



Asia: VN/12316/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

-

2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

-

3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

-

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

-

5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

-

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

-

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Työ- ja elinkeinoministeriö on varannut lausuntopyynnön jakelussa mainituille tahoille tilaisuuden antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamisesta. Esitys perustuu hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”. Esityksen tavoitteena on esittää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan.

Lausuntopyyntö on kohdistettu muun ohella oikeusministeriölle, mutta ei Tuomioistuinvirastolle eikä korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mitä korkein hallinto-oikeus pitää yllättävänä. Lausuntopyynnön mukaan lausunnon voi kuitenkin antaa myös muu kuin jakelussa mainittu taho.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee launnossaan luonnosta muutoksenhaun kannalta ja kiinnittäen siitä näkökulmasta huomiota säännösten systematiikkaan ja selkeyteen.

Muutoksenhaku

Valitusoikeudesta säädetään kaivoslain 165 §:ssä. Pykälään on esitetty lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan edellä 61 b §:ssä tarkoitettuun kaivosviranomaisen päätökseen (malminetsintäluvan

voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa) saisi hakea muutosta valittamalla ainoastaan luvan haltija sekä asianosainen. Esityksen perusteluista ei ilmene, miksi valitusoikeudesta on tältä osin tarkoitus säätää toisin kuin 165 §:n 1 momentissa.

Kaivoslakiin esitetään lisättäväksi uusi varausmaksua koskeva 8 a luku. Varauskannun suuruus määräytyisi varausalueen pinta-alan mukaan ja kaivosviranomaisen määräisi varausmaksun varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä. Varauskannun perimisen osalta uuteen 8 a lukuun sisältyvässä 98 e §:ssä viitataan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (709/2007). Esityksestä ei käy riittävällä tavalla ilmi, millä tavoin muutoksenhaku varausmaksun osalta on ollut tarkoitus järjestää. Muutoinkin korkein hallinto-oikeus katsoo, että varausmaksun oikeudellinen luonne on jäänyt esityksessä arvioimatta. Näistä syistä korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole edellytyksiä lausua esityksestä tältä osin.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Voimassa oleva kaivoslaki sisältää viittauksia muuhun lainsäädäntöön ja säännöksiä, jotka ovat päällekkäisiä muun lainsäädännön kanssa. Tällaisia säännöksiä ehdotetaan luonnoksessa lisättävän.

Kaivoslain 3 §:n mukaan sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, sovelletaan mainitun lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin mainitun lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia.

Kaivoslain 5 §:n 6 kohdan määritelmän mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitetun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Mainittuun pykälään ei ehdoteta muutoksia.

Kaivoslain 11 § koskee malminetsintää luvan nojalla. Pykälän 2 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saisi aiheutua muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta.

Kaivoslain 51 § koskee malminetsintäluvassa annettavia määräyksiä. Pykälän 2 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan tarpeellisia määräyksiä olisi annettava toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheutuisi muun ohella merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien

olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta.

Kaivoslain 52 § koskee kaivosluvassa annettavia määräyksiä. Pykälän 3 momenttiin esitetään lisättäväksi muun ohella 10 ja 11 kohdat. Momentin 10 kohdan mukaan kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset. Momentin 11 kohdan mukaan kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla estettäisiin huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista.

Kuten kaivoslain 3 §:stä ilmenee, kaivoslain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa sovelletaan muun ohella luonnonsuojelulakia ja ympäristönsuojelulakia. Lisäksi kaivoshankkeen toteuttaminen edellyttää säännönmukaisesti ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Esityksen perusteluista ei tarkemmin ilmene, onko ja missä määrin edellä selostettuja kaivoslain 11, 51 ja 52 §:ään esitettyjen lisäysten sanamuotoja ja niiden soveltamisalaa arvioitu suhteessa hankkeisiin myös sovellettaviin luonnonsuojelulakiin ja ympäristönsuojelulakiin.

Esityksestä syntyy vaikutelma, että kaivoslakiin tehtävillä muutoksilla olisi tarkoitus tarkentaa muiden lakien säännöksiä. Jos eri lakien sanamuodot ja käsitteet jäävät epäyhtenäisiksi, lakien päällekkäisestä soveltamisesta aiheutuu ongelmia.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Mika Seppälä ja Jaakko Autio. Sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus