

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 3.3.2022, VN/12316/2019

Asia Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN YMPÄRISTÖLUPAVASTUUALUEIDEN LAUSUNTO ASIASSA

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Aluehallintovirasto on 8.4.2022 pyytänyt lisääaikaa lausunnon antamiseen 21.4.2022 asti.

Lausuntopalvelun sulkeutumisen vuoksi lausunto toimitetaan lausuntopalvelun sijaan erillisenä tiedostona sähköpostitse työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon. Lausunnossa on esitetty aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden näkemys lakimuutoksesta lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin samassa muodossa, kuin ne olivat lausuntopalvelussa esitettynä.

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu,
- varausajan lyhentäminen,
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen,
- varausajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.

Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

Aluehallintovirastot eivät lausu varausjärjestelmään liittyen esitetyistä muutoksista. Varausjärjestelmällä ei varausilmoituksen ja sitä koskevan varauspäätöksen oikeusvaikutukset huomioon ottaen ole merkitystä aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden toimintaan.

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

Kaivoslain hallituksen esitysluonnoksen yhtenä kaivoslainsäädännön uudistamisen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen. Luonnoksessa on ehdotettu muun ohella muutosesityksiä, joiden tarkoituksena on huomioida ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupa-

harkinnassa. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi luonnoksessa ehdotetaan muutoksia niin kaivos- kuin malminetsintäluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn.

Soveltamisalojen rajat kaivostoiminnassa

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 11 todetaan, että *”Varsinainen kaivostoiminta edellyttää useita eri lakien nojalla annettuja lupia ja viranomaispäätöksiä. Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välinen työnjako on muun muassa kuulemisten perusteella jäänyt kansalaisille epäselväksi.”* Nyt kun ympäristönsuojeluun liittyvää sääntelyä sisällytetään esitetyn mukaisesti aiempaa enemmän kaivoslakiin, lisää se etenkin kaivostoimintaa koskevissa asioissa entisestään työnjaon epäselvyyttä kansalaisille, toiminnanharjoittajille sekä myös viranomaisille.

Jo voimassa olevan kaivoslain 48 §:n 2 momentissa kaivoslupan myöntämisen edellytykseksi on säädetty muun ohella se, ettei lupaa saa myöntää silloin, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia eikä vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Tässä kohtaa on hyvä huomata, että tästä säännöksestä ei aluehallintovirastojen tietojen mukaan ole soveltamiskokemusta, koska voimassa olevan kaivoslain mukaan ei ole myönnetty yhtään kaivoslupaa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään muun ohella kaivoslain 52 §:n 3 momentin 11 kohtaan lisättäväksi, että kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista. Se milloin ja minkälaisia määräyksiä vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumisen estämiseksi Tukes voisi antaa edellä mainitun hallituksen esitysluonnoksen säännöksen perusteella, jää avoimeksi. Lähtökohtaisesti nämä huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset aiheutuvat päästöistä, joista puolestaan aiheutuu ympäristön pilaantumista ja niistä kuuluisi siten määrätä ympäristönsuojelulain soveltamisalan mukaan ympäristöluvassa.

Kaivostoiminta edellyttää aina ympäristölupaa. Ympäristölupaharkinnan keskeisintä ydintä on nimenomaan toiminnan päästöistä aiheutuvan pilaantumisen arviointi ja tarpeellisten lupamääräysten asettaminen siten, että toiminnasta ei aiheudu terveyshaittaa, merkittävää päästöistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista tai eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisusta. Luvassa annettavien päästöraja-arvojen sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Aluehallintovirastot ratkaisevat kaivosten ympäristölupa-asiat. Aluehallintovirastoissa on henkilöstöä, joiden ammattitaito ja osaaminen kohdentuu nimenomaan kaivostoiminnan päästöihin ja niiden rajoittamiseen.

Edellä kuvatusti samat päästöt ja niitä koskevat määräykset tulisivat olemaan myös kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa ja määräysten asettamisessa suuressa merkityksessä. Tämä edellyttää valtionhallinnossa päällekkäisen osaamisresurssin kohdentamista kaivosviranomaiseen ja ympäristölupaviranomaiseen.

Epäselväksi jää esimerkiksi se, miten toimittaisiin sellaisessa tilanteessa, jossa Tukes päätyisi kaivoslupan myöntämisedellytysten arvioinnissa päästöistä aiheutuvien ympäristövaikutusten osalta erilaiseen lopputulokseen kuin aluehallintovirasto arvioidessaan kaivostoiminnan ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä.

Soveltamisalojen rajat malminetsinnässä

Hallituksen esitysluonnoksessa malminetsinnän osalta ei ole nähtävissä samankaltaista päällekkäisen sääntelyn ongelmaa kuin kaivosluvan osalta, koska malminetsintä ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristölupaa. Malminetsintä voi kuitenkin edellyttää ympäristölupaa yleisen luvanvaraisuuden perusteella (esimerkiksi, jos etsintätyöstä aiheutuu vesistön pilaantumista) ja myös vesilain mukaista oikeutta malminetsinnässä tarvittavaan vedenottoon. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 34 on todettu, että *”Malminetsintä voi edellyttää vesilain mukaista lupaa esimerkiksi silloin, jos malminetsinnässä on tarkoitus suorittaa koelouhintaa.”* Tiivistettynä voidaan todeta, että ympäristönsuojelun tason arvioidaan parantuvan malminetsintään liittyen esitetyillä muutoksilla.

Soveltamisalojen rajat kullanhuuhdonnassa

Ympäristönsuojelun tasoa parantavien lupamääräysten lisäämistä ehdotetaan kaivoslupaa ja malminetsintälupaa, mutta ei kullanhuuhdontalupaa koskevaan sääntelyyn. Tämä voi myös aiheuttaa osaltaan kaivoslain uudistamisen tavoitteisiin liittyvää epäselvyyttä, koska kullanhuuhdonnalla on samanlaisia ympäristövaikutuksia kuin kaivostoiminnalla ja malminetsinnällä. Joissain tilanteissa vaikutukset voivat olla jopa selvemmin esiin tulevia. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole perusteltu sitä, miksi sekä käsin että koneellisesti tapahtuva kullanhuuhdonta olisi jätettävä pois tästä muutoskokonaisuudesta ympäristövaikutusten osalta. Tähän liittyen todetaan, että koneellinen kullankaivu vaatii ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, joskin pienimuotoinen koneellinen kullankaivu toimintona edellyttää vain ympäristönsuojelulaissa säädetyn ilmoituksen johdosta annetun päätöksen toiminnalle. Käsin lapiokaivuna suoritettu kullanhuuhdonta ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristölupaa.

Ehdotus soveltamisalojen rajojen selkeyttämiseksi

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain sekä vesilain säännösten soveltamisalojen rajat eivät edellä mainittuihin esimerkkeihin viitaten ole selvät. Ainakin kaivosluvan osalta tulisi huomioida, että kaivostoiminta edellyttää aina ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan ja tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta annetaan ympäristöluvassa eikä kyseisiä määräyksiä tulisi antaa kaivosluvassa.

Kaivoslaissa tulisi selkeästi säätää soveltamisalan rajauksesta kaivoslain ja ympäristönsuojelulain välillä vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulain 1 luvun 3 §:n toisessa virkkeessä säädetään ydinenergialain ja säteilylain soveltamiseen liittyen (*Tätä lakia ei myöskään sovelleta säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseen siltä osin kuin siitä säädetään ydinenergialaissa (990/1987) tai säteilylaissa (592/1991).*) Ilman soveltamisalasta selkeästi säätämistä kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen rajaaminen jää epäselväksi viranomaisillekin ja oikeastaan vasta oikeuskäytännön linjattavaksi ja ratkaistavaksi. Tätä ei aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan voida pitää hyvänä säädösvalmisteluna. Nyt esitetty ratkaisu, joka ei sisällä soveltamisalasta säätämistä, ei paranna lainsäädäntöä minkään osapuolen kannalta.

Käytännön toimintaan liittyviä epäselvyyksiä voisi esiintyä esimerkiksi toiminnan harjoittamisessa eri lupien nojalla ja eri lupien valvonnan toteuttamisessa. Tilanne korostuu, jos Tukesin ja aluehallintoviraston päätökset sisältävät toisistaan poikkeavia lupamääräyksiä

samoista asiakokonaisuuksista tai viranomaiset arvioivat ja perustelevat samoja ympäristövaikutuksiin liittyviä asioita eri tavalla. Miten toiminnanharjoittajan tulee esimerkiksi toimia, jos kaivoslain mukaisessa luvassa ja ympäristöluvassa on annettu samaan asiaan liittyviä erisisältöisiä lupamääräyksiä? Toisessa luvassa annettu määräys voi olla toiminnanharjoittajan kannalta ”tiukempi” kuin toisessa. Tilannetta hankaloittaa entisestään se, että Tukes valvoo itse päätöstensä noudattamista, kun taas ympäristölupien valvonta on ELY-keskuksen tehtävä. Näin samaan päästöasiaan liittyen mukaan tulee myös kolmannen viranomaistahon tulkinta asiasta. Käytännössä toiminnanharjoittaja joutuu noudattamaan tiukempaa lupamääräystä.

Myös lupien muuttamista koskevan aloiteoikeuden omaavat tahot tai rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista koskevan vireillepano-oikeuden omaavat tahot voivat tehdä samansisältöisiä vaatimuksia sekä kaivosviranomaiselle että ympäristölupaviranomaiselle tai ympäristönsuojelulain mukaiselle valvontaviranomaiselle. Tämä aiheuttaa riskin päällekkäisestä viranomaistyöstä.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että joistain yksityiskohdista on voitu määrätä jo aiemmin kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupapäätöksissä toisistaan poikkeavasti, tästä mainittakoon esimerkkinä koneellisen kullankaivun toiminnan ajankohdasta määrääminen.

Epäselvyys soveltamisaloista voi aiheuttaa erilaisia oheisilmiöitä, kuten ainakin kaivoslain mukaan annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten määrän lisääntymistä hallinto-oikeuksissa. Huomattavaa on, että kaivoslain mukaan annetuista kaivosviranomaisen päätöksistä valitetaan yleensä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 2 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä pääosa päätöstä koskevasta kiinteistöstä tai sen alueesta sijaitsee. Aluehallintovirastojen ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain mukaan annetuista päätöksistä valitetaan puolestaan ympäristönsuojelulain 19 luvun 190 §:n 1 momentin ja vesilain 15 luvun 1 §:n 1 momentin säännösten mukaan Vaasan hallinto-oikeuteen.

Aluehallintovirastot valtion ympäristö- ja vesitalouslupaviranomaisina ja Tukes kaivosviranomaisena tekevät tarvittavaa viranomaisyhteistyötä, mutta ovat kuitenkin itsenäisiä ja riippumattomia lupaviranomaisia. Kaivoslain mukainen lupaprosessi ja ympäristö- ja/tai vesitalouslupaprosessi ovat siten myös itsenäisiä ja toisistaan riippumattomia lupaprosesseja.

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

Malminetsintä ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristö- ja/tai vesitalouslupaa.

Aluehallintovirastot tuovat kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön tietoon, että ainakin Lapin ELY-keskus on toimivaltaisena luvan tarpeesta lausuvana viranomaisena joissain malminetsintähankkeissa alkanut edellyttää toiminnanharjoittajalta vesilain 2 luvun 15 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen ilmoittamisen sijasta vesilain 4 luvun 3 §:n 2 momentin ja 4 §:n mukaisten vedenotto-oikeuksien hakemista aluehallintovirastolta. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on tämän lausunnon laatimishetkellä vireillä kaksi malminetsintään liittyvää vesilain mukaista pinta- ja/tai pohjavedenotto-oikeutta koskevaa hakemusta.

Vesilain 3 luvun 10 §:n 3 momentin (531/2014) mukaan, jos vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta aiheutuu ympäristönsuojelulain 5 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella tai sen vaaraa, lupamääräyksiä annettaessa on sovellettava myös, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään lupamääräysten antamisesta.

- 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?**

Aluehallintovirastoilla ei ole lausuttavaa kaavoitukseen liittyen esitetyistä muutoksista.

Aluehallintovirastot tuovat kuitenkin tässä kohtaa esille ne ympäristönsuojelulain ja vesilain säännökset, joissa säädetään kaavojen huomioon ottamisesta kysymyksessä olevissa lupamenettelyissä.

Ympäristönsuojelulain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Saman pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus. Saman luvun 12 §:n mukaan luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Vesilain 3 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava. Lisäksi on otettava huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Saman pykälän 2 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.

Säädösehdotuksessa kaavoituksen rooli lupaharkinnassa on siten tiukempi kuin edellä mainituissa laeissa.

- 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?**

Hallituksen esitysluonnoksessa 108 §:n 1 momentin 2 kohtaan poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä varten yhden vuoden ajalle lisättäväksi esitetyn vakuuden osalta aluehallintovirastot toteavat, että yksi vuosi on erittäin lyhyt aika huomioon ottaen mahdollisen maksukyvyttömyys- tai konkurssitilanteen jälkeen tehtäville toimenpiteille. Jo pelkästään kaivoksen sulkemissuunnitelman laatiminen ja eri toimintojen suorittamisen kilpailuttaminen vie aikaa, puhumattakaan toimien toteuttamisesta.

Esitetty kaivoslain mukaisen kaivosvakuuden säätelyn parantaminen nähdään kuitenkin ympäristönsuojelun tasoa parantavana tekijänä.

Ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden kattavuus

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Ympäristönsuojelulain 61 §:n mukaan vakuuden asettamisesta on annettava tarpeelliset määräykset. Kaivostoiminnan osalta jätteen käsittelytoiminnan vakuus kattaa tyypillisesti rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset. Aluehallintovirasto voi siis määrätä ympäristönsuojelulain nojalla tarkoitetuista vakuuksista suhteellisen rajatusti (jätteen käsittely).

Jätteen käsittelytoiminnalla tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 27) kohdan mukaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu. Jätelain 3 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan jätelakia ei sovelleta jäteveeseen siltä osin kuin siitä säädetään muualla laissa. Jätelain hallituksen esityksen mukaisesti jätevesistä ja niistä aiheutuvan pilaantumisen vaaran vähentämisestä säädetään muun muassa ympäristönsuojelulaissa. Näin ollen jätelakia ei sovelleta kaivosten jätevesien käsittelyyn eikä jätevesien käsittely ole sellaista jätelaissa tarkoitettua jätteen käsittelytoimintaa, jonka varmistamiseksi luvassa voidaan määrätä asetettavaksi vakuus. Kaatopaikkojen ja kaivannaisjätteen jätealueiden osalta on kuitenkin voimassa, mitä niitä koskevilla asetuksilla vakuuden kattavuudesta säädetään. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vakuutta ei voida määrätä esimerkiksi avolouhoksen vesien johtamisen, käsittelyn ja tarkkailun osalta, vaikka kyse on louhoksen täytyttyä pitkäaikaisesta toiminnan jälkeisestä päästöstä ja sen ympäristövaikutuksesta.

Ympäristönsuojelulain mukaisella vakuudella ei myöskään voida kattaa esimerkiksi kaivosalueen rakennusten, laitteiden ja teiden purkamista, toiminnan prosesseissa olevien kemikaalien käsittelyä eikä kaivosalueen altaissa mahdollisesti olevien käsittelemättömien tai osittain käsiteltyjen jätevesien käsittelyä. Näiden osalta kyseessä ei ole sellaisesta jätteen käsittelytoiminnasta, jonka varmistamiseksi vakuus on määrättävä ympäristöluvassa.

Lisäksi on otettava huomioon, että sulkemis- ja jälkihoitotoimet tulevat toteutettavaksi vakuudella kattaen tyypillisesti konkurssitilanteessa. Konkurssipesän vastuu ympäristöllisten velvoitteiden hoitamiseen on konkurssilainsäädännössä osin epäselvä. Konkurssipesä voi laskuttaa sulkemistöitä viranomaisten toimesta tekeviä tahoja esimerkiksi jätevedenpuhdistamon käytöstä siten, että kustannukset nousevat huomattavasti, eikä määrätty vakuus ole riittävä. Tältä osin konkurssilainsäädäntöä tulisi selkeyttää.

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.

Luvan hakijan saamelaiskulttuuria ja siihen kohdistuvien vaikutusten selvitysvastuuta koskevan säännöksen lisäys kaivoslain 34 §:n 3 momentin 3 kohdaksi voi osaltaan helpottaa lupaviranomaista tarvittavien lupamääräysten asettamisessa. Luvan hakijoiden toimittamien selvitysten tulee olla kuitenkin riittävän laadukkaita.

Korkein hallinto-oikeus on 24.3.2022 antanut vuosikirjaratkaisun (taltionumero 18, dnro:t 1616/1/20, 1659/1/20, 1713/1/20, 1715/1/20, 1716/1/20 ja 1718/1/20) Sokli Oy:n kaivosta koskevassa ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyyn kuuluvassa lupa-asiassa.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan muun ohella kumonnut Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksen ja Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen pääasiallisen osalta päätöksestä tarkemmin ilmenevin vesienhallintaan ja vesistövaikutuksiin liittyvin perustein. Asia on palautettu tällä perusteella kokonaisuudessaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Asian uutta käsittelyä varten korkein hallinto-oikeus on perusteluissaan kuitenkin lausunut esillä olleiden tietojen pohjalta myös muista valitusten johdosta esillä olleista hankkeen toteuttamisen kannalta keskeisistä kysymyksistä, kuin niistä vesienhallintaan ja siihen liittyviin vesistövaikutuksiin liittyvistä valitusperusteista, joiden johdosta aluehallintoviraston päätös ja hallinto-oikeuden päätös pääasiallisen osalta on kumottu.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisun perusteluissaan lausunut poronhoidolle aiheutuvista vaikutuksista muun ohella seuraavaa:

Kaivos sijaitisi pääosin poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella. Mainitun lainkohdan mukaan tällaisella alueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Soklin kaivos ei sijaitse saamelaiden kotiseutualueella, eikä asiassa ole esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi katsottava, että kaivos Hankkeesta aiheutuisi haittaa saamelaiden kotiseutualueella harjoitettavalle poronhoidolle.

Korkein hallinto-oikeus on muun ohella todennut, että riippumatta asiassa sovellettavasta ympäristölainsäädännöstä saamelaiden oikeus harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa, on turvattu Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymän kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimuksen) 27 artiklan nojalla. Sanotun sopimuskohtien mukaiset oikeudet koskevat saamelaisia ja kolttia siitä riippumatta, sijaitseeko hanke tai aiheutuvatko sen vaikutukset saamelaisten kotiseutualueella tai kolttialueella. Näin ollen korkein hallinto-oikeus on katsonut, toisin kuin hallinto-oikeus, että KP-sopimuksen 27 artiklaa ei voida jättää ottamatta huomioon pelkästään sillä perusteella, että kaivos Hankke ei sijaitse tai sen vaikutukset eivät ilmene sanotuilla alueilla. Siltä osin kuin käsillä olevassa asiassa mahdollisesti on kyse poronhoidon harjoittamisesta saamelaiden kulttuurin mukaisena elinkeinona, korkein hallinto-oikeus on katsonut, että KP-sopimuksen mukaiset velvoitteet tulevat pitkälti otetuksi huomioon siinä menettelyssä, jossa arvioidaan sitä, aiheutuuko Hankkeesta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista huomattavaa haittaa poronhoidolle. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan KP-sopimuksesta lausuttuun viitaten, että lupa-asia uudelleen käsiteltäessä tulee osana hankkeen vaikutuksia asianmukaisesti selvittää ja arvioida, onko Hankkeella vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.

Aluehallintovirastot toteavat edellä lyhyesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisua KP-sopimuksen soveltamisen osalta referoimaansa liittyen, että kaivoslain uudistamista koskevassa asiassa olisi hyvä tutkia, onko tällä kaivoslain hallituksen esitysluonnoksen laatimisen jälkeen annetulla korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisulla vaikutusta siihen, miten kaivoslaissa tulisi säätää saamelaiden oikeuksista ja poronhoidosta.

7. Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

- Esityksessä 36 §:n 2 momenttiin lisätyksi esitetty ei aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan täysin vastaa ympäristönsuojelulaissa säädettyä 40 §:n 3 momenttia, jonka mukaan täydennyspyyntö tulee perustella vasta silloin, jos pyydetään täydennystä ha-

kemukseen toista kertaa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulaissa säädetty tapa on ollut toimiva, koska lähtökohtaisesti lähes aina vireille tulleet hakemukset joudutaan pyytämään täydennystä ainakin kerran hakemuksen ollessa puutteellinen.

- Malminetsinnän ja kullanhuudonnan osalta esitetään, että vakuuden asettamisesta määrääminen kyseisiä toimintoja varten olisi ehdoton yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Tätä voidaan pitää hyvänä kehityssuuntana ottaen huomioon, että malminetsintä ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristölupaa ja koneellista kullankaivua koskevissa ympäristönsuojelulain- ja/tai vesilain mukaisissa päätöksissä ei yleensä määrätä asetettavaksi jätehuoltoa koskevaa vakuutta.

Johtaja	Sami Koivula, PSAVI
Johtaja	Johanna Ahonen, ISAVI
Johtaja	Veli-Matti Uski, ESAVI
Johtaja	Tarja Savea, LSSAVI