

*Työ- ja elinkeinoministeriölle*

## **ARVIOITA KAIVOSLAKILUONNOKSESTA**

Jäljempänä esitetään arvioita työ- ja elinkeinoministeriössä laaditusta, 14.8.2020 päivätystä kaivoslakiluonnoksesta pääasiallisesti aihepiiriä koskevan tutkimukseni ja keväällä 2019 STN-Core-hankkeessa ([www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)) laatimani muistion<sup>1</sup> pohjalta. Kattavampi ja yksityiskohtaisempi arviointi suosituksineen esitetään varsinaisella lausuntokierroksella (lausuntona HE-luonnoksesta).

### **1 MALMINETSINTÄVAIHE**

#### **Yhtiöiden asema säilyisi vahvana suhteessa maanomistajiin**

Arvioitavana oleva kaivoslakiluonnos merkitsisi yhtiöiden aseman säilymistä malminetsintävaiheessa vahvana, mutta sekä hakijoiden että viranomaisten resursseja vievä hallinnollinen taakka lisääntyisi. Ehdotus ei juurikaan vahvistaisi maanomistajien asemaa etsintävaiheessa. Lakiluonnoksen pohjalta olisi nykyiseen tapaan mahdollista, että kiinteistö kuuluisi varaus- ja etsintäkohteeseen maanomistajan tahdosta riippumatta yhtäjaksoisesti 17 vuotta.

---

<sup>1</sup> Pölönen 2019: ”Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä ratkaisumalleista”. Saatavilla osoitteessa: <http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Maanomistajan suostumus ei ole luonnoksen (ehdotettu KaivosL 61 §) mukaisesti malminetsinnän jatkoluvan aito edellytys, vaan se voidaan sivuuttaa kahdessa tilanteessa: 1) ”kun suostumuksen ovat antaneet ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, jotka omistavat vähintään yhden kolmasosan malminetsintäalueen kiinteistöistä” tai 2) hanke on (TEM:n arvion mukaan) yleisen tarpeen vaatima ja täyttää muuten malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykset.

Hallitusohjelman liitteen 6 kirjauksen (”Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi”) tarkoituksen toteuttavana *sääntelyn kehittämismallina on maanomistajan tahdonvastaisten etsintätöiden keston (malminetsintäluvan enimmäiskesto) yksiselitteinen lyhentäminen* (ks. lähemmin Pölönen 2019, s. 17). Tällä vastattaisiin valtaustyyppisen järjestelmän keskeiseen ongelmaan maanomistajien aseman näkökulmasta. Tämä kannustaisi yhtiöitä myös tehokkaampiin alkuvaiheen etsintöihin.

Etsintäyhtiöiden aseman näkökulmasta merkityksellinen on myös ehdotettu muutos koskien etsinnän tehokkuutta koskevaa jatkoluvan edellytystä. Tehokkuuden mittarina käytettäisiin luvanhaltijan laatimaa tutkimussuunnitelmaa (ehdotuksen 61.3 §:n 1 kohta). Säännöksen kautta luvanhaltijan oma suunnitelma määrittäisi osaltaan sitä, mikä on riittävän tehokasta ja järjestelmällistä etsintää. Tämä näyttäisi vahvistavan yhtiöiden asemaa etsintävaiheessa.

Varauspäättös on puolestaan voimassa luonnoksen (ehdotettu 76.1 §) pääsäännön mukaisesti vuoden, mutta kaivosviranomaisen voisi erityisestä syystä päättää varauspäättöksen voimassaoloajaksi enintään 2 vuotta varausilmoituksen tekemisestä (ehdotettu 76.4 §). Ehdotetun 76.4 §:n soveltamiskynnys voi jäädä käytännössä matalaksi.<sup>2</sup>

### **Muiden elinkeinojen asema etsintälupaharkinnassa selkiytyisi ja vahvistuisi**

Muiden elinkeinojen asemaa selkeyttäisi ja vahvistaisi malminetsintäluvan luvanmyöntämisesteisiin ehdotettu lisäys: ”8) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle”. Tältä osin luonnos vastaa hyvin

---

<sup>2</sup> Ks. TEM:n kokouskalvot (keskeiset ehdotukset, 21.8.20), dia 6, osoitteessa: <https://tem.fi/kaivoslakityoryhman-kokousaineistot>

kaivoslakitutkimuksessa<sup>3</sup> ja OTT Pekka Vihervuoren laatimassa kaivoslainsäädännön toimivuusarvioinnissa (2019)<sup>4</sup> tunnistettuihin ongelmiin etsintäluvan haltijan yleisten velvollisuuksien oikeudellisesta asemasta.

## **2 KAIVOSLUPAVAIHE**

### **Ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten asema vahvistuisi ja selkiytyisi kaivoslupaharkinnassa**

Luonnos sisältää oikeudellisesti merkityksellisen muutoksen KaivosL 48.2:n muotoiluun (”ja” sanan tilalle ”tai”). Ehdotettu säännösmuotoilu ilmentää, että merkittävästi paikkakunnan elinkeino- **tai** asutusoloja aiheuttavat vaikutukset ovat kiellettyjä (luvanmyöntämisestä, jos niitä ei voida määräyksiin poistaa).

Kaivoslupamääräyksiä koskevat muutosehdotukset sisältävät ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen kannalta vahvistuksia ja selkeytyksiä, jotka auttavat kaivosviranomaista hahmottamaan, minkä tyyppisiä määräyksiä kaivosluvassa voidaan ja tulee tarvittaessa antaa (ehdotetut KaivosL 52.1 §:n 10 ja 11 kohdat).

Ympäristö- ja turvallisuusnäkökohtien asemaa vahvistaisi myös kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen huomioonottamisvelvollisuus (ehdotetut lisäykset KaivosL 18.1 ja 120 §:iin). *Tältä osin kehittämisvaihtoehtona olisi vaiheittaista sulkemista koskevan kohdan lisääminen myös kaivoslupamääräyssäännökseen* (KaivosL 52 §). Tämä tukisi veloitteen konkretisoitumista kaivosluvassa.

---

<sup>3</sup> Pölönen, I. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.

<sup>4</sup> Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>

## **Kuntakaavoituksen asema vahvistuisi, mutta kaivosten laajennushankkeet olisivat luvitettavissa ilman kaavaa**

Luonnoksen mukaisesti kokonaan uusien kaivosten luvittamisen (kaivoslupa) edellytykseksi tulisi toiminnan mahdollistava kuntakaava. Luonnoksen mukaan kuntakaavaedellytys puuttuisi kuitenkin mm. kaivosten laajennushankkeilta.

Tämä voisi merkitä myös sitä, että kaivosoikeudet jo saanut kaivos etenisi ensin pienimuotoisena (ilman kaivoslupaa) toteutusvaiheeseen ja saisi myöhemmin kaivosluvan laajemmalle alueelle ilman kuntakaavaa tai muuta kunnanvaltuuston hyväksymää maankäyttöratkaisua ja paikallista hyväksyntää.

Kaavoitusta koskeva säännösmuutosehdotus toteuttaisi hallitusohjelmaa, mikäli sitä tulkitaan suppeasti (kuntakaavavaatimus vain aloittaville kaivoksille, muttei niiden laajennuksille, vaikka niillä ei olisi paikallista hyväksyntää).

Hallitusohjelman muotoilun laajemmassa tulkinnassa kuntakaavavaatimus ymmärretään yleisemmän hallitusohjelman kirjauksen ”paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen” kautta. Tällöin kaavoitusvaatimus koskee kaivostoimintaa riippumatta siitä, onko kyse aloittavasta toiminnasta vai olemassa olevan toiminnan laajentamisesta. Merkitykseltään vähäisempien apualueiden rajaaminen kaavaedellytyksen ulkopuolelle ei vaarantaisi näin tulkittun ohjelmakirjauksen tavoitteiston toteutumista.

On lisäksi huomioitava, että ehdotetun 47.4 §:n muotoiluun ”...taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa” liittyy olennaista oikeudellista epäselvyyttä. Säännöksestä ei voida päätellä, mikä voisi olla kaavoituksen korvaava menettely. Voimassa olevan kaivoslain esityöt eivät ole tältä osin linjassa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän kanssa.<sup>5</sup> Kaivoslakiin ei tulisi jättää rakenteita, jotka aiheuttavat oikeudellisia epäselvyyksiä. *Kaiken kaikkiaan ko. epämääräinen selvitysmenettely*

---

<sup>5</sup> Kysymystä on käsitelty lähemmin julkaisussa Pölönen, I. Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, a. 70–91.

*on ongelmallinen vaikutusmahdollisuuksiin sekä kaivostoiminnan paikalliseen hyväksyttävyyteen liittyvien näkökohtienkin kanssa. Asian selvittäminen ”yhteistyössä” kunnan ja kahden viranomaistahon kanssa ei korvaa eikä turvaa eri intressitahojen tehokkaita osallistumismahdollisuuksia.*

### **Esitys ei edistä kaivosluvan ja ympäristöluvituksen yhteensovittamista**

Ehdotus ei näyttäisi edistävän kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Esitys ei sisällä vakuuttavia perusteluja sille, miksi yhteensovittamislain (764/2019) mukaista menettelyä ei voitaisi säätää pääsäännöksi kaivoshankkeissa (vrt. Vihervuori 2019, s. 36).

Joensuussa 14.9.2020

*Ismo Pölönen*

Ympäristöoikeuden professori  
Itä-Suomen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos