

12.4.2022

## Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/12316/2019

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua kaivoslain hallituksen esityksen luonnoksesta. Tuemme kaivoslain uudistukselle asetettuja Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteita ja pidämme tärkeänä, että kaivoslain uudistus saatetaan loppuun hallituskauden aikana. Uudistuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin vielä huomioitava nykyisen hallituksen esityksen puutteet, jotta lainvalmistelulle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa edes merkittävilta osin.

### Yksityiskohtaiset kommentit

#### Kaivoslain 1 § (lain tarkoitus)

##### Luonnonvarojen säästävästä käytöstä kestäväan käyttöön

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa muutoksella pyritään tuomaan paremmin ilmi lain tarkoitus, joka on luoda edellytykset sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväälle kaivostoiminnalle, joka huomioi myös luonnonvarojen kestäväan käytön.

Muutosehdotus on tarkoituksenkälään on kannatettava, mutta vaatisi tuekseen muun kaivoslain uudelleen tarkastelua, jotta tavoite luonnonvarojen kestävästä käytöstä voisi kaivoslain sääntelyssä mahdollistua.

Muutosta perustellaan seuraavasti;

*“1 § Lain tarkoitus. Esityksessä ehdotetaan lain tavoitesäännöksen uudelleenmuotoilua siten, että säännöksestä kävisi paremmin ilmi lain tavoite, joka on luoda edellytykset sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväälle kaivostoiminnalle ja malminetsinnälle. Samalla termi yhteiskunnallisesti kestävä muutettaisiin sosiaalisesti kestäväksi, joka on vakiintunut ja*

*yleisesti käytössä oleva termi. Esitettyä tavoitesäännöksen uudelleenmuotoilua on pidettävä lisäksi perusteltuna, kun otetaan huomioon tässä esityksessä ehdotetut muutokset voimassa olevaan kaivoslakiin. Esityksen ehdotukset lisäävät osaltaan luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja luonnonvarojen kestävästä käyttöä. Esityksessä ehdotetaan ajantasaistettavaksi pykälän 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 3 kohtaan maininta luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisesta sekä muutettavaksi luonnonvarojen säästävä käyttö luonnonvarojen kestäväksi käytöksi.*

Voimassa olevan kaivoslain mukainen säästävän käytön määritelmä eroaa yleisesti ympäristöoikeudessa käytetystä määritelmästä. Kaivoslain kontekstissa säästävällä käytöllä viitataan siihen, ettei kaivosmineraaleja tuhlaeta siinä mielessä, että yksittäinen esiintymä hyödynnetään kaivostoiminnassa mahdollisimman tehokkaasti. Säästävän käytön periaatetta ei ole määritelty vuoden 2011 kaivoslain valmistelussa, mutta periaatteen on katsottu toteutuvan esim. kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskevan kohdan 63 § 2 momentin (esiintymää on hyödynnetty tehokkaasti ja järjestelmällisesti) kautta.

Yleisesti luonnonvarojen kestävästä käytön oikeudellisen periaatteen on katsottu liittyvän säästävän käytön periaatteeseen ja periaatteet ajavat samoja tarkoituksia. Kestävä ja säästävän käytön tavoitteina on käyttää raaka-aineita, etenkin uusiutumattomia, kestävästi ja säästävästi niin, että seuraavilla sukupolvilla olisi mahdollisuus hyödyntää niitä. Kestävä ja säästävä käyttö kannustavat toimijoita materiaalihokkuuteen, johon voidaan pyrkiä neitseellisten raaka-aineiden käyttämättä jättämisen lisäksi myös niiden käytön tehokkuutta lisäämällä. Samaan tavoitteeseen pyritään jätehierarkiassa ja end-of-waste -menettelyssä. Jätteen synnyn ehkäisy ja materiaalihokkuus ovatkin yksi tehokkaimmista välineistä kestävästä kehityksestä, käytön, kulutuksen ja tuotannon kannalta.

Luonnonvarojen kestävästä käytön periaatteen merkitys tarkentunut perustuslain tulkintaa ohjaavassa viimeaikaisessa oikeuskäytännössä. KHO:n päätöksessä (KHO 2021:19) korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtiolla on perustuslain 20 §:n 1 momentti mukainen vastuu ympäristöstä ja perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata perusoikeuksien toteutuminen, joka merkitsee velvollisuutta turvata luonnonvarojen kestävä käytön hallinta ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. KHO:n päätös on seurausta oikeus- ja perusoikeusjärjestelmän evoluutiosta kohti kestävästä ja planetaarisia rajoja kunnioittavan oikeusjärjestelmää. Kaivoslain hallituksen esityksen luonnoksessa ei kuitenkaan ole huomioitu tai edes pyritty arvioimaan 1 §:n tarkoituksen säännöksen muutoksen kohdalla luonnonvarojen kestävästä käytön periaatteen sisältöä tai siihen liittyvien perusoikeuksien toteutumista.

Kaivoslain sääntely ei myöskään mahdollista kaivosmineraalien käytön kestävyysarviointia kaivoslupaharkinnassa yksittäisen luvan kohdalla, joka on edellytys kaivosmineraalien hyödyntämiselle. Käytön kestävyyttä ei myöskään arvioida muuten kaivoslain sääntelyssä.

Kaivoslakiin tulisikin lisätä muutokset, jotka turvaisivat kaivosmineraalien käytön riittävyden niin, että tuleville sukupolville jää yhtäläiset mahdollisuudet kaivoslain 2 §:n 2 momentin 1-3 kohtien mukaisten kaivosmineraalien hyödyntämiseen pitkällä aikavälillä.

Nykyinen ehdotus on ongelmallinen erityisesti kahden kaivoslain kannalta keskeisen perusoikeuden kannalta. Elinkeinovapauden ja ympäristöperusoikeuden yhteensovittaminen edellyttäisi, että oikeusharkinnassa ja kaivoslaissa yleisesti voitaisiin arvioida myös luonnonvarojen riittävyttä kaivoslain soveltamistilanteissa.

Kaivoslakiin tulisikin lisätä säädös arviointimenettelystä kaivosmineraalien riittävydestä valtakunnallisesti ja alueellisesti lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Kaivosmineraalien riittävyys yleisenä etuna tulisi arvioida ennen yksittäistä kaivoslupamenettelyä. Kaivoslupaharkintaan sisältyvä intressivertailu tai uudistettu mineraalistrategia, joka huomioisi kaivosmineraalien kestävä käytön kaivosmineraalikohtaisesti mahdollistaisi edellä mainitun arvioinnin. Vesilain mukainen intressivertailu olisikin luonnollisin tapa varmistua uusiutumattomien luonnonvarojen kestävästä käytöstä yhteiskunnan etu huomioiden.

Myöskään valmisteilla olevan kaivosveron perusteena tai tarkoituksena ei ole valtiovarainministeriön mukaan pyrkimys kaivosmineraalien kestävä käytön hallintaan.

Hallituksen esityksen lähtökohdaksi vaikuttaisikin muodostuneen, että kaivoslakia pidetään elinkeinosäädöksenä, joka säätelee kaivostoimintaa ensisijaisesti toiminnaharjoittajien välisissä suhteissa, vaikka kaivoslaki on ennen kaikkea luonnonvaraoikeudellinen säädös metsälain tai vesilain tapaan. Viimeiseksi mainittuihin lakeihin sisältyvät säädökset, jotka ehkäisevät metsäkatoa tai varmistavat, ettei pohjavesialueita saa heikentää, mutta kaivoslaista puuttuvat vielä sääntelymekanismit, joilla kaivosmineraalien kestävä hallinta voitaisiin turvata.

### Yleisen edun huomioimiseen ehdotetut muutokset

Nyt voimassa oleva ja ehdotetun kaivoslain kaivosmineraalien hyödyntäminen edellyttää kaivoslupaa. Kaivoslupaharkinnassa tutkitaan kaivosluvan edellytysten käsillä olo ja varmistutaan, ettei myöntämiselle ole ehdottomia esteitä (kaivoslaki 48.2 §) tai ettei niitä voida lupamääräyksiin poistaa. Kaivoslupaharkinnassa ei ole siten kyse vesilain mukaisesta intressivertailussa, jossa luvan myöntäminen edellyttää suurempaa hyötyä kuin haittaa vaan lupaedellytysten täyttymisestä, jolloin hyödyllisyyttä yhteiskunnalle ei voi tai tarvitse arvioida.

Kaivoslaki ei mahdollista esimerkiksi Suomen energiaitsenäisyydelle välttämättömän huoltovarmuuden huomioimista kaivoslupaharkinnassa. Kaivosmineraalit kuuluvat välttämättömiin raaka-aineisiin, joiden riittävyys on ehdoton edellytys energiajärjestelmän irtautumisessa fossiilisista tuonti raaka-aineista. Päinvastoin nykyisen ja nyt ehdotetun kaivoslain mukaan ulkomaiselle kaivostoiminnanharjoittajalle on pakko myöntää hyödyntämislupa suomalaisiin

kaivosmineraaleihin, vaikka mineraaleja voitaisiin tarvita kotimaisen tarpeen tyydyttämiseen. Vaaraksi muodostuu muun muassa se, että mineraaleja käytettäisiin Suomen ulkopoliittisen turvallisuuden vaarantavalla tavalla välikäsien kautta. Edes kaivoslain 48 § 2 momentin mukainen luvan ehdoton este yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella ei voi puuttua kansalliseen turvallisuuteen vaikuttaviin syihin, koska säädöksellä voidaan puuttua vain paikkakunnan välittömään fyysiseen turvallisuuden esimerkiksi räjäytystöiden osalta.

Ulkomaalainen kaivosyhtiö saa ensin varauksen myötä etuoikeuden ja myöhemmin kaivosluvan kautta hyödyntämisoikeuden esiintymään. Lisäksi yhtiö saa CETA-sopimuksen (EU:n ja Kanadan välinen kauppasopimus) ja muiden investointisopimusten oikeudellisen suojan yleisen edun kannalta tärkeisiin mineraaleihin ilman, että mineraalien loppukäytön yhteiskunnallista tarvetta voidaan mitenkään säädellä. Jo nykyisin voimassa olevat varaukset ja malminetsintäluvut voivat johtaa tulevaisuudessa tilanteeseen, jossa Suomen yleisen edun kannalta välttämättömät mineraalit on jaettu pois ennen huomaamme tarvitsevamme niitä itse.

Kaivoslakiin ehdotetaan pidemmälle menevää yleisen edun sääntelyä, mutta ei niin, että se mahdollistaisi kaikkien yhteiskunnan eri etujen huomioimista. Intressien huomioimista siis vahvistettaisiin, mutta intressivertailua ei ehdoteta sisällytettäväksi kaivoslakiin. Ehdotuksessa vahvistetaan osaltaan maanomistajan ja kunnan mahdollisuuksia vastustaa kaivostoimintaa kaavoituksen kautta, mutta heikennetään valtion mahdollisuuksia arvioida kaivoshankkeen yhteiskunnan kokonaisedulle aiheuttamaa haittaa. Ehdotetun kaivoslain 61 a §:n mukaan malminetsintäluvun jatkoluvan edellyttämän maanomistajien suostumuksen voisi korvata valtioneuvoston puolto erittäin tärkeän yleisen perusteella.

Lisäys valtioneuvoston puollosta veisi merkittävästi pohjaa lakiin kirjatulta 10 vuoden etsintätyön jälkeen edellytettävältä maanomistajien suostumukselta. On kohtuutonta, että alueen maanomistajilla ei ole malminetsinnän ensimmäisten 10 vuoden aikana sananvaltaa malminetsintäluvan. Edellä kuvattu kirjaus heikentäisi tätä pientäkin maanomistajien oikeuksia parantavaa kirjausta malminetsinnän jatkolupaprosesseissa. Myös 46 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan kunnan oikeudesta vastustaa malminetsintä lupaa tai kullanhuuhtontalupaa voitaisiin poiketa erittäin tärkeän yleisen edun perusteella.

Erittäin tärkeän yleisen edun sisältöä ei ole ehdotuksessa arvioitu, jolloin tulkinnassa joudutaan etsimään apua voimassa olevan kaivoslain esitöistä. Nykyisen kaivoslain hallituksen esityksessä HE 273/2009 on arvioitu yleistä etua vaikeammin täyttyvän edellytyksen eli yleisen tarpeen osalta kaivosalueenastusluvan säätämisen yhteydessä. Yleinen tarve, jonka edellytys on siis yhteiskunnallinen välttämättömyys, voi täytyä esimerkiksi alueellisten työllisyysvaikutuksen kautta. Voidaankin siten arvioida, että nyt ehdotetut alemmat edellytykset täytyisivät samanlaisissa olosuhteissa. Tällöin erittäin tärkeä yleinen etu olisi käsillä malminetsintähankkeiden kohdalla, joilla voi olla esimerkiksi pitkäaikaisia paikallisia työllisyysvaikutuksia. Yleisen edun määritelmän ja vaikeus lisääminen 61 a ja 46 §:n myös altistaisi pitkäaikaiset malminetsintähankkeiden jatkoluvat investointisuoja sopimusten tulkinnalle ja mahdollisille välimesmenettelyille. Suomen luonnonsuojeluliitto

vastustaa lisäystä yleisestä edusta ja edellä kuvattua kirjausta valtioneuvoston poikkeusluvasta, jolla lupa voitaisiin myöntää maanomistajien enemmistön ja/tai kunnan vastustuksesta huolimatta.

Yleisen edun muutosten vaikutusta kaivoslain järjestelmään ei ole arvioitu muualla luonnoksessa kaivoslain hallituksen esitykseksi. Myöskään ehdotukseen lausuntoajan kuluessa lisätyssä Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa ei oteta kantaa siihen, minkälaisia yleisen edun muutoksilla esimerkiksi 61 a §:n poikkeus osalta arvioidaan olevan perusoikeuksien toteutumiseen.

Yleisen edun muutosten vaikutuksia voidaan arvioida kaivoslain järjestelmän kautta. Kaivoslain tiukkaa edellytyksiin ja esteisiin perustuvaa oikeusharkintaa on pyritty pehmentämään lupamääräyksillä (51 ja 52 §), joilla voidaan ottaa huomioon erilaiset perusoikeuksista kumpuavat yksityiset ja yleiset edut malminetsintä- ja kaivoslupavaiheessa. Ehdotuksessa on siten katsottu, että malminetsinnän jatkamisen yhteiskunnallinen etu on niin tärkeä, ettei malminetsinnän jatkoa voida jättää lupamääräysten varaan. Lupamääräyksillä on mahdollista muuttaa malminetsintälupaa jatkoluvan yhteydessä niin, että maanomistajan vastustus voisi tapauskohtaisesti vähentyä ja sallia etsintätöiden jatkumisen.

Edellisestä seuraa, että kaivoslain 61 a §:n 3 momentin perusteella oikeus malminetsintään on ehdotuksessa katsottu tärkeämmäksi suojelluksi oikeushyväksi kuin maanomistajien omaisuudensuoja. Edes 10 vuoden malminetsinnän jälkeen omaisuuden suojan ei katsota tarvitsevan suojaa malminetsinnältä. Yksittäisen toiminnanharjoittajan oikeus jatkaa malminetsintää 10 vuoden etsinnän jälkeen ja katsotaan siis kaivoslaissa tärkeämmäksi suojattavaksi oikeushyväksi kuin vaikka vuosisatainen maanomistus. Tosiasiallisesti malminetsinnän jatkoluvan poikkeuksella suojellaan yksittäisen malminetsijän tulevaa oikeutta kaivostoimintaan.

Malminetsintäluvan jatkoa siis perustellaan yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeella eli tulevalla kaivostoiminnalla ja kaivosmineraalien hyödyntämisellä. On ongelmallista, ettei malminetsintää voi vastaavasti vastustaa maanomistaja tai kunta muulla kuin malminetsinnän konkreettisilla vaikutuksilla. Edellä kuvattu kaivoslain sääntely on perusoikeuksien yhteensovittamisen ja perusoikeusjärjestelmän toteuttamisen näkökulmasta ongelmallinen. Kaivostoimintaan tähtäävän toiminnan edellytyksiä arvioidaan selvästi laajemmin kaivostoimintaa kannattavien näkökulmasta verrattuna kaivostoimintaa lupaprosesseissa vastustavien näkökulmaan. Kaivoslain 61 a § 3 momentti arvioidaan tosiasiallisesti jo esimerkiksi tulevan kaivostoiminnan merkitystä yhteiskunnan raaka-ainehuollolle samoilla perusteilla kuin kaivosaluelunastuslupaa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä, jolloin maanomistajien kannalta malminetsintävaiheessa tehdään myös päätös, joka merkitsee todennäköisesti maa-alueiden lunastusta kaivostoimintaa varten tulevaisuudessa.

Valtioneuvoston malminetsintäluvan jatkoluvan antama puolto voi johtaa maanomistajan omaisuuden arvon merkittävään laskuun jo tulevan kaivostoiminnan odotuksen takia, vaikka on vielä suuri epävarmuus, eteneekö malminetsintä tulevaisuudessa kaivostoimintavaiheeseen. Niissä tapauksissa, jossa valtioneuvoston puolto malminetsinnälle myönnetään yhteiskunnan raaka-ainehuolto tarpeen yleisen edun perusteella on erittäin todennäköistä, että jatkossa samalle malminetsintäalueelle myönnettäisiin kaivoslupavaiheessa myös kaivosaluelunastuslupa yleiseen tarpeeseen perustuen. Maanomistajan kannalta malminetsintäluvan jatkolupa valtioneuvoston puoltoon perustuen romahduttaisi muut samaisen alueen käyttömahdollisuudet muuhun tarkoitukseen niin kauan kuin edes mahdollisuus kaivostoimintaan säilyy.

Kaivoslain 61 a §:n 3 momentin malminetsinnän jatkoa koskeva poikkeus ohjaa jo tulevaa kaivostoiminnan edistämisen yleiseen etuun perustuen. Säädös on ongelmallinen myös kaivoslain kokonaisuuden kannalta. Valtion kaivostoimintaa koskeva yleinen etu tulee kaivoslaissa huomioiduksi vain silloin kuin malminetsintäyhtiö ja tuleva kaivostoimija edistää kaivoksen perustamiseen tähtäävää toimintaa. Yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarve tuleekin huomioiduksi tilanteissa, joissa arvioidaan ja edistetään yksittäisen kaivoksen ja toiminnanharjoittajan elinkeinovapautta. Yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen ei voi siten yksittäisissä tapauksissa tai yleisesti ottaa huomioon yhteiskunnan pitkäaikaisista raaka-ainehuollon tarvetta kaivoslain 1 § 2 momentin 3 kohdan mukaisesti niin, että luonnonvarojen kestävä käyttö voidaan huomioida pitkällä aikavälillä. Ottaen huomioon KHO:2021:19 päätöksen, jonka mukaan valtion täytyy turvata ympäristövastuu myös luonnonvarojen kestävä hallinnan näkökulmasta ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostuneen perusoikeuksien soveltamiskäytännön, tulisi kaivoslakiin ehdotettu 61 a § 3 momentti poistaa esityksestä.

Kaivosmineraalien merkitys olisi mahdollista arvioida yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen kannalta osana kaivoslupaharkintaa, jos harkinnan osaksi otettaisiin intressivertailu.

### 3 § Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälässä lueteltuihin yhdessä sovellettaviin lakeihin tulee lisätä kaivannaisjäteasetus 190/2013, jätelaki 646/2011 sekä kaatopaikka-asetus 331/2013.

Kaivannaisjäteasetus on keskeisin kaivosten pitkäaikaisia ja suurimpia ympäristövaikutuksia hallinnoiva laki, jonka noudattamisessa on kaikilla kaivoksilla suuria vaikeuksia. On erittäin tärkeää, että kaivoslaissa viitataan kaivannaisjätedirektiivin perusteella annettuun asetukseen. Kaivosyhtiöille ei saa antaa edes vahingossa kuvaa, että jätteistä ei tarvitsisi vastata. Esimerkiksi Terrafamen miljardeista vaarallisen tai sitäkin vaarallisemman jätteen tonneista seuraisi yhteiskunnalle tähtitieteelliset vastuut ja vahingot hyvin pitkälle

tulevaisuuteen, ellei niitä hallita kaivannaisjätelainsäädännön perusteella. Jätelaki ja sen hierarkian noudattaminen on myös keskeistä kaivostoiminnan kestävyydelle. Jätelain ja kaatopaikkalain noudattamisen ongelmat näkyvät esimerkiksi Oriveden kaivoksen tunneleihin tehdyssä salakaatopaikassa. Valtion kaivosyhtiö Outokumpu ja Dragon Mining ovat toimineet vuosia ikään kuin jätelainsäädäntö ei koskisi niitä. Samoin Terrafame suunnittelee toistuvasti vaarallisten kaivannaisjätteiden kaatopaikkoja kallioruhjeiden päälle.

Malminetsinnän kieltoluonnonsuojelualueilla ja pelloilla.

kaivoslain 7 §:n 2 momentti (etsintätyö)

Muutosehdotus: Lisätään uusi kohta:

- 9) luonnonsuojelulain 10 §:n sekä 64 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisille alueille.
- 10) pelloille, jos lupa myönnetään maa- ja kallioperään kajoavaan koneelliseen malminetsintään kuten kairaukseen tai koelouhintaan tai montukseen.

Kaivoslain 46 §:n 3 momenttiin seuraava muutos:

Nykyinen muotoilu:

Malminetsintälupa ja kullanhuuhdentalupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella, ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle alueelle. Luvan myöntämisen esteenä ei myöskään pidetä sellaista asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhdontaa varten ja sijaitsee kaivosalueella tai kullanhuuhdonta-alueella.

Ehdotettu muutos:

Malminetsintälupa ja kullanhuuhdentalupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella, ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin 1, 9 ja 10 kohdassa tarkoitettulle alueille. Luvan myöntämisen esteenä ei myöskään pidetä sellaista asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhdontaa varten ja sijaitsee kaivosalueella tai kullanhuuhdonta-alueella.

Perustelu: luonnonsuojelu arvojen lisäksi on huomioitava koneellisen malminetsinnän melu-, kemialliset sekä pinta- ja pohjavesivaikutukset.

Toissijaisesti koneellinen malminetsintä tai koneellinen malminetsintä, erityisesti kairaukset ja koelouhinta on kiellettävä luonnonsuojelualueilla. Kemialliset pinta- ja pohjavesivaikutukset ja kairausputket olisivat erityisiä ongelmia pelloilla.

Luonnonsuojelualueiden läheisyydessä olisi selvitettävä suojaetäisyys, jolta haittaa ei tulisi luonnonsuojeluarvoilla.

## Maan/kiinteistön omistajan luvalla tapahtuva malminetsintä 9 §

Täsmennys hallituksen esitykseen, nykyinen esitys 9 § sivu 78, toinen palsta 2 kappaleen loppu:

Johtuen kallioperään kajoavan koneellisen malminetsinnän, kuten kairauksien ympäristövaikutuksista, niitä ei voi sallia maanomistajan/kiinteistönomistajan luvilla.

Malminetsinnän jätevaikutukset ja kaivannaisjätesuunnitelma kaivoslain hallituksen esityksen luonnoksessa (13 §) ehdotetaan:

“Yleensä malminetsinnän jäte on pilaantumaton maa-ainesta ja sitä syntyy vain vähäisiä määriä. Jonkin verran voi syntyä myös pysyväksi jätteeksi katsottavaa kiviainesjätettä. Sen vuoksi 1 momentissa vaaditut toimenpiteet voivat käytännössä yleensä olla hyvin vähäisiä ja 2 momentissa tarkoitettu jätehuoltosuunnitelma varsin yleispiirteinen. Jos malminetsintää tehdään sellaisilla menetelmillä, joista ei synny jätettä, ei jätehuoltosuunnitelmaakaan ole laadittava. Asia olisi kuitenkin selvitettävä malminetsintälupahakemuksessa.”

Ehdotus uudeksi muotoiluksi:

Yleensä ei-koneellisen malminetsinnän jäte on pilaantumaton maa-ainesta ja sitä syntyy vain vähäisiä määriä. Jonkin verran voi syntyä myös pysyväksi jätteeksi katsottavaa kiviainesjätettä. Sen vuoksi 1 momentissa tällöin vaaditut toimenpiteet voivat käytännössä yleensä olla hyvin vähäisiä ja 2 momentissa tarkoitettu jätehuoltosuunnitelma varsin yleispiirteinen. Sen sijaan yleisten sulfidipitoisten mineralisaatioiden koneelliset tutkimusmenetelmät, kuten kallioperän kairaukset tai koelouhinta tuottavat ei-pysyviä ja vaarallisia kiinteitä ja nestemäisiä kaivannaisjätteitä. Näiden jätteiden syntyminen tulee arvioida mineralisaation rakenteen perusteella kaivannaisjäteasetuksen menetelmillä, jätteiden talteenottoa ja lainmukaista käsittelyä tulee säädellä ja tarkkailla niin etteivät ne joudu ympäristöön. Vesistöön, pohjavesiin, pienvesiin tai soihin taikka niiden alle kairatessa tulee erityisesti selvittää toiminnan jätteiden vesivaikutukset, johtuen kairareijissä muodostuvista pintaveden ja pohjavesien yhteydestä, sekä toisaalta kallioraoissa leviävistä kairausjätteistä. Kairausjätteen pohja- ja pintavesivaikutukset tulee



erityisesti selvittää ja rajoittaa käsittäen kalliossa olevien kairareikien tukkimisen kokonaan tai mahdollisimman pitkältä matkalta.

Montutus- ja kaivantomentelmien riskit vaarallisten pohjamoreenien levittämisestä tulee kontrolloida samoin kuin kaivannoista tulevien vesien laatu, vaikutukset ja käsittelyn tarve on selvitettävä. Kaivantojen vaikutukset puiden juuriin ja muuhun tärkeään kasvillisuuteen sekä eläimiin ml. porot on selvitettävä, rajoitettava ja korvattava. Asianosaisille tulee olla lupahakemusten kuulemisvaiheissa mahdollisuus arvioida ja kommentoida em. vaikutuksia sekä tehdä vaatimuksia niiden suhteen ml. vaatimukset toiminnan sijoittumisesta sekä vakuuksiksi mahdollisia korvauksia varten.

Kaivoslain perusteluissa oleva väite "malminetsinnän jäte on pilaantumaton maa-ainesta" ei kestä lähempää tarkastelua. Malminetsinnässä tehtävistä kairauksista muodostuu Suomen tavanomaisiin metallimineraalihin eli sulfideihin kairatessa erityisen haitallista ja usein ympäristölle vaarallista jätettä. Koska laissa ja lupakäytännössä oletetaan tällä hetkellä, ettei koneellisella malminetsinnällä ole ympäristövaikutuksia, ei malminetsinnän harjoittamiseen vaadita tällä hetkellä ympäristö- tai vesilain mukaista luvitusta tai edes ilmoitusta. Tilanne on epäsuhtainen niin ympäristövaikutusten kannalta kuin myös verrattaessa malminetsintää kullanhuuhdontaan, joka edellyttää joko YSL:n mukaista ilmoitusta tai ympäristölupaa.

#### 34 § Lupakäsittely

Ympäristölupa kaivosluvan edellytykseksi tai myönnetään yhtäaikaaisesti (yhden luukun laki/Luova):

Ehdotus uudeksi muotoiluksi:

8) Hanketta koskeva ympäristölupa kaivosluvan liitteenä sekä selvitys aikaisemmin myönnetyn ympäristöluvan ajantasaisuuden varmistamisesta mukaan lukien jätteiden pitkäaikaiset vaikutukset ja selvitys vaikutuksista kaivosluvitukseen tai selvitykset samanaikaisesti myönnettävästä ympäristöluvan vaikutuksista kaivosluvitukseen.

#### 38 § poronhoito -momentin osalta (4.momentti)

Nykyinen muotoilu:

Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Muutostarve:

Lupaviranomaisen tulee poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä asianomaisten paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan

kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset poronhoidolle, sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;
- 2) mitä poronhoidon kannalta tärkeitä alueita ja toimintoja hakemus koskee;
- 3) muut poronhoitoa häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä.

Mitä ed. momentissa säädetään, koskee myös sellaisia poronhoitoalueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joiden vaikutukset ulottuvat poronhoitoalueelle.

Kaivos- ja malminetsintälupien ympäristövaikutukset kuvattava tarkemmin

### 51 § Malminetsintäluvassa annettavat lupamääräykset

Pykälän 2 momentin 6 kohdan nojalla hakemuksessa olisi selvitettävä suunnitelman mukaisen toiminnan ympäristö- ja muut vaikutukset. Malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa koskevassa hakemuksessa olisi esitettävä tiedot alueen ympäristöstä (esimerkiksi luonnonsuojelualueista ja tärkeistä tai muista vedenhankintakäyttöön soveltuvista pohjavesialueista) sekä alueella harjoitettavasta elinkeinotoiminnasta.

\*Yllä olevan laissa jo olemassa olevan kappaleen alun jälkeen tulisi lisätä seuraavasti malminetsintälupien ympäristövaikutuksista:

Erityisesti seuraavat ympäristövaikutukset on selvitettävä. Yleisten sulfidipitoisten mineralisaatioiden koneelliset tutkimusmenetelmät, kuten kallioperän kairaukset tai koelouhinta tuottavat ei-pysyviä ja vaarallisia kiinteitä ja nestemäisiä kaivannaisjätteitä. Ympäristövaikutusten selvittämiseksi on selvitettävä haitalliset mineraalit perustuen geologisiin tietoihin mahdollisen mineralisaation koosta ja laadusta sekä aikaisemmista tutkimuksista saatujen alkuaine- ja mineraalitietojen perusteella. Jätteiden pääseminen ympäristöön tulee estää, mutta ne leviävät joka tapauksessa kalliion halkeamissa. Vesistöön, pohjavesiin, pienvesiin tai soihin taikka niiden alle kairatessa tulee erityisesti selvittää toiminnan jätteiden vesivaikutukset, johtuen kairareijissä muodostuvista pintaveden ja pohjavesien yhteydestä, sekä toisaalta kallioraoissa leviävistä kairausjätteistä.

Kairausjätteen pohja- ja pintavesivaikutukset tulee erityisesti selvittää ja rajoittaa käsittäen kalliossa olevien kairareikien tukkimisen kokonaan tai mahdollisimman pitkältä matkalta.

Kairauksen meluvaikutukset tulee selvittää perustuen kyseisen kairaus tai muun laitteen luvanmukaisessa toiminassa mitattuu melutasoon ja mallinnuksiin. Meluvaikutukset tulee huomioida asutukseen sekä eläimiin, kuten suojeltuihin lajoihin ja lintuihin erityisesti pesimäaikoina.

Kairauksen pölyvaikutuksista tulee selvittää ja huomioida erityisesti asbestimneraalit ja radioaktiiviset aineet.

Kaivostoiminta (samaa kaavaharkintaa):

Tulee selvittää kattavasti esiintymän haitalliset mineraalit ja kaivannaisjätteistä sekä louhoksista ym. rakenteista tulevat pinta- ja pohjavesipäästöt toiminnan aikana sekä sen jälkeen. Erityisesti tulee selvittää vaaralliseksi eli ongelmajätteeksi luokiteltavan jätteen määrät sekä näiden jätteiden pitkäaikaiset vaikutukset pinta- ja pohjavesisissä sekä vesistöissä.

Edelleen tulee selvittää kaivannaisjätteiden jätealueiden vaikutukset maankäyttöön ja muun muassa tarve korjata jätealueiden pohja- ja vesienkäsittelyrakenteita, harjoittaa vesien puhdistusta ja siitä johtuvaa uusien ongelmajätekaatopaikkojen rakentamista sekä poistaa puusto jätealueiden päältä hyvin pitkiä aikoja kaivoksen sulkemisen jälkeen sekä näihin kaikkiin tarvittavat vakuudet. Vaihtoehtona äärimmäisen pitkien aikojen suurille vakuuksille tulee selvittää jätteiden pysyvä stabilointi tai hyötykäyttö niin, ettei lailliset normit ylittäviä ympäristövaaroja tule pitkienkään aikojen kuluessa ja tämän vaihtoehdon vaikutukset alueiden käyttöön pitkien aikojen kuluessa.

## YMPÄRISTÖLUPA KAIVOSLUVAN EDELLYTYKSEKSI

Uusi kaivoslain 47 §:n 2 momentti:

Kaivostoiminnalla on ympäristönsuojelulain (527(2014) 27 §:n mukainen ympäristölupa.

### 48 § Kaivosluvan myöntämisen esteet

Hallituksen esitykseen tulisi kirjata seuraavasti:

Huomattavina vahingollisina tai 2011 lain HEn mukaisesti "erittäin merkityksellisinä vahingollisina" ympäristövaikutuksina pidetään laittomia vaikutuksia, kuten erityisesti kaivannaisjäteasetuksen vastaisia vaikutuksia ml. pintavesien pilaantumista, joka ei ole sallittua pitkienkään aikojen kuluessa sekä maaperän tai pohjaveden pilaantumista sekä toisaalta vesipuite- ja pohjavesidirektiivien normien ylityksiä aiheuttavat päästöt. Näiden vaikutusten selvittämiseksi tulee selvittää kaivannaisjäteasetuksen mukaan jätteiden laatu ja määrät jätealueilla sekä louhoksiin sijoitettuna ja näiden lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset. Samoin on selvitettävä kaivoksen toiminnan aikaisten päästövesien laatu ja vaikutukset. Näiden selvittäminen on välttämätöntä myös kaavoituksen sekä yleisten ja yksityisten etujen selvittämisen kannalta.

Käytännössä nykyisen kaivannaisjättesäätelyn ja ympäristöluvituksen puitteissa vesipuitedirektiivin normeja ei kunnioiteta PSAVIa lukuunottamatta ja erityisesti yhdelläkään kaivoksella ei ole kaivannaisjätedirektiivin edellytysten mukaista kaivannaisjätesuunnitelmaa. Tämän laillisen tilan vallitessa kaivoslupien myöntämisestä seuraa valtiolle ja kunnille sekä muulle yhteiskunnalle kohtuuttomia riskejä, joita ei voida sallia. Riskit ovat myös vapaakauppasopimusten välimiesoikeusriskejä, jotka tarkoittavat mahdollisesti miljardien eurojen välimiesoikeusvaatimuksia ja jopa valtion kannalta positiivisen tuloksen saavuttaneissa tapauksissa valtiolle koituu käsittelyistä kymmenien miljoonien oikeudenkäyntikuluja.

Seuraavat lauseet tulee poistaa, koska ne antavat perusteet aivan kohtuuttomille ja erittäin laittomille vaikutuksille:

Säännöksessä on kyse yleisarvioinnista, esimerkiksi arvokkaan maisema-alueen tuhoutumisesta tai alueiden tulemisesta elinkelvottomaksi, mutta ei yksityiskohtaisesta terveysthaittojen tai muusta ympäristön pilaantumisen arvioinnista, joka tehdään ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla.

#### 51 §:n 2 momentin 10 kohdan HE-luonnoksen perustelut

10) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta;

Kuitenkin HEI-luonnoksessa ohjataan lainsoveltamista kaivoslain uudistuksen tavoitteiden vastaisesti;

“Pääsääntöisesti malminetsintä on mahdollista suunnitella ja toteuttaa siten, että 11 §:n 2 momentissa säädetyt kiellot eivät muodostu ongelmaksi. Lain 11 §:n 2 momentin kieltoja ja tarvetta asettaa lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiellettyä seurausta aiheudu, olisi kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti. Nyt käsillä olevia kiellettyjä seurauksia on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä kaivoslaiksi (HE 273/2009 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut).”

→ Edellisestä seuraa, ettei kaivosviranomaisen (Tukes) soveltamiskäytäntö muutu, koska HE:n mukaan pääsääntöisesti malminetsinnällä ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia jatkossakaan muuten kuin poikkeustilanteissa.

Muutosehdotus:

Poistetaan ensimmäin lause (Pääsääntöisesti...).

Lisätään:

Yleisten sulfidipitoisten mineralisaatioiden koneelliset tutkimusmenetelmät, kuten kallioperän kairaukset tai koelouhinta tuottavat ei-pysyviä ja vaarallisia kiinteitä ja nestemäisiä kaivannaisjätteitä. Ympäristövaikutusten selvittämiseksi on muun muassa selvitettävä haitalliset mineraalit perustuen geologisiin tietoihin mahdollisen mineralisaation koosta ja laadusta sekä aikaisemmista tutkimuksista saatujen alkuaine- ja mineraalitietojen perusteella. Jätteiden pääseminen ympäristöön tulee estää, mutta ne leviävät joka tapauksella kallion halkeamissa. Vesistöön, pohjavesiin, pienvesiin tai soihin taikka niiden alle kairatessa tulee erityisesti selvittää toiminnan jätteiden vesivaikutukset, johtuen kairareijissä muodostuvista pintaveden ja pohjavesien yhteydestä, sekä toisaalta kallioraoissa leviävistä kairausjätteistä. Kairausjätteen pohja- ja pintavesivaikutukset tulee erityisesti selvittää ja rajoittaa käsittäen kalliiossa olevien kairareikien tukkimisen kokonaan tai mahdollisimman pitkältä matkalta.

Kairauksen meluvaikutukset tulee selvittää perustuen kyseisen kairaus- tai muun laitteen luvanmukaisessa toiminnassa mitattuun melutasoon ja mallinnuksiin. Meluvaikutukset tulee mallintaa ja selvittää valtioneuvoston päätöksen melutason ohjearvoista 993/1992 mukaisesti asutukseen sekä eläimiin, kuten suojeltuihin lajeihin ja lintuihin erityisesti pesimäaikoina. Ohjearvojen lisäksi tulee huomioida vaikutukset direktiivillä ja muuten suojeltuihin lintuihin ja muihin eläimiin. Kairauksen pölyvaikutuksista tulee selvittää ja huomioida erityisesti asbestimineraalit ja radioaktiiviset aineet.

Perustelut

Voimassa olevan kaivoslain yleistavoitteena on yhteensovittaa tapauskohtaisesti kaivostoiminnan malminetsinnän ja kaivostoiminnan eri vaikutukset. Pääsääntöisesti-lause ohjaa tosiassa lainsoveltamista laintarkoituksen vastaiseen niin, että Tukes, ettei malminetsinnälle tule määrätä jatkossakaan lupamääräyksiä esim. ympäristövaikutuksiin liittyen muuten kuin poikkeustilanteissa.

61 b §

Uusi säädös voisi olla hyväksyttävissä, jos se mahdollistaisi valitusoikeuden myös esimerkiksi ympäristöjärjestöille niin kuin muissa lupapäätöksissä.

Valitusoikeuden rajaaminen ei ole perusteltua pelkästään asian käsittelyaikoihin liittyvien pelkojen vuoksi, koska päätöksen valitukset voivat kohdistua vain

poikkeuksellisten olosuhteiden käsillä oloa, jolloin kyseessä on kevennetty valitus joka tapauksessa.

Valitusoikeuden rajaamista pitäisi tarkastella vielä perustuslain 20 §:n 2 momentin Århusin yleissopimuksen uudelleen kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien näkökulmasta.

Muutosehdotus

Poistetaan 165 §:n uusi viimeinen kohta, joka poistaa valitusoikeuden

Edellä 61 b §:ssä tarkoitettuun kaivosviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla ainoastaan luvan haltija sekä asianosainen. kansainvälisille kaivosyhtiöille enemmän valttikortteja, kuin mitä voimassa oleva kaivoslaki tarjoaa.

108 §

Hallituksen esitys:

Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten

SLL:n ehdotus: poistetaan sana eräitä.

Perustelut: kaivoslain 108 §:n ja YSL:n kaivosten jätealueita koskevien vaukkuuksien väliin putoaa asioita esimerkiksi kaivoskuilun jätevedet, jolloin eräitä sana rajaa merkittäviä kaivoksen sulkemisen jälkeisiä vakuusasioita ehdotetussa muodossa kaivosvakuuden ulkopuolelle.