

Kaivoslain uudistamista tukevan työryhmän kokoukselle 16.4.2020

Pro Kuusamo ry

Asianajaja Sakari Niemelä

Työryhmä on pyytänyt näkemystämme erityisesti seuraavista aiheista:

- Mitkä ovat kaivoslain uudistamisen näkökulmasta keskeisimmät aihealueet, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota?
- Viestinne kaivoslain uudistamistyöhön.
- Suosituksenne kaivoslain vaikutusten arviointiin.

Esitämme näkemyksenämme kunnioittavasti seuraavaa:

Kokemuksemme kaivoslain soveltamisesta liittyvät erityisesti matkailutoimialan, porotalouden, loma-asumisen ja luontaiselinkeinojen sekä toisaalta kaivostoiminnan tarpeiden yhteensovittamisen ongelmiin Kuusamon Juomasuon kaivoshankkeessa, joka sijoittuu maisema- ja luonnonarvoiltaan erityisten ja samalla luontoon pohjautuvien elinkeinojen, kuten porotalouden ja luontomatkailun toimintaedellytysten kannalta korvaamattomien erämaa-alueiden yhteyteen Kitkajoen ja Oulangan kansallispuistoalueen läheisyydessä.

Paikkasidonnaisten elinkeinojen tasavertaisuus

Nykyisen kaivoslain 1 §:n mukaan lain ensisijainen tarkoitus on *edistää kaivostoimintaa* ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Kaivoslaki poikkeaa näin päätavoitteissaan muusta ympäristön ja luonnonvarojen sääntelystä. Katsomme, että *kaivostoiminnan etusijaisuudelle muuhun paikkasidonnaiseen elinkeinotoimintaan nähden ei ole esitettävissä päteviä perusteita*. Sikäli kuin kaivostoimialan ensisijaisuutta perustellaan *malmivarantojen sijaintiin perustuvalla toiminnan paikkakohtaisuudella*, katsomme, että samaa perustelua tulee soveltaa yhdenvertaisesti arvioitaessa

muiden toimialojen toimintaedellytyksiä huomioon ottaen myös perustuslain 18 §:n turvaama elinkeinovapauden suoja. Silloin kun luontoelinkeinojen ja luontomatkailun *toimintaedellytykset kytkeytyvät kiinteästi alueen erityisiin luonnonarvoihin, maisema-arvoihin, vesistöjen puhtauteen ja käyttömahdollisuuksiin* (retkeily ja kalastus), kuten esimerkiksi Kuusamossa, vaatimusta kaivostoiminnan etusijaisuudesta ei voida perustaa kaivostoiminnan paikkasidonnaisuudelle. Näin ollen kaivoslain tavoitteiden ja sisällön tulee selkeämmin heijastaa elinkeinojen tasavertaisuutta, minkä tulisi ilmetä myös lain sisällöstä. Pyrkimystä eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiseen on tarkasteltava kattavasti ja objektiivisesti ottaen huomioon tapauskohtaiset olosuhteet sekä *vaikutukset ja muutokset* toimintaympäristöön, mm. asuinympäristöön, luontoon ja elinkeinojen toimintaedellytyksiin. Tämä edellyttää aitoa *vaihtoehto- ja intressivertailua, jossa ns. 0-vaihtoehtoa tarkastellaan tasavertaisesti muiden vaihtoehtojen rinnalla.*

Keskeisimmät aihealueet, joihin kaivoslain uudistamisessa tulee kokemustemme perusteella kiinnittää erityistä huomiota liittyvät mm. kansalaisten osallistumisen ja pätevän tietopohjaisen päätöksenteon edellytysten turvaamiseen, mikä edellyttää nykyisen 1) *kaivostoimintaa koskevan sääntelyn selkeyttämistä, 2) vaikutusten kattavan ja asiantuntevan selvittämisen varmistamista, 3) kaivostoimijan kantokyvyn ja riittävien vakuus- ja vastuujärjestelmien varmistamista sekä 4) vaikutusalueen asukkaiden, elinkeinojen ja muiden asianosaisten osallistumismahdollisuuksien ja puhevallan turvaamista.*

Kaivoslain soveltamisalan epäselvä sääntely

Erityisesti *kaivoslain soveltamisala ja sen suhde ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin määräytyy nykyisellään vaikeaselkoisesti. Lupamenettelyjen erillisuus ja lakien soveltamisalojen epäselvyys* vaikeuttaa osallistumista ja kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen hahmottamista eikä kaivoslaki ohjaa lupamenettelyjen yhteensovittamista, mikä vaikeuttaa kansalaisten osallistumista lupamenettelyihin ja on jo heijastunut myös lupaharkintaan. Kaivosviranomaisen on antanut päätöksiä, joita on jouduttu arvioimaan muutoksenhakemisen myötä uudelleen. Kaivoslain tavoitteiden toteutuminen on siten edellyttänyt vaikutusalueen asianosaisten, mm. Pro Kuusamo ry:n, aktiivista toimintaa mm. yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi.

Kuusamon Juomasuon kaivoksen kohdalla KHO katsoi ratkaisussaan 22.11.2017, T 6029, että kaivospiiripäätös ei sisältänyt riittäviä kaivoslain 52.3 §:ssä edellytettyjä määräyksiä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Tukesin katsottiin jättäneen huomiotta, että näiden määräysten tulee

olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia. KHO korosti, että määräysten antamisen tulee perustua sellaiseen *selvitykseen, jonka perusteella niiden tarvetta ja sisältöä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti ja kulloisenkin kaivoshankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen*. Sama asetelma toistui sittemmin Kolarissa sijaitsevan Hannukaisen kaivoshankkeen kohdalla Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden kumottua 1.4.2020 (pätösnumero 20/0118/1) Tukesin myöntämän kaivospiiripäätöksen mm. yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettujen määräysten puutteellisuuden ja puutteellisen kuulemismenettelyn seurauksena. *Kaivoslain toteutumisen edellytti näissä tapauksissa kansalaisten aktiivista osallistumista.*

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen epäselvyys ilmenee havainnollisesti juuri yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettaville määräyksille asetettavissa vaatimuksissa. Niiden tulee perustua *selvitykseen, jonka perusteella niiden tarvetta ja sisältöä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti ja kulloisenkin kaivoshankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen*. Keskeistä silloin on, *millä tavoin vaikutukset kaivoslupaharkinnassa on tunnistettava.*

Ympäristöluvan katsotaan kytkeytyvän päästöperusteiseen pilaamiseen kaivoslupan säännellessä alueen rakenteeseen kohdistuvia vaikutuksia. Kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa on puolestaan otettava huomioon *alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset muihin elinkeinoin.*

Lain esitöissä (HE 273/2009 vp) selvennetään yksityisen ja yleisen edun käsitettä, todeten, että lupaharkinnassa huomioon otettaviin yleisiin etuihin voi liittyä sekä haitallisia *ympäristövaikutuksia että niiden torjumista*. *Yleinen etu* voi koskea esimerkiksi teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, *elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä*, terveyshaittojen ehkäisyä, yleistä turvallisuutta sekä *luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja*. *Yksityinen etu* voi olla puolestaan esimerkiksi *taloudellinen taikka alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyisyyteen tai yksilön terveyteen liittyvä intressi*. Selvennettäväksi jää kuitenkin edelleen, *millä tavoin ympäristöön kohdistuvat vaikutukset, myös päästöperusteiset vaikutukset, voidaan ja tulee ottaa huomioon kaivoslupaharkinnassa ympäristön rakenteellisia muutoksia arvioitaessa*. Onko esimerkiksi paikkakunnan luonto- ja kalastusmatkailun toimintaedellytysten katoaminen ns. rakenteellinen vaikutus, jos sen taustalla ovat päästöt, virtaamamuutokset tai äänimaiseman olennainen muutos, erämaisyyden katoaminen? Onko matkailuelinkeinolle olennaisen luontoimagon katoaminen ”rakenteellinen vaikutus”? Voidaanko yleisen ja yksityisen edun turvaksi muotoilla *konkreettisia määräyksiä ilman tietoa konkreettisista vaikutuksista*, niiden syistä, luonteesta, voimakkuudesta ja merkityksestä?

Lupamenettelyjen erillisuus ja itsenäisyys mahdollistaa näin ollen sen, että kaivosluvassa ei anneta riittäviä määräyksiä, koska tieto tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä ja niiden perustana olevasta informaatiosta vielä tuolloin puuttuu. Näin ollen on tärkeää, että *kaivoslupaa ei voitaisi myöntää ennen ympäristönsuojelulain mukaista lupaa*. Nykytilannetta kuvaa, että esimerkiksi Hannukaisen tapauksessa kaivoslupa myönnettiin jo 2017, vaikka hankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen on ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyssä edelleen olennaisesti kesken.

Selvitysten puutteellisuus ja keskeneräisyys

Toinen osallistumista vaikeuttanut piirre liittyy vaikutuksia koskevien selvitysten puutteellisuuteen ja keskeneräisyyteen. Juomasuon kaivoksen kohdalla selvitysten puutteellisuus ja keskeneräisyys ilmeni myös YVA:n epäonnistumisena. Pro Kuusamo ry osallistui YVA-menettelyyn aktiivisesti osoittaen keskeiset selvitysten puutteellisuudet eri alojen asiantuntijoiden avulla laadituissa antamissaan muistutuksissa. Vuorovaikutuksen merkityksellisyys edellyttää, että vaikutusalueen asukkailla ja muilla toimijoilla on *käytettävissään riittävät tiedot hankkeen vaikutuksista, jotta he voivat lausua noiden vaikutusten merkityksestä olosuhteisiinsa. Kaivoslain uudistamisessa tulee varmistaa myös se, että viranomaisilla on riittävät resurssit ja asiantuntemus hoitaa tehtäviään lain edellyttämällä tavalla. Vastuuta kaivoslain toteutumisesta ei tule jättää kansalaisten kannettavaksi.*

Kuulutuskyynnys

Kaivoshankkeiden lupahakemusten laajuus ja asiasisällön luonne asettavat erityisen haasteen vuorovaikutuksen toteutumiselle. Hakemusasiakirjoihin perehtyminen edellyttää eri alojen erityisasiantuntemusta, minkä käyttäminen aiheuttaa tyypillisesti merkittäviä kustannuksia. Jotta osallisten edellytykset osallistua vuorovaikutukseen rajallisin resurssein voitaisiin turvata, lainsäädännössä tulisi huolehtia siitä, että *hakemusten kuulutuskyynnys asetetaan riittävän korkealle*, jolloin osallisilla on mahdollisuus keskittyä ja tutustua hankkeisiin, jotka ovat keskeisiltä osiltaan (toiminnan kuvaus) ja vaikutuksiltaan (mm. ympäristövaikutukset, vesien hallinta, jätteenkäsittely) valmiita.

Muiden elinkeinojen huomioon ottaminen

Kaivoslain 48.2 §:n mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistaa. Kaivoslain mukaisen lupaesteen kynnys on siten korkeampi kuin vesilain, jossa se määritellään ilmaisulla ”suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja”. Kun vesilain estesäännös on käytännössä muodostunut vain yhden hankkeen esteeksi (Vuotoksen allas), kaivoslain estesäännöstä on aiheellista tarkistaa matalammaksi. Asutuksen ja muiden elinkeinojen etujen turvaamiseksi on perusteltua, että *ehdottoman esteen kynnystä madalletaan* vähintäänkin vesilain mallin mukaiseksi.

Lainvalmistelun yhteydessä tulisi myös arvioida, voitaisiinko myös *valmisteilla oleva kaavoitus* sisällyttää malminetsintä- ja kaivosluvan esteisiin, tarvittaessa erityisin aluekohtaisin edellytyksin. Nämä edellytykset voisivat liittyä kaavoitettavan alueen ja kaivostoiminnan vaikutusalueen erityisiin paikkakohtaisiin luonto- ja ympäristöarvoihin; esimerkkinä suojelualuetta huomioivan luontomatkailu-/retkeilyalueen kaavoittaminen erityisen jokivesistön luonnonvarapalveluihin tukeutuvaksi. Tällaisen toiminnan paikkasidonnaisuus rinnastuu ilmeisellä tavalla esimerkiksi malmioon kytkeytyvään paikkakohtaisuuteen.

Kaivoslain 11 §:n mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua mm. *olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle*. Vastaavaa kieltoa ei kuitenkaan ole kaivoslain 46 §:ssä, jossa varsinaisesti säädetään malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteistä. Katsomme, että muulle elinkeinotoiminnalle aiheutuva olennainen haitta tulisi tasavertaisuuden ja selkeyden vuoksi sisällyttää tuohon *varsinaiseen estepykälään*.

Vakuudet ja hakijan taloudellinen kantokyky

Koska kaivokset aiheuttavat tyypillisesti paikallisesti koettavia haittoja, katsomme, että lupahakemusten tulee sisältää riittävä selvitys toiminnan vaikutuksista ja riskeistä, jotta toiminnalta edellytettävät vakuudet voidaan mitoittaa realistisesti ja kattavasti niiden perusteella. Lyhytaikaisenkin kaivostoiminnan vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja tavanomaisesti laaja-alaisia.

Riskien luonteen vuoksi riskianalyyseissä tulee tarkastella *paitsi riskien toteutumistodennäköisyyttä myös niiden vaikutusten merkittävyyttä*.

Lupahakemusten tulee sisältää myös riittävä tieto hakijan taloudellisesta tilasta ja taloudellisesta kantokyvystä suhdannevaihteluissa ja esimerkiksi ympäristöriskien toteutuessa. Taloudellista tilaa koskevalla tiedolla on merkitystä myös kunnallisen päätöksenteon kannalta, sillä kaivostoiminnan vaikutukset estävät tai heikentävät luontopohjaisen taloudellisen toiminnan kehittymistä sen vaikutusalueella, jolloin kaivostoiminnan päättyminen kannattamattomana tai ympäristöriskien seurauksena vaikuttaisi alueen asuin- ja elinkeino-oloihin voimakkaasti muiden em. elinkeinojen hiipuesssa.

Kaivoslaissa tulee myös pyrkiä varmistamaan, että kaivostoiminnan sulkemisesta ja jälkihoidosta ei aiheudu kustannuksia muille veronmaksajille. Samoin kaivostoiminnasta aiheutuvan vastuun (mm. ympäristö- ja taloudelliset vahingot) sääntelyä tulisi selkeyttää.

Valitusoikeus

Lain esitöissä valitusoikeus tulee kytkeä selkeämmin lupaedlytyksiin sisältyvään velvollisuuteen turvata yksityiset ja yleiset edut kuten mm. paikkakunnan elinkeinojen toimintaedlytykset. Jotta elinkeinojen toimintaedlytykset voidaan turvata myös muutoksenhaussa, valitusoikeus on selkeämmin osoitettava vaikutusten kohteena oleville elinkeinoille.

Tiedottaminen

Kaivoslain 40.2 §:n mukaan kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos hakemuksesta on tiedotettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, voidaan asiasta tiedottaa ilmoittamalla siitä sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon.

Kun otetaan huomioon kaivostoiminnan tavanomaisten *vaikutusten voimakkuus, pitkäaikaisuus ja niiden merkitys kohteena olevien kiinteistöjen käyttö- ja taloudellisen arvon kannalta*, omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi erityistiedonantoa ei tule rajata nyt omaksutulla tavalla kolmeen kymmeneen tiedossa olevaan henkilöön. Erityistiedonannon tarvetta korostaa lisäksi se, että vuorovaikutuksen toteutuminen edellyttää, että osallisilla on riittävä aika

perehtyä hanketta koskevaan informaatioon, jonka määrä kaivoshankkeissa on tavanomaista laajempi ja edellyttää usein erityisosaamisen hyödyntämistä.

Suosituksenamme kaivoslain vaikutusten arviointiin esitämme, että siinä tulee kiinnittää erityistä huomiota kansalaisten aitojen osallistumismahdollisuuksien ja eri toimialojen yhdenvertaisten toimintaedellytysten toteutumiseen sekä mm. kattavaan alueen asutus-, ympäristö- ja elinkeino-olojen kehitykseen.