

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?

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi varauksen esteitä koskevaa sääntelyä siten, että varaajan olisi rajattava varausalueesta muun muassa kaivoslain 7.2 §:n tarkoittamat alueet. Metsähallituksen mukaan tämä on tarpeellinen muutos, sillä se edellyttää varaajan hankkivan ennakkoon perustietoja varauksen kohteena olevasta alueesta. Varausalueesta olisi rajattava 7 § 2 momentin 3 kohdan mukaan alueet, jolla liikkumista on rajoitettu. Metsähallituksen näkemyksen mukaan lain esitöissä olisi voitu antaa esimerkkejä liikkumisrajoitusalueista huomioiden muun muassa se, että luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 18 §:n nojalla voidaan rajoittaa liikkumista luonnonsuojelualueilla. Esimerkiksi luonnonpuistoissa liikkumista on rajoitettu edellä mainittuun sääntökseen perustuen. Metsähallitus kiinnittää huomion siihen, että liikkumisrajoitusalueiden käsittely on myös voimassa olevan lain esitöissä (HE 273/2009 vp) hyvin suppeaa.

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

Kaivostoiminnan päästöjä ja niiden vaikutuksia ympäristöön säännellään YSL:n mukaisessa ympäristölupamenettelyssä. Sen sijaan kaivoslupaharkinnan ja -lupamääräysten piiriin kuuluvat muut ympäristövaikutukset. Osallisten näkökulmasta on vaikea hahmottaa, mitä ympäristöllisiä elementtejä kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa tulisi käsitellä. Keskeinen ongelma on myös se,

että kaivoslupa luvan varallisuus- ja oikeudellisten oikeusvaikutusten vuoksi yleisesti haetaan ennen ympäristölupaprosessia, jolloin ei ole käytettävissään ympäristölupahakemukseen vaadittavia tietoja, eikä tietoa siitä, miten ympäristönäkökohdat YSL:n mukaisessa menettelyssä tulevat huomioon otetuiksi.

Sen lisäksi, että kaivoslain ympäristöllistä sääntelyä ei ole tarkkarajaisesti määritelty, tuomioistuinratkaisujen perusteella on havaittavissa, ettei kaivosviranomaisen ratkaisukäytännössään ole lähtenyt turvaamaan ympäristöarvoja lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Kaivoslain mukaisia lupamenettelyjä ja niihin liittyviä selvityksiä sekä päätösten sisällölle asetettuja vaatimuksia olisi tarpeen edelleen kehittää eri lainsäädäntöjen soveltamiskokonaisuuksien selkeyttämiseksi. Hallituksen esityksessä tämä toteutuu osittain, mutta Metsähallituksen näkemyksen mukaan ei riittävästi. Lupien yhteensovittamisella tai kaivosluvan ympäristöllisten elementtien yhdistämisellä ympäristölupaan voitaisiin myös vähentää lupamenettelyjen päällekkäisyyttä sekä selkeyttää menettelyä osallisten näkökulmasta.

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

Metsähallituksen hallinnoimilla valtion maa-alueilla on ollut useita malminetsinnästä johtuvia PIMA tapauksia, kun kairakoneista on vuotanut öljyä ja maaperä on jouduttu puhdistamaan. Mikäli kaivostoimijat eivät olisi hoitaneet puhdistamisvelvoitteitaan, olisi ongelmaksi muodostunut malminetsintälupien vakuudet, jotka ovat täysin riittämättömät PIMA alueiden selvittämiseen ja kunnostamiseen. Tämä tulisi huomioida malminetsintälupien vakuuksia määritettäessä jatkossa paremmin.

Voimassa olevan kaivoslain mukaan malminetsintäluvalla (ja malminetsintäluvan vakuuksilla) voidaan hakea lupaa tutkimustunnelin rakentamiseen. Metsähallitus pitää tätä ongelmallisena mm. malminetsintälupien vakuuksien riittämättömyyden vuoksi. Nykyisin tutkimustunneli vaatii aluehallintovirastolta haetun ympäristöluvan, jonka vakuudet kattavat vain jälkihoitotoimenpiteet ympäristölainsäädännön osalta jättäen kaivoslain mukaiset toimenpiteet riittämättömien vakuuksien varaan. Metsähallituksen näkemyksen mukaan malminetsintätunnelin toteutukselle tulisi edellyttää kaivos- ja kaivosturvallisuuslupaa, koska tuolloin määritellään esim. alueen käyttö, seurataan ja turvataan maanomistajan edut mm. yleisten ja yhteisten etujen tarkastelulla, määritellään jälkihoitotoimenpiteet, turvallisuusseikat (tunnelin suun tukkiminen, aitaamistarpeet) sekä määritellään riittävät vakuudet alueen jälkihoitotoimenpiteisiin. Jos tutkimustunneli on mahdollista toteuttaa jatkossakin malminetsintäluvalla, jäävät edellä mainitut seikat toteutumatta, kuten myöskin kaivosturvallisuusviranomaisen tunnelin ja alueen turvallisuuden valvonta. Tätä ei voi pitää kaivos- eikä ympäristönsuojelulainsäädännön tavoitteiden mukaisena ja asiointi kaipaisi viipymättä korjausta.

Edelleen voidaan todeta, että koska malminetsinnän menetelmiä ei ole määritelty laissa ja siten malminetsintää voidaan suorittaa monenlaisin tavoin ja sellaisin tavoin ja tekniikoin, etteivät ne ole välttämättä edes verrattavissa keskenään, korostuu oikean lupainstrumentin käyttö toiminnan

riittävän ohjauksen ja oikeasuhtaisten velvoitteiden asettamiseksi kaivoslain tavoitteiden turvaamiseksi.

**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?**

Vakuudet on jaettu kahteen eri lupaan, kaivos- ja ympäristölupaan. Esitetyt muutokset ovat sinänsä selkeä parannus nykytilaan, mutta yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että vakuudet ovat voimassa vain kaivospiirin/kaivosluvan voimassaolon ajan, vaikka kaivosten vaikutukset jatkuvat pitkälle tulevaisuuteen kaivosluvan loppumisen jälkeen. Kaivosluvassa ei ole määritelty, kuinka kauan kaivosyhtiö on vastuussa kaivoksesta kaivoksen sulkemisen jälkeen. Ilman vakuuksia on vaikeaa saada kaivosyhtiötä korjaamaan esim. rikkimenneitä aitoja kaivoksen ympärillä ja tällaisen yleiseen turvallisuuteen olennaisesti vaikuttava korjaus saattaa jäädä tekemättä. Maanomistajalle ko. vastuuta ei voi säilyttää, mutta tämä on vaarana, jos kaivosluvan haltijan vastuut ja velvollisuudet etenkin ajallisen ulottuvuuden osalta ovat epäselvät. Samoin ympäristö- ja vesitalousluvassa tulisi määrittää vakuuden kattavuus niin jälkihoitoon kuin mahdollisiin ennakoimattomiin ympäristövaikutuksiin vuosienkin päästä kaivoksen sulkemisesta. Tätä korostaa erityisesti se, että kaivosluvan ja ympäristö- ja vesitalousluvan vakuuksia ei voida käyttää ristiin. Edellä mainituin perustein kaikkien edellä mainittujen lupien vakuuksien tulisi olla riittävän kattavia niin toimenpiteiden kuin ajallisen ulottuvuuden osalta.

Kaivoslain uudistuksen yhteydessä tulisi myös edesauttaa vakuuksien sujuvampaa käyttöä, koska käytännössä vakuuksien käyttöönotto on ollut hyvinkin vaikeaa. Esimerkiksi kullanhuuhdontalupien jälkitoimien laiminlyöntitapauksissa vakuuksien käyttöönotto ei ole edennyt lupaviranomaisessa, vaikka laiminlyönnit olisivat olleet täysin kiistattomat.

Malminetsinnässä vakuuden tulisi kattaa kaikki ne kaivoslain mukaiset velvoitteet, jotka liittyvät malminetsintään. Tukesin tulkinnan mukaan malminetsintäluvassa vakuus voidaan asettaa koskemaan ainoastaan jälkitöiden kuntoon saattamista. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että vakuus asetettaisiin ja se kattaisi myös kaivoslain 99 §:n mukaiset korvaukset. Lisäksi malminetsinnän vakuutta määritettäessä tulisi huomioida vakuuden riittävän suuruus, jotta vakuus tosiasiallisestikin kattaisi myös esim. pilaantuneiden maiden puhdistamisesta aiheutuneet kustannukset sellaisessa tilanteessa, jossa yhtiö ei pysty huolehtimaan sille kuuluvista velvoitteista. Riittävien vakuuksien tärkeyttä niin yleisen kuin yksityisen edun kannalta ei voi korostaa liikaa.

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

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

Säännösten sanamuotoa muuttamalla muodosta ”ettei toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa” muotoon ”ettei toiminnalla vaaranneta saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan” saadaan kyseisten lupamääräysten antamista koskevien säännösten terminologia vastaamaan perustuslain 17 §:ssä käytettyä terminologiaa. Huomioitavaa on kuitenkin se, että kyseinen ilmaisu on sisältynyt jo voimassa olevan kaivoslain 38 §:ään. Lupaviranomaisen on jo voimassa olevan 38 §:n mukaan tullut selvittää luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Tämän selvityksen perusteella lupaviranomainen on harkinnut täyttyvätkö luvan myöntämisen esteet 50 §:n mukaisesti tai ovatko esteet poistettavissa malminetsintä- tai kullanhuuhdontaluvassa annettavin määräyksin lain 51 § ja 54 §:ien mukaisesti.

Saamelaisten kotiseutualueella kaivoslain mukaiset luvat ovat pääsääntöisesti kullanhuuhdontalupia. Saamelaiskäräjät on toistuvasti tuonut valituksissa esiin sen, ettei 38 §:ään perustuvaa selvitystä ole tehty lain edellyttämällä tavalla. Kun ehdotukseen sisältyy myös kaivoslain 38 §:ää koskeva muutos, joka tulee korostamaan luvan hakijan selvitysvelvollisuutta, ja kyseisen säännöksen toimeenpano tulee jatkossa perustumaan hakijan antamaan selvitykseen, on todennäköistä, ettei kaivosviranomaisella tule jatkossakaan olemaan nykyistä parempia edellytyksiä saamelaiskulttuuria tai poronhoitoa koskevien lupamääräysten antamiseen. Edellä kuvatun perusteella Metsähallituksen käsitys on, ettei esitetty lupamääräysten antamista koskevien säännösten (51, 52, 54 §) muutos tule vaikuttamaan saamelaisten perinteisille elinkeinoille mahdollisesti aiheutuviin vaikutuksiin.

**Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:**

8 § Ilmoitus etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta, 12 § ilmoitus malminetsinnästä, malminetsintäalueen maastotöistä ja rakennelmista sekä 27 § ilmoitus kullanhuuhdonta-alueen maastotöistä.

Kaikkiin maanomistajalle tuleviin ilmoituksiin tulee liittää mukaan riittävän tarkka kartta.

**11 § Malminetsintä luvan nojalla**

Metsähallitus pitää hyvänä, että 11 §:ää selkeytetään uudella 3 momentilla, jossa todetaan malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset. Kyseisen pykälän otsikoinnista ja sisällöstä ei ole aiemmin ilmennyt se, että käytännössä ko. pykälässä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Lain esitöissä on kyseisen säännöksen osalta korostettu, että kaivosviranomaisen on asetettava riittävän tarkkoja lupamääräyksiä muun muassa sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu luonnonsuojelulaissa kiellettyä seurasta. Metsähallitus pitää tätä mainintaa säännöskohtaisissa perusteluissa tärkeänä.

## 51 § Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 kohta. Koska malminetsintäluvan myöntäminen edellyttää, ettei malminetsinnästä aiheudu asetettavat lupamääräykset huomioon ottaen 11 §:n 2 momentissa kiellettyä seurausta, on perusteltua, että tarve asettaa lupamääräyksiä 11 §:n 2 momentin perusteella huomioidaan myös lupamääräysten antamista koskevassa säännöksessä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan uuden 10 kohdan lisääminen korostaa kaivosviranomaisen velvollisuutta antaa muun muassa luonnonolosuhteiden, arvokkaiden luonnonesiintymien ja maiseman turvaamista koskevia lupamääräyksiä. Metsähallitus toivoo lain esitöissä korostettavan sitä, että lupamääräysten tulisi olla konkreettisia ja ohjata toimintaa. Lupamääräysten tarkoituksena ei olisi kaivosviranomaisen päätöksissä omaksutulla tavalla informoida malminetsintäluvan haltijaa kaivoslain sisällöstä. Kaavamainen kaivoslain (suoraan velvoittavien) säännösten toistaminen lupamääräyksiä ei vastaisi lainsäätäjän tarkoitusta.

Metsähallitus pitää perusteltuna uuden 3 momentin lisäämistä säännökseen. Vaikka kaivosviranomaisen on jo voimassa olevan sääntelyn perusteella asettanut joissain tapauksissa rajoituksia malminetsintätutkimusten ajankohdille ja käytettäville menetelmille, on hyvä, että jatkossa lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet ympäristövaikutusten vähentämiseksi. Lain esitöissä malminetsintämenetelmiin liittyvinä hyvinä käytänteinä voisi tuoda esiin kairaussoijan talteenoton ja kairauksissa käytettävän veden puhdistuksen ja kierrättämisen.

## 52 § Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivosluvassa on uudistettavan lain 52 §:n 3 momentin 10, 11 ja 12 kohtien mukaisesti annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset esimerkiksi puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana sekä sellaisista toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Metsähallitus pitää esitettyjä lisäyksiä hyvänä, mutta huomauttaa niiden olevan laajuudeltaan hyvin erilaisia. Toisaalta annetaan yksityiskohtaisia määräyksiä puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä. Toisaalta kaivosviranomaisen tulisi antaa laaja-alaisia määräyksiä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Metsähallituksen näkemyksen mukaan lupamääräysten antamista 12 kohdan perusteella tulisi vähintäänkin ohjata lain esitöissä sillä vaarana on, että lainkohtaan perustuva lupamääräys ei konkreettisesti säätele toimintaa, vaan siinä ainoastaan toistetaan kaivoslain sisältö kaivosviranomaisen omaksumalla tavalla (vrt. KHO 22.11.2017 t. 6029). Metsähallitus kiinnittää huomion myös siihen, että 10 kohta mahdollistaa luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden kohteiden huomioimisen toimintojen sijoittelussa. Vaarana on kuitenkin, että lain perustelut, jossa mainitaan erityisesti lahoppuut säilytettävänä kohteena, ohjaavat säännöksen suppeaan tulkintaan.

## 54 § Kullanhuuhdonta- ja kaivosluvassa annettavat määräykset

Metsähallitus kiinnittää huomion siihen, että 54 §:n 4 kohdasta puuttuu säännöksen tulkinnan kannalta tärkeä termi ”vaaranneta”. Ehdotuksen mukaan kyseinen kohta kuuluu:

Kullanhuuhdontaluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset – 4) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella.

#### 61 § Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

Malminetsintäluvan voimassaoloa rajoitetaan eli 10 vuoden jälkeen malminetsintäluvan voimassaolon jatkuminen vaatii maanomistajan suostumuksen. Tämän säännöksen tarkoituksena on estää malminetsintän pitkittymisestä aiheutuvat kohtuuttomat haitat yleiselle ja yksityiselle edulle. Hallituksen esityksessä on jäänyt kuitenkin tunnistamatta maanomistajan kannalta hyvin olennainen seikka eli se, että malminetsintälupahakemuksen voimassaololle ei ole asetettu mitään takarajaa. Varausajan lyhennys ja malminetsintäajan lyhentäminen ei muuta sitä tosiasiaa, että varauksen jälkeen malminetsintälupahakemus voi olla vireillä viranomaisella vuosia käsittelemättä. Malminetsintälupahakemus varaa alueen ja siten estää muita tahoja hakemasta lupaa samalle alueelle eikä maanomistaja saa hakemusalueesta mitään korvausta tänä aikana. Malminetsintälupahakemus voidaan tehdä useamman kerran 10 vuoden aikana.

#### 170 a § Kaivosrekisteri

Metsähallitus pitää tärkeänä, että kaivoslakiin sisällytetään uusi kaivosrekisteriä koskeva säännös. Lupapäätöksiä ja hakemuksia koskevien tietojen kirjaamisen ohella kaivosrekisteriin tulisi liittyä karttapalvelu, josta voimassa olevien lupa-alueiden ja hakemusalueiden sijainti voitaisiin selvittää luotettavasti. Tämä helpottaisi maanomistajien oikeutta olla selvillä alueilleen sijoittuvista luvista ja lupahakemuksista. Luotettavia tietoja malminetsintä- ja kullanhuuhdonta-alueiden sijainnista tarvitaan myös erityisesti yhteisvaikutusten selvittämistä ja arvioimista varten. Metsähallituksen näkemyksen mukaan karttapalvelu olisi tarpeen mainita lain esitöissä. Kaivosviranomaisen on jo nyt pitänyt kaivosrekisterin karttapalvelua, mutta karttapalvelun ajantasaisuuteen liittyy merkittäviä puutteita. Karttapalvelun sisällyttäminen kaivosrekisteriin korostaisi karttaliittymän painoarvoa ja velvoittaisi viranomaista saattamaan myös karttapalvelu ajan tasalle.

#### Yhteenveto

Kaivoslain muutosehdotuksessa kaivoslakiin tehtävät muutokset ovat pääosin pieniä. Kiinteistönomistajien asemaa tulisi edelleen parantaa sekä edistää myös kaivostoimijoiden yhdenvertaista kohtelua. Myöskin luonnon- ja ympäristösuojelulainsäädännön soveltamista ja yhteensovittamista kaivoslainsäädännön ympäristönsuojanäkökohtien osalta tulisi edelleen selkeyttää. Metsähallitus on toimittanut kaivoslakityöryhmälle maanomistajan asemaan liittyviä huomioita (14.4.2021) sekä vuonna 2020 perusteellisen kaivoslain uudistus -muistion työ- ja elinkeinoministeriölle. Yhteenvetona todetaan, että niin aiemmin esitettyjen kannanottojen kuin maanomistajan näkökulman ja aseman muunkaan lainen huomioiminen hallituksen esityksessä on jäänyt vähäiseksi. Lisäksi maanomistajan asemaan liittyen voidaan todeta, että siihen vaikuttaa epäedullisesti myös verolainsäädäntö, koska kiinteistöverolaki nykymuodossaan säättää maanomistajan kiinteistöverovelvolliseksi kaivosalueen osalta, mikä saattaa johtaa käytännössä

tilanteeseen, jossa kiinteistövero ylittää kaivoslain perusteella maanomistajalle maksettavat korvaukset. Tämä tuskin on ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Niemelä Juha  
Metsähallitus

Varala Anna-Liisa  
Metsähallitus