



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Kaivoslain kehittämistarpeet ja ratkaisumallit

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n syyspäivät

12.9.2019

Ismo Pölönen

Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Tarkastelukohteina

- Kaivoslain (621/2011) **kehittämistarpeet:**
 - kaivoslain sisäisen koherenssin näkökulmasta
 - hallitusohjelman perusteella rajautuen 1) ohjelman lähtökohtiin, 2) kuntakaavoituksen roolin vahvistamiseen, 3) kiinteistön-/ ja maanomistajien aseman parantamiseen, 4) kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittamiseen.
- **Uudistustarpeiden tausta & sääntelyn kehittämisvaihtoehdot**
- Esitys pohjautuu hallitusohjelman ohella
 - Kaivoslakitutkimukseen (erit. Pölönen 2012, 2013, 2016 ja Pölönen & Halinen 2017, Similä & Jokinen 2018)
 - Muistioon kaivoslain vahvuuksista, heikkouksista ja kehittämismalleista (Pölönen, 17.4.19)
 - Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuusarviointiin (Vihervuori, 17.6.19)

KaivosL:n sisäisen koherenssin kehittäminen (1)

- Kaivoslain järjestelmän erityispiirteinä luvan haltijan velvollisuudet (KaivosL 11 ja 18.1 §), joiden oikeudellinen asema epäselvä.
 - Tavoitteiden/periaatteiden ja luvanmyöntämisesteiden/-edellytysten väliin jäävä säännöskategoria, jossa esim. kiello aiheuttaa luvan mukaisessa malminetsinnässä olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.
 - Yksin yleisten velvollisuuksien pohjalta hakemusta ei voitane hylätä, sillä niihin ei viitata luvanmyöntämisesteitä ja -edellytyksiä koskevissa säännöksissä.
 - Normatiivisen merkityksen antaminen lainsäätäjän valinnalle nimenomaisten luvanmyöntämisedellytysten ja -esteiden osalta (Pölonen 2013)
- Säännöksillä ei myöskään suoraa yhteyttä lupamääräyksiä koskeviin lupaviranomaisen harkintaa koskeviin säännöksiin, mikä itsessään tulkinnallisesti ongelmallista. (Vihervuori 2019)

KaivosL:n sisäisen koherenssin kehittäminen (2)

- Kaivosviranomaisella vaikeuksia konkretisoida yleisiä velvollisuuksia ja tulkinnallisesti väljiä lupamääräyssäännöksiä ensimmäisissä soveltamistapauksissa (ks. *KHO 22.11.2017 t. 6029*).
- Similä & Jokinen (2018): “After the adoption of the new Mining Act, the authority has imposed in most, if not all, cases a standard permit condition in which it repeats the following broad-brush wording of the law: “Mining shall not give rise to significant harm to the public or the private interest nor infringement of public or private interests.” No one knows what this formulation means in concrete terms and yet permit holders may unwittingly violate its terms. Using this kind of regulatory wording runs counter to the entire idea of permitting.”
- Oikeudellisten työkalujen riittävyys KaivosL:n tavoitteiden toteuttamiseksi?
- **Kehittämismvaihtoehtoina** sisäisen koherenssin edistäminen viittauksin + lupamääräyssäännösten täsmentäminen haittoja estävien ja vähentävien määräysten osalta (ks. Vihervuori 2019)

Hallitusohjelma: lähtökohdat kaivoslainsäädännön kannalta

- Strategisena kokonaisuutena hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, jonka 8. tavoite: ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”.
- Ohjelman mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisen ”lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen”.
- Kokonaisuutena ohjelman muotoilut ilmentävät ympäristönsuojelua ja sosiaalista kestävyyttä korostavia arvovalintoja.

Kuntakaavoituksella päättäminen (1)

- Hallitusohjelma: ”Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.”
 - Vrt. vaihtoehto, jossa kunnan suostumus kaivosluvan myöntämisedellytys.

Tausta:

- Kaivoslain 47.4 §:n perustella epäselväksi jää, a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä ja b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely. Nykytilanteessa maakuntakaavatasoinen kaavaratkaisu voi riittää kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Kuntakaava, jossa kaivoksen kaavalliset edellytykset olisi tarkasteltu, ei ole kaivosluvan ehdoton edellytys. (Pölönen 2016)

Kuntakaavoituksella päättäminen (2)

- Kaavoituksella päättäminen / kaavoittamatta jättämisellä vaikuttaminen
 - a) Kaavan laatiminen ja kaavapäätös: kaavallisten edellytysten selvittäminen, kunnan harkintavallan käyttö, kaavalla ohjaaminen (erit. aluevaraukset / -varausten tekemättä jättäminen)*
 - b) Kaavoituksellinen passiivisuus: kunta ei käynnistä kaavoitusprosessia*
- **Kehittämismahdollisuus:** oikeusvaikutteinen kuntakaava säännönmukaisesti kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi (Pölönen 2019, Vihervuori 2019).
 - Muutos oikeustilaan kaivosluvan myöntämisedellytysten kannalta + käytäntöjä selkeyttävä vaikutus
 - muutos edistäisi myös kaivostoiminnan ja muiden alueidenkäytön intressien yhteensovittamista (erit. kaivosyleiskaava)
- Tarve MRL:n muutoksille tai/ja soft law'lle?

Kiinteistön- ja maanomistajien aseman parantamien (1)

- Hallitusohjelma: ”parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeuksia”.

Tausta (puuteet kaivoslain tiedottamissäännöksissä):

- Kaivoslupahakemuksista sekä näitä koskevista lupapäätöksistä voidaan tiedottaa tavallisen tiedoksiannon (kirje postitse) sijaan yleistiedoksiannolla, mikäli tiedossa olevia ilmoitettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.
 - ⇒ Ei oikeudellista varmuutta siitä, että tieto kaivoslupahakemuksista ja -lupapäätöksistä välittyy tehokkaasti (ennen muistutus-/valitusajan umpeutumista) niille, joita asia erityisesti koskee.

Kehittämismvaihtoehto (Pölonen 2012): *tieto kaivoslupahakemuksista ja -päätöksistä edellytetään lähetettäväksi kaikissa tilanteissa kirjeitse niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.*

- Velvollisuuden ulkopuolelle voitaisiin harkita rajattavaksi ne asianosaiset (esim. kiinteistöomistajiin kaivoslaissa rinnastettavat tahot), joiden selvittäminen kiinteistörekisteristä olisi hyvin hankalaa.

Kiinteistön- ja maanomistajien aseman parantamien etsintävaiheessa (2)

- Tausta (epävarmuudesta aiheutuva haitta etsintävaiheessa):
 - Varausilmoituksesta ja malminetsintäluvasta kiinteistön-/maanomistajalle aiheutuva epävarmuus alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista esimerkiksi rakentamiseen ja muihin elinkeinoihin voi jatkua yhtäjaksoisesti 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen.

Kehittämisvaihtoehtoja:

Pölonen 2019, Vihervuori 2019: Maanomistajan suostumus lisätään kaivoslakiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi.

- Tällöin maanomistajan suostumuksesta riippumaton, valtaukseseen perustuva etsintä voisi jatkua esimerkiksi 7 vuotta. Tämän jälkeen hakijan tulisi edetä kaivoslupavaiheeseen (hakea kaivoslupaa) tai sopia maanomistajan kanssa malminetsinnän jatkamisesta ja täyttää myös muut kaivoslaissa jatkoluvalle asetetut edellytykset. Säätely ohjaisi tehostamaan alkuvaiheen etsintöjä.

Vihervuori 2019: kiinteistöjaotuksen pirstoutuneisuus huomioon ottaen ”voitaisiin säätää, että vaatimuksena olisi tietyn, pinta-alan mukaan määräytyvän varausalueen kiinteistönomistajien määräänemmistön, esimerkiksi kahden kolmasosan, antama suostumus”.

Kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittaminen (1)

- Hallitusohjelma: ”Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista”.

Tausta:

- Lainsäädäntö ei ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamiseen, mikä vaikeuttaa kaivosten vaikutusten kokonaisvaltaisia arviointi- ja hallintamahdollisuuksia kaivoslupamenettelyssä.
- Myös eri osapuolien tosiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta puutteena kaivosten vaikutusten hallinnan hajanaisuus sekä järjestelmän monimutkaisuus ja kuulemismenettelyjen moninkertaisuus. (Pölonen & Halinen 2017)

Kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittaminen (2)

Kehittämismvaihtoehtoja (Pölonen 2019, Vihervuori 2019):

VE 1: Yhteensovittamislain mukainen menettely säännönmukaiseksi menettelyksi kaivoshankkeissa

- Vaihtoehdossa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (yhteensovittamislaki, 764/2019) mukainen menettely säädetään kaivoshankkeiden osalta pakolliseksi menettelyksi.
- Kaivoslupaviranomaiselle paremmat tiedolliset edellytykset huomioida päästöistä aiheutuvat vaikutukset kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa ja malli mahdollistaisi kaivosviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisen yhteistyön nykyistä paremmin.
- Eri osapuolet saisivat yhteensovitetussa menettelyssä kaivos- ja ympäristölupahakemusten tiedot yhdellä kertaa ja voisivat esittää näkemyksensä lupahakemuksiin yhdessä menettelyssä.
- Sääntelyvaihtoehtoon voisi kuulua *varausmekanismi* hakemusten laatimista varten, jolloin luvat voitaisiin hakea yhteensovitetussa menettelyssä niin, ettei malminetsintäluvan voimassaolo ehtisi päättyä. Varauksen voimassaolon aikana toteutettaisiin ympäristövaikutusten arviointi ja toiminnanharjoittaja laatisi kaivos- ja ympäristölupahakemukset. Tämä toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta: ”Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa”.

Kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittaminen (3)

VE 2: Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittely (Pölonen 2019)

- Vaihtoehdossa ympäristölupahakemus ja samaa toimintaa koskeva kaivoslupahakemus käsiteltäisiin yhdessä ja ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Tukesin kaivoslupa-asiat siirrettäisiin aluehallintovirastolle.
- Alustavasti arvioiden malli ratkaisisi hyvin ympäristöluvan ja kaivosluvan päällekkäisyys- ja koherenssiongelmat ja tukisi vaihtoehtoa 1 paremmin erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhtenäistä arviointia ja yhteensovittamista.
- Eri osapuolet saisivat yhdennetyssä menettelyssä tiedot hankkeesta ja sen ennakoidusta vaikutuksista ja voisivat esittää näkemyksensä yhdessä menettelyssä.
- Lupapäätös päätös sisältäisi erillisen ympäristöluvan ja kaivosluvan.
- Vaihtoehtoon sisältyisi varausmekanismi yhdistetyn hakemuksen laatimista varten. Varauksen voimassaolon aikana toteutettaisiin ympäristövaikutusten arviointi ja toiminnanharjoittaja laatisi integroidun kaivos- ja ympäristölupahakemuksen.

Kaivostutkimus jatkuu Core-hankkeessa

- Collaborative remedies for fragmented societies — facilitating the collaborative turn in environmental decision-making (CORE 2017-21)

– www.collaboration.fi

Tulossa:

Kotilainen – Pölönen – Peltonen – Metsä-Simola: Kaivossopimukset – sisällöt, funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2019.

Vireillä:

Pölönen et al.: Legal mechanisms for collaborative and local governance in Finnish and Swedish mining.



Lähteet

- Pölönen, I. Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105; Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435; Pölönen, I. Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, a. 70–91; Pölönen, I. : Muistio (17.4.2019) kaivoslain olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista:
<http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>
- Pölönen, I. & Halinen, A. Harmonisointia ilman koherenssia – Kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Edilex-lakikanava (9.8.2017): <https://www.edilex.fi/artikkelit/17855>
- Similä, J. & Jokinen, M.: Governing Conflicts between Mining and Tourism in the Arctic. Arctic Review on Law and Politics. Vol. 9, 2018, pp. 148–173.
- Vihervuori, P: Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.