoiden kanssa, mutta jotain huolenaiheitakin löytyi.

Seuraava kysymystä tulisi kuitenkin selvittää lisää;

Voiko kansallisen lainsäädännön puutteellinen implementointi, jonka perusteella annettu lupapäätökset (malminetsintä ja kaivoslupa) osoittautuvat lainvastaiseksi myöhemmin, johtaa luottamuksen perustellun odotuksen suojan mukaiseen sijoittajan suojaan?

Asianajotoimisto Boreniuksen selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin s.7⁴

”3.2.2 Perusteltujen odotusten suoja CETA-sopimuksen mukaan soveltaessaan kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun velvollisuutta tuomioistuimien voi ottaa myös huomioon sen, onko osapuoli saadaksesen tämän sopimuksen piiriin kuuluvan sijoituksen antanut sijoittajalle erityisen vaikutelman, jonka luomaan odotukseen sijoittaja on

³ Pölönen yms. 2016, s. 24.

⁴ Borenius 2018, s. 7.

luottanut päättäessään tämän sopimuksen piiriin kuuluvan sijoituksen tekemisestä tai ylläpitämisestä, mutta jota osapuoli ei ole myöhemmin lunastanut.

Myös suomalaisessa kansallisessa oikeuskäytännössä on annettu oikeussuoja samankaltaisissa olosuhteissa, eikä CETA-sopimuksen tarkoittama odotuksen suoja näyttäisi muuttavan jo ennen CETA-sopimuksen allekirjoittamista Suomessa voimassa ollutta odotuksen suoja -doktriinia.”

Sijoittaja voisi saada sijoitukselleen perusteltujen odotusten suoja sopimusosapuolta (Suomi) vastaan tilanteessa, jossa kaivosmineraalien hyödyntämiseen oikeuttava kaivoslupa myönnetään ja kaivoslupan mukainen toiminta osoittautuu myöhemmin ympäristövastuulain vastaiseksi aiheuttaen sijoitusten menetyksen.

Kaivostoiminta edellyttää kaivoslupan lisäksi muitakin lupia, kuten ympäristöluvan, jotka ovat yhteydessä kaivoslupan edellytysten täyttymiseen kaivoslupaharkintavaiheessa (kaivoslaki 3§ ja 45§) ja myöhemmin kaivostoimintavaiheessa (kaivoslaki 69§ ja 70§)

Ympäristövastuudirektiivin ja Suomessa voimassa olevan ympäristövastuulain EU-tuomioistuimen uuden tulkinnan mukaan **luvanvarainenkin toiminta** voi johtaa ympäristövastuulain mukaiseen korjaamisvelvollisuuteen. **Lisäksi vastuu ulottuu taannehtivasti direktiivin voimaantulon 30.4.2007 jälkeen aiheutuneisiin vahinkoihin.**

Vastaavanlainen tilanne voi syntyä myöhemminkin, kun Suomessa implementoidaan puutteellisesti EU-lainsäädäntöä tai säädösten tulkinta muuttuu koko EU:ssa. Esimerkiksi lintudirektiivin direktiivin ympärillä käyty keskustelu pesimisrauhasta ja metsälain säädöksistä voi johtaa vastaavanlaiseen tilanteeseen.

Perusteltujen odotusten suojaa tulisikin tutkia tarkemmin vastaavanlaisten oikeustilan muutostilanteiden varalta ja muutosten, joitten voidaan olettaa jatkuvan, kun ympäristöoikeudellinen sääntely yrittää sopeutua ilmastonmuutoksen, luonnon monimuotoisuuden taantumisen ja luonnonvarojen niukkuuden haasteisiin.

Ohessa selvitys ympäristövastuulain UEF:ssa tulkintamuutoksesta Belinskij ja Soininen 7.11.2017
<https://blogs.uef.fi/oikeuttakohtuudella/2017/11/07/eu-tuomioistuin-ymparistovastuudirektiivia-sovellettava-aikaisemman-luvan-mukaisiin-toimintoihin/>

Voimassaolevan kaivoslain (621/2011) ja kaivossääntelyn ympäristöoikeudelliset ongelmat

Reilun kahdeksan vuoden ikäinen kaivoslaki toi astuessaan voimaan 1.7.2011 monelta osin kaivattua parannusta kaivostoiminnan sääntelyyn, joka oli historiallisen erityisasemansa ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä eriytynyt muusta ympäristölainsäädännöstä. Kaivoslain ja erityisesti kaivostoiminnan harjoittamisen edellytys kaivoslupan suhde muuhun toiminnan vaatimiin lupiin, kuten ympäristölupaan jätettiin kuitenkin tarkoituksella osittain avoimeksi jo kaivoslain säätämisvaiheessa. Avoimemman säätämistavan tarkoituksena oli jättää

tilaa kaivosviranomaisen tapauskohtaiselle kokonaisarvioinnille, jolla yhteensovitetään kaivostoimintaan liittyvät kilpailevat intressit.

Kaivoslain 1 §:n tavoitesäädöksen mukainen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta edellyttäisikin, että kaivosviranomainen soveltamistilanteessa oikeusharkintaisten säädösten lisäksi yhteensovittaa tilannekohtaiset yksityiset ja yleiset edut joustavien normien soveltamisen avulla⁵.

Kaivoslain sääntelytavan onnistumista voidaan arvioida myös kahdeksan vuoden soveltamiskäytännön lisäksi suhteessa ympäristösääntelyn tavoitteisiin luonnonvarojen kestävästä hallinnasta näkökulmasta.

Seuraavassa esityksessä on lyhyesti käsitelty kaivoslain toimivuutta kolmesta eri näkökulmasta;

1. Kaivoslain aineellinen sääntely ja suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön
2. Kaivoslain soveltamiskäytäntö kaivosviranomaisessa
3. Kiertotalouden tavoitteet ja kaivossääntely

1. Kaivoslain aineellinen sääntely ja suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön

Suurin osa Kaivoslaki Nyt- aloitteen muutosehdotuksista on tunnistettu myös OTT Pekka Vihervuoren Työ- ja elinkeinoministeriölle tänä vuonna tekemässä selvityksessä⁶. Selvityksessä Vihervuori toi esille seuraavat ongelmakohtat;

- Kaivoslain ja ympäristösuojelulain mukaisten **vakuusjärjestelmien riittävyys ja toimivuus**
- Ympäristönsuojelulaista ja vesilaista poiketen kaivoslaki ei kaikissa tapauksissa **yleistiedoksiantojen** rinnalla edellytä tiedon antamista lupahakemuksista eikä vastaavista lupapäätöksistä maanomistajille, rajanaapureille tai muille, joita asia erityisesti koskee. Tämä osallistumismahdollisuuksia ja oikeusturvaa heikentävä puute tulisi korjata. Saman asian tuonut esille myös Pölönen.
- **Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus** on kaivostoiminnan osalta syytä yhtenäistää ottamalla kaivoslakiin nimenomaiset säännökset **osittaisen sulkemisen mahdollisuudesta**, selventämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa. Samalla ympäristönsuojelulakiin on syytä kaivostoimintaa koskien palauttaa siitä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin.

⁵ Kattainen, Matti. (2017). Ympäristövastuu kaivostoiminnassa: Perustuslain 20.1 §:n toteutuminen kaivoslupaharkinnassa. Pro gradu, Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta.

⁶ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>

- **Valvonta** Kaikkien osapuolten kannalta on olennaista, että niin kaivoslain kuin ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhtaisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Riskiperusteisuus on valvonnan tärkeä lähtökohta, kuten myös valvonnan yhdenmukaisuus maan eri alueilla samanlaisissa tilanteissa. **Selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan ympäristövalvonnan resurssit ja monipuolinen asiantuntemus valtion valvontaviranomaisina toimivissa 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.

Kaivoslupan aineellista sääntelyä voitaisiin lakien välisten aukkotilanteiden poistamiseksi täydentää nimenomaisilla säännöksillä lupamääräysten asettamisesta maisemallisten haittojen lieventämiseksi, erilaisten immissio- ja naapurushaittojen poistamiseksi tai lieventämiseksi sekä esimerkiksi matkailuelinkeinon edellytysten suojaamiseksi...

...Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivoslupan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen.

2. Kaivoslain soveltamiskäytäntö kaivosviranomaisessa

Ympäristöoikeudellisen päätösnormien ja periaatteiden lähtökohtainen joustavuuden on nähty soveltamiskäytännössä voivan menettävän kyvyn reagoida sääntely-ympäristön muutoksiin. Joustavien säädösten sisältö sementoituminen on seurausta myös suomalaisesta hallinto-oikeudellisesta perinteestä ja joustavien ympäristöoikeudellisten säädösten tuomisesta kaivoslain sääntelyn piiriin, joka rakentunut aikaisemmin vahvasti taloudellisten säädösten soveltamiseen. Alla olevasta esimerkistä voidaan myös nähdä, että kyseessä ei ole myöskään tulkinnan täsmentymistä soveltamiskäytännön myötä. Kaivosviranomaisen eli Tukesin yleisiä ja yksityisiä etuja varten annettavia määräyksiä koskevaa tulkintapäätöksestä vuodelta 2015, jolloin kaivoslain soveltamisesta oli jo kertynyt soveltamiskäytäntöä usealta vuodelta kaivosviranomaisessa ja KHO:ssa, voidaan nähdä, ettei Tukes pyri tai kykene toteuttamaan kaivoslain 1 §:n eri tavoitteiden yhteensovittamisvelvoitetta päätöksissään.

KHO 6029/2017;

*" Kaivoslain 181 §:n 4 momentissa ja 52 §:n 3 momentissa tarkoitettujen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen tarkoituksena ei ole se, että **Tukesin päätöksissä omaksutulla tavalla kaivosoikeuden tai kaivoslupan haltijaa ainoastaan informoidaan kaivoslupan haltijan velvollisuuksia koskevan kaivoslain 18 §:n sisällöstä.** Tämä voidaan päätellä jo siitä, että kaivoslain 18 § tulee suoraan lain nojalla sovellettavaksi paitsi kaivoslupien, kaivoslain 181 §:n 3 momentin perusteella myös kumotun kaivoslain*

mukaisten kaivosoikeuksien haltijoiden suhteen. Siltä osin kuin määräysten antaminen on kaivoslain 52 §:n 3 momentissa säädetty huomioon ottaen tarpeellista, niiden tulee olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia.”

3. Kiertotalouden tavoitteet ja kaivossäätely

Kaivoslaki tavoitteena on kaivosmineraalien säästävä käyttö kaivoskohtaisesti, mutta kaivoslaista säätelymekanismit, joilla kaivostoiminnan kohteena olevien uusiutumattomien luonnonvarojen riittävyys myös tuleville sukupolville. Kaivoslaki kannustaa rikkaimpien esiintymien nopeaa hyödyntämistä, joka vaikeuttaa siirtymistä lineaaritaloudesta kiertotalouteen. Kierotalouteen siirtyminen edellyttäisi kaivosmineraalitarpeen täyttämistä entistä enemmän sekundäärilähteistä. Kierrätysmineraalien käytön suurimittaista lisäystä tällä hetkellä estää primäärilähteistä, joka ei ota huomioon kaivosmineraalien kestäväää käyttöä, saatujen mineraalien verrattain alhainen hintataso.

Voimassa olevaa kaivoslaki tarvitsisi päivitystä edellä mainituin tavoin päivitystä ja uudelleen arviointia, jotta taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta, voidaan turvata tulevaisuudessa yhdessä Suomen kiertotalous tavoitteiden kanssa.

Lähteet

Asianajotoimisto Borenius	CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin https://www.vihrealanka.fi/galleriat/tem_ceta.pdf
Kattainen, Matti	Ympäristövastuu kaivostoiminnassa: Perustuslain 20.1 §:n toteutuminen kaivoslupaharkinnassa. Pro gradu, Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. 2017.
Pölönen, Ismo	Ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittaminen, Taustaselvitys ympäristöministeriölle 2015.
Pölönen Ismo ja Arja Halinen	Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja mahdollisuudet, Taustaselvitys Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke, Itä-Suomen yliopisto, 2016.
Vihervuori, Pekka.	Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, 2019.

Huomioita eräistä kaivoslainsäädännön muutostarpeista

1. KAIVOSLUVAN JA YMPÄRISTÖLUVAN SUHDE

Kaivosluvan ja ympäristöluvan integroimisella voisi mahdollisesti saavuttaa paremman kokonaisarvion luvituksessa, mutta sellaisessa käytännössä olisi tärkeää myös turvata määräaikaismuutokset ja tarkistukset lupiin myös toiminnan aikana ja erityisesti lupien siirtyessä toiselle toimijalle. OTT Jukka Similän mukaan pääsääntöisesti pitäisi kuitenkin pitää kiinni seuraavan laisesta periaatteesta: Ympäristönsuojelumääräykset tulisi olla ympäristöluvassa ja vain sellaisia lupamääräyksiä tulisi ottaa kaivoslupaan, joita ei voida antaa ympäristöluvassa. Lakialoitteessa kaivosluvan myöntämisen edellytys on, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa on myönnetty kaivoshankkeelle.

2. KUNNAN JA KUNTALAISTEN ROOLI KAIVOSTOIMINNASSA

Lakiehdotuksessa jo malminetsintä vaatisi maanomistajien ja kunnan hyväksynnän (7-9 §). On tärkeää, että kunnan roolia vahvistetaan ja selkeytetään kaivoslainsäädännössä. Kunnalla tulisi olla mahdollisuus oikeusvaikutteisesti myös kieltää kaivostoiminta alueellaan. Kunnan itsemääräämisoikeus kaivannaistoiminnan osalta on laadittava viisaudella, että voidaan laajalla osallistumisprosessilla taata kuntalaisten ja kaivoshankkeen vaikutuspiirissä olevien asianomaisten vaikuttamismahdollisuus elinkeino- ja maankäyttöpolitiikassa. Mikäli kunnalle määrättäisiin suoraan osa kaivostuotosta, se voisi myös vääristää kaivannaistoiminnan kokonaisarviota ja poliittista päätöksentekoa. Esimerkiksi useat asiantuntijat pitävät Hannukaisen kaivoshanketta erittäin riskialttiina ja haitallisena, mutta Kolarin kunta ajaa sitä eteenpäin hyvin painokkaasti. Hankkeen vaikutukset ulottuvat koko Länsi-Lapin alueelle, ja muut kunnat, jotka ovat ympäristövaikutusten alajuoksulla, eivät voi asiaan vaikuttaa. Kuinka voidaan varmistaa, että kunnassa on tarvittavaa osaamista arvioida hankkeen kaikkia vaikutuksia? Entä miten varmistetaan maanomistajien, kuntalaisten ja vaikutuspiirin asianomaisten ja myös viereisten vaikutusalueella olevien kuntien mahdollisuus vaikuttaa ja muiden elinkeinojen tasapuolinen asema, mikäli kaivostuotannosta ohjattaisiin kunnalle välitöntä verotuloa?

3. LUPIEN MUUTOKSET, SIIRTÄMINEN JA MYYMINEN

Kaivoslupaa käytetään nykyisin varallisuutena – sitä voidaan myydä ja ostaa, sekä käyttää panttina. Toiminnanharjoittajan vaihtuessa olisi olennaista tehdä ehdollinen määräaikaistarkastus lupaprosessien mukaisesti: päivitetty intressivertailu, vakuuksien tarkistus riittävälle tasolle ja uuden toiminnanharjoittajan luotettavuus teknisesti ja taloudellisesti. Tämä olisi myös tärkeä ennakoiva ekologinen ja elinkeinollinen sääntelyelementti investointisuojausopimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen. Myös toiminnan-aikaiset muutokset lupiin, sekä osittaisen sulkemisen mahdollisuus olisi tärkeää saada mukaan kaivoslakiin.

4. HYÖTYJEN JA HAITTOJEN SELVITTÄMINEN

Kaivosmineraalien hyödyntämislupia tulisi myöntää vain riittävään yhteiskunnalliseen kokonaisharkintaan perustuen. Lupa tulisi myöntää, jos haetusta toiminnasta osoitetaan olevan perustellusti enemmän hyötyä kuin haittaa – huomioiden vaikutukset ympäristölle, ihmisille ja elinkeinotoiminnalle sekä yhteiskunnalle. Olisi huomioitava yleisen ja yksityisen edun ja haitan intressivertailu, ja lisäksi ekosysteemiresurssien intressivertailu (puhdas luonto ja luonnon monimuotoisuus VS kaivannaistoiminnan vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä). Tämä voisi toteutua samaan tapaan kuin vesilain intressivertailu. Kaivostoiminta ja malminetsintä luonnonsuojelualueilla ja niiden vaikutuspiirissä tulisi lopettaa.

5. VALTAUS- JA VARAUSKÄYTÄNTÖ

Esimerkkinä voimme katsoa Australialaista Latitude 66 Cobalt oy:ta, joka on varannut tai ostanut viime aikoina Suomen kobolttiesiintymät. Ne ovat yhtiöllä varauksessa minimikustannuksilla jopa 17 vuotta. Varaukset on tehty ennen kuin kaivoslainsäädäntöä ehdittiin muuttaa. Tällainen on ns. pörssimalmio. Yhtiön varaukset nostavat sen taseiden arvoa niin sanottuina ”kehitettävänä assetteina”. Tilanne luo alueellisesti taloudellista epävarmuutta ja kohtelee epätasa-arvoisesti muita elinkeinoja. Viimeisimmän tiedon mukaan Suomen pinta-alasta on varattu jo kuudesosa. Valtaus- ja varauskäytännöstä tulisi nykyisellään luopua ja sen tilalle tulisi kehittää uuden kaivoslain mukainen käytäntö.

6. RIIPPUMATON VALVONTA JA KORVAUKSET

Kaivostoiminnan lukuisat ympäristöongelmat, poikkeustilanteet ja laiminlyönnit sekä aiheesta tehdyt selvitykset ja raportit kertovat Suomen kaivannaistoiminnan valvonnan merkittävistä puutteista. Käytäntöä tulisi muuttaa siten, että valvonta, tarkastukset ja mittaukset ympäristössä suoritettaisiin toiminnanharjoittajan intresseistä riippumattomana. Mikäli puutteita, laiminlyönnejä tai virheitä ei alettaisi välittömästi korjaamaan, olisi oltava oikeusvaikutteinen mahdollisuus jäädyttää tai peruuttaa lupa. Valvonnan resursseihin on saatava toiminnanharjoittajilta verotuksella tai rojalteilla merkittävästi enemmän varoja. Valtion uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen onkin toimintaa, jonka valvomisen resurssit tulisi ohjata suoraan kyseisestä liiketoiminnasta.

7. OIKEUS- JA TUTKIMUSAPU KANSALAISILLE

Valtionhallinnon alaisuuteen kuuluvat GTK ja TUKES tukevat toiminnallaan kansainvälisten kaivosyhtiöiden toimintaa Suomessa. Olisikin perusteltua, että julkisia varoja kohdistettaisiin myös kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Yksi vaihtoehto olisi perustaa oikeus- ja tutkimusapujärjestelmä, jonka toiminta loogisesti kustannettaisiin osana uusiutumattomien luonnonvarojen taloudellisesta hyödyntämisestä kerättävistä korvauksista. Kansalaisille kannattaisi tarjota myös resursseja asiantuntijoiden konsultointiin. Lisäksi on tärkeää huomioida, että Århusin sopimuksen mukaan ympäristönsuojelun kannalta relevantit tiedot päästöistä on julkistettava.