

## ***Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta***

### ***Lausuntopyyntönumero: VN/12316/2019***

Lausunnonantaja Kansalaisten kaivosvaltuuskunta- MiningWatch Finland ry

Jari Natunen  
Puheenjohtaja  
040 952 78 15

## Puutteita ympäristövaikutusten huomioimisessa

**ONGELMA 1:** : Kaivoksen ja sen eri toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia ei selvitetä riittävästi kaivoslupaa myönnettäessä. Tämä johtuu siitä, että ympäristölupaa ei vaadita kaivosluvan myöntämisen yhteydessä.

*Kaivosluvassa määritellään esimerkiksi kaivoksen louhintatapa (avolouhos/tunnelikaivos) ja sen koko ja sijainti. Kun ympäristölupaa ei vaadita kaivosluvan yhteydessä tilannetta voisi kutsua nurinkuriseksi: kaivoslupaa myöntäessä pitäisi pystyä arvioimaan hankkeen yleisiä ja yksityisiä etuja ja vaikutuksia, vaikka hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia ei ole vielä selvitetty kattavasti. Kaivoksien ympäristövaikutusten arviointi YVA ei ole riittävä prosessi, sillä kaivoshankkeen YVA on kaivosyhtiön konsulttимиелipide, jonka oikeellisuus ratkaistaan ympäristölupavalituksissa. Siinä ei myöskään ole valitusoikeutta.*

*Hallitusohjelmassa halutaan parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista niin, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset otettaisiin huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa<sup>1</sup>. Ongelmana on, että vaikka kaivostoiminta edellyttää aina ympäristölupaa<sup>2</sup>, kaivoslupa voidaan myöntää - ja kaivoksen ehdot määritellä - ilman ympäristölupaa.*

*Edellisen kaivoslain aikana myönnettyissä kaivosluvuissa oli yleistä, että kaivospiiriä myöntäessä (nyk. kaivoslupa) ei ollut ympäristölupaa. Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ei paranna tilannetta, sillä yhteensovitus tehdään sen puitteissa vain kaivosyhtiön sitä itse toivoessa.*

*Jos kaivoslupa myönnetään ennen ympäristölupaa, tämä voi myös vaikuttaa ympäristöluvan myöntäjän mahdollisuuksia määrätä lupaehtoja. Uhkakuvia luovat myös tulevaisuuden kansainväliset kauppasopimukset, jolloin voidaan päätyä tilanteeseen, missä kaivosluvan myöntämisen jälkeen kaivoksen toimintasuunnitelmaa ei voi enää muuttaa, vaikka ympäristövaikutuksia vasta selvitetään. Voidaan siis päätyä tilanteeseen, että ympäristöviranomaisella ei ole enää vaikutusvaltaa kaivoksen toimintaan.*

*Kaivoslupia annetaan täten ilman selvityksiä hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta ja toteuttamisvaihtoehdoista,. Huonoon paikkaan väärin suunniteltu kaivos voi olla hyvin vahingollinen ja sen vaikutukset erityisesti jätteistä jatkaa pitkiä aikoja.*

TAUSTAA

Nykyistä kaivoslakia säädettäessä vuonna 2011 kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisaloihin jäi epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Tarkoituksena oli, että kaivosviranomaisen Tukes huomioisi kaivostoiminnan yhteisvaikutukset laaja-alaisesti lupaharkinnassa, mutta näin ei ole käytännössä tapahtunut. Tästä on seurannut, että kaivoslupa voi ohjata kaivoksen suunnittelua ja kaivosoikeus tulla voimaan ilman tosiasiallista yleisten ja yksityisten etujen selvitystä. Tähän ristiriitaan on kiinnitetty huomiota oikeustieteellisessä kirjallisuudessa jo vuoden 2011 kaivoslain säätämisaikavaiheessa.

On lisäksi ongelmallista, että valitukset ympäristö- ja kaivosluvasta ohjautuvat eri paikkoihin: ympäristöluvasta valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen ja kaivosluvasta alueen mukaan paikallisiin hallinto-oikeuksiin. Vaasan HaOssa on luonnontieteen ja tekniikan tuomarit arvioimassa ympäristökysymyksiä. Tämä johtaa ristiriitaisiin lopputuloksiin ympäristö- ja kaivosluvasta valituksissa. Paikallisilla hallinto-oikeuksilla tai maa- ja metsätalouden oikeuslaitoksella ei ole resursseja ja pätevää henkilökuntaa ratkaisemaan luonnontieteellisiä-tekniisiä kysymyksiä.

**RATKAISU 1a (ensisijainen): Kattava, pitkäaikaiset vaikutukset huomioiva ja ajantasainen ympäristölupa säädetään kaivosluvasta ehdoksi.**

**RATKAISU 1b (toissijainen): Tarkennetaan nykyisen kaivoslain ja kaivoslakiesityksen ympäristövaikutusten sekä yleisten ja yksityisten etujen selvittämistä. Kriittisimmät vaikutukset ja niiden selvitykset kirjataan pykälään ja tarkemmin hallituksen esitykseen.**

**Tukesille säädetään velvollisuus pyytää lausunto ympäristöviranomaiselta kaivoslupaa myöntäessä, että:**  
**a) ympäristö- ja muiden lakien luvat ovat kunnossa ja ajantasaisia tai**  
**b) kaivoslupaa varten esitetyt ympäristö-, onnettomuus- ja sosiaalisten vaikutusten selvitykset ovat ko. lainsäädäntöjen mukaan asianmukaiset**

Ratkaisu 1a (ensisijainen): Pitkäaikaiset vaikutukset huomioiva, kattava ja ajantasainen ympäristölupa säädetään kaivosluvasta ehdoksi.

- Ympäristöluvasta tulee sisältää ympäristövaikutusten perusteella selvitettyjä haittoja ja riskejä yleisille ja yksityisille eduille, ja näihin perustuvat vakuudet ja korvaukset haitankärsijöille.
- Kaivoslain hyödyntämisoikeus voitaisiin myöntää samalla lupaprosessilla (yhden luokan käsittely) tai myöhemmin.
- Ympäristöluvasta tulee käsitellä kaivannaisjäteasetuksen, kaivannaisjätedirektiivin, vesipuitteidirektiivin ja pohjavesidirektiivin mukaisesti myös kaivannaisjätteiden pitkäaikaiset vaikutukset.

Ratkaisu 1b (toissijainen): Tarkennetaan nykyisen kaivoslain ja kaivoslakiesityksen ympäristövaikutusten sekä yleisten ja yksityisten etujen selvittämistä. Kriittisimmät vaikutukset ja niiden selvitykset kirjataan pykälään ja tarkemmin hallituksen esitykseen.

- Kaivos- ja ympäristölupaviranomaiset on saatettava yhteistyöhön siten, että Tukesille säädetään velvollisuus tarkistaa ympäristöviranomaiselta, että ympäristö- ja vesilain luvat ovat kunnossa kaivos- tai malminetsintälupaa myönnettäessä. Tukesin tulisi tuolloin selvittää myös ympäristöviranomaisen näkemys ajanmukaisista ja pitkäaikaisista ympäristövaikutuksista ja niiden selvityksistä, lupamääräyksien sisällöstä ja korvausten ja vakuuksien suuruudesta.

Molemmilla ratkaisulla lupien valitusoikeus tulee olla Vaasan hallinto-oikeuteen.

Kaivoslaki sisältää selvästi ympäristölupaviranomaisen harkintaan ja osaamiseen kuuluvia asioita (§108, §109, §112, §120, §143, §150). Tähän liittyvän rinnakkaisen ympäristöosaamisen perustaminen kaivosviranomaiseen (missä se tällä hetkellä on vakavasti puutteellista), tai edes sen edellyttäminen kaivosviranomaiselta, ei ole tarkoituksenmukaista. Ympäristölupa tulee siis käsitellä kaivoslupan kanssa samanaikaisesti tai ennen kaivoslupaa.

Yhteiskäsittelystä hyötyisi sekä toiminnanharjoittaja, joka saisi luvat ”yhdeltä luukulta”, että ympäristö, kun lupien ja lakien väliin ei putoaisi ympäristön kannalta tärkeitä asioita. Myös Suomen luonnonsuojeluliiton kanta on, että ympäristö- ja kaivoslupien käsittely kannattaa yhdistää yhteen virastoon (ns. Luova-virasto).

Viranomaisten yhteistyö tukee yleisesti ottaen kaivoslain periaatteita.

Kun ympäristölupaviranomainen käsittelee vesilain korvaukset on johdonmukaista, että myös muiden ympäristövaikutuksista johtuvien haittojen korvaukset käsitellään samassa virastossa. Nykyisellään maanmittausviranomainen ja maallikkouskötut miehet, joilla ei ole osaamista ympäristövaikutuksista, määräävät korvaukset pois lukien vesilain korvaukset. Menettelyssä viranomaiselle kuuluva selvitysvelvollisuus jää asianosaisille, joilla ei ole resursseja tai mahdollisuutta näihin. Vaikka kaivoslain periaatteet lähtevät kaikkien haittojen korvaamisesta, on tämä kuollut kirjain laissa.

Ajantasaisten ympäristövaikutusten selvittäminen, mukaan lukien sulkemisen jälkeisen ajan, on myös välttämätöntä vakuuksien määräämiseksi.

#### PYKÄLÄT:

37 § on lisättävä ympäristölupaviranomaisen lausunto ympäristö- ja vesiluvan tarpeesta, jotta varmistuttaisiin, että ympäristöluvitusta on kunnossa.

Tätä on tarkasteltava myös suhteessa malminetsinnän vaikutuksiin, koska, toisin kuin esimerkiksi usein vaikutukseltaan vähäisempi kullanhudonta, malminetsintä kairaamalla tai montuttamalla ei edellytä nykyisellään ympäristösuojelulain ilmoitusta tai lupaa.

#### **37 §**

##### ***Lausunnot lupahakemuksesta***

Lupaviranomaisen on pyydettävä malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhudontalupaa koskevasta hakemuksesta lausunto:

1) siltä kunnalta, jonka alueella toimintaa on hakemuksen perusteella tarkoitus harjoittaa tai jonka alueella luvan mukaisen toiminnan ympäristö- ja muut vaikutukset saattavat ilmetä (toiminnan vaikutusalue);

2) siltä aluehallintovirastolta, joka toimii lupa-alueen ympäristölupaviranomaisena, lausunnon tulee käsitellä toiminnan ympäristö- ja vesiluvan olemassaolo, ajantasaisuus ja sen mahdollinen päivityksen tarve.

Malminetsintäluvan osalta lausunnossa tulee käsitellä hakijan selvityksen perusteella ympäristö- ja vesilain luvituksen/ilmoituksen tarve, käsittäen seuraavat;

i) laskennallisesti selvitetyn syntyvän kairaus- ja muun jätteen sekä vesijätteen haitallisten mineraalien ja aineiden sekä kemikaalien pitoisuudet ja käsittelyn sekä tarkkailun tarpeet ja sekä vedenoton, maa- ja kallioperään kohdistuvat sekä pinta- ja pohjavesivaikutukset  
Selvityksessä tulee käsitellä malminetsinnässä käytettävät kemikaalit, ml. kairauksen apuaineet sekä niiden ympäristövaikutukset maa- ja kallioperässä sekä pinta- ja pohjavesissä.  
ii) pölyn ja siinä esiintyvien haitallisten mineraalien vaikutukset ml. asbestimineraalien riskit ja vaikutukset

iii) melun vaikutukset suhteessa valtioneuvoston ohjeen sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen sisämelun normeihin.

3) siltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jonka toimialueella luvan mukaisen toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

- 4) alueen hallinnasta vastaavalta viranomaiselta tai laitokselta;
- 5) tarvittaessa muilta toimialallaan yleistä etua valvovilta viranomaisilta ja asianomaiselta maakunnalta.

**Uusi kaivoslain 47 §:n 2 momentti:**

***Kaivostoiminnalla on ympäristönsuojelulain (527(2014) 27 §:n mukainen ympäristölupa tai luvan tarve on ympäristönsuojelulain mukaisesti selvitetty.***

***Samalla selvitetään muutostarpeet luvan muuttamista (69 §) ja peruuttamista (70 §) sekä lopettamis päätöstä (147§) koskeviin pykäliin niin, että kaivosluvan muuttaminen ja peruuttaminen sekä lopettamien olisi myös riippuvainen ympäristöluvan voimassaolosta ja edellyttäisi asianmukaista ympäristölupaa.***

1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 5

2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 24

**ONGELMA 2:** Koneellisen malminetsinnän ympäristövaikutuksia ei huomioida riittävästi. Kairauksen kemiallisia apuaineita, jätteitä, pinta-, pohjavesi- ja maaperävaikutuksia ei kontrolloida mitenkään.

*Malminetsinnän ympäristöhaittojen ja niiden vakuuksien ja korvausten arvioiminen on riittämätöntä, erityisesti maa- ja kallioperään kajoavan, koneellisen etsinnän osalta. Kairauksen kemiallisia apuaineita, jätteitä, pinta- ja pohjavesi- ja maaperävaikutuksia ei kontrolloida.*

*Kairauksessa syntyvä mineraalijäte on haitallista, usein vaarallista jätettä, ja kairauksen jätevedet ovat haitallisia.*

*Ei ole tiedossa ympäristön kannalta turvallista tekniikkaa, jolla voitaisiin kairata vesistöön, pienvesiin tai pohjavesiin taikka näiden läheisyydessä. Pienvedet, eli lähteet, norot ja lammet ovat erityisen hauraita, vesilain suojaamia kohteita. Maastoon ruostuvat kairausputket aiheuttavat jätehaittoja ja vaaraa metsä- ja peltokoneille, moottorikelkoille ja eläimille. Helikoptereiden ja muiden lentolaitteiden käyttöä tulisi myös säädellä tarkemmin.*

*Ongelmana on myös se, että malminetsintäluvassa ei vaadita yksityiskohtaista tutkimussuunnitelmaa, ja se puuttuu käytännössä kaikista malminetsintäluvista. Silloin niistä ei ole kuulemista, eikä maanomistaja voi vaikuttaa siihen.*

**RATKAISU 2:** Koneelliseen malminetsintään vaaditaan ympäristölupa. Yhtiöiden tulee toimittaa yksityiskohtainen tutkimussuunnitelma, kaivannaisjättesuunnitelma, sekä tiedot käytetyistä kairauksen apuaineista ja kairauksen mineraalivaikutuksista. Lisäksi tulee olla selvitys vaikutusten tarkkailusta.

Malminetsinnän ympäristö- ja luontovaikutukset tulee huomioida sekä ympäristölainsäädännön että EU-direktiivien velvoitteiden mukaisesti. Koneelliseen malminetsintään tulisi hakea ympäristölupa, jonka hakemisen yhteydessä malminetsintäyhtiön tulisi toimittaa täydellinen lista kairauksessa käytettävistä apuaineista.

Kaivoslain perusteluihin tulee kirjata, että malminetsinnän kairauksella tai montutuksella on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ne rinnastuvat koneelliseen kullankaivuuseen, johon tarvitaan ympäristölupa, jos käsitellään yli 500 kuutiota maata vuodessa. Alle 500 kuution kullankaivuussa vaaditaan ympäristösuojelulain ilmoitus. Lähtökohtaisesti suhteellisen haitattoman pintamaan sijasta kairauksessa tuotetaan tehollisessa malminetsinnässä satoja tai tuhansia tonneja haitallista, jopa vaarallista jätettä. Osa kiinteästä ja nestejätteestä päätyy pohjavesiin tai niiden yhteyteen. Tämä osoittaa, että ympäristölupa olisi tarpeen myös koneellisessa malminetsinnässä, erityisesti kairauksissa ja koelouhinnoissa.

Kairaus tulee kieltää luonnontilaisilla soilla, vesistöissä ja pienvesissä, pohjavesialueilla sekä pelloilla.

Malminetsinnän yksityiskohtaisen tutkimussuunnitelman toimittaminen malminetsintäluvan yhteydessä tulisi olla pakollista. tutkimussuunnitelman esittäminen on myös välttämätöntä sen vuoksi, että asianosaiset ja yhdistykset voisivat ottaa kantaa malminetsintätoimintaan. Tutkimussuunnitelman tulisi sisältää tutkimuspaikat, menetelmät ja ajankohdat sekä toimenpiteiden laajuudet. Mukaan tulisi liittää myös selvitys vaikutusten tarkkailusta.

## PERUSTELUJA

Kairaus tulee kieltää luonnontilaisilla soilla, vesistöissä ja pienvesissä, pohjavesialueilla sekä pelloilla. Tämä on välttämätöntä, koska tällä hetkellä ei ole turvallista tekniikkaa kairausten vaikutusten hallitsemiseksi vesistöissä, vesilain suojelemissa pienvesissä tai pohjavesissä. KHO:n 2005: 42 päätöksen mukaan kairaus merenpohjaan Natura-alueiden läheisyydessä, Porkkalan edustalla, olisi edellyttänyt tarkempia suunnitelmia ja selvityksiä<sup>1</sup>. Meressä tehtävä kairaus on vaikutuksiltaan merkittävästi pienempi kuin kairaus, joka tehdään pienvesiin, sisävesistöihin tai pohjaveteen. Kairaus luonnontilaisella suolla rinnastuu ympäristövaikutuksiltaan kairaukseen vesistöissä.

Pelloille aiheutuu kairauksesta kohtuuttomia vaikutuksia ja riskejä, ja peltoon jätetyt kairausputket ovat vaarallisia maatalouskoneiden renkaille. Peltojen rajaaminen malminetsinnän ulkopuolelle oli aiemmassa työryhmän esityksessä, eikä sen poisvedolle ole perusteita.

### **Kairauksella on ympäristövaikutuksia, joita kaivoslaki ei tunnista, erityisesti vesistöissä, pohjavesissä ja melulle herkissä kohteissa nämä olisivat hyvin vakavia**

Lähtökohtaisesti malmikairaus aiheuttaa pinta- ja pohjavesivaikutuksia, joita pitää käsitellä ympäristöluvituksessa. Esimerkiksi Sakatin natura-kairauksessa tunnistetaan vaarallisen jätteen muodostuminen sekä meluvaikutus 2 kilometrin päähän. Sakatin tietojen perusteella vedet saastuvat kairauksesta ja niitä on viety jätehuoltoon<sup>2</sup>. Kyseisen raportin taustatietoraporttien perusteella vesi kairauspaikan läheisyydessä on huonolaatuista vuosia.

Sakatissa on tehty tarkkoja lintuselvityksiä ja kairauksia on rajattu talveen, jolloin häiriintyviä lintuja on

<sup>1</sup> KHO 42:2015 <https://finlex.fi/oiikeus/kho/vuosikirjat/2005/200501541>

<sup>2</sup> [https://tukes.fi/documents/5470659/20498128/AASakattiMining\\_kairausten\\_Natura-arviointi\\_2019\\_julkinen.pdf/3c64fc1e-bf04-e4be-1f0c-38d74c572608/AASakattiMining\\_kairausten\\_Natura-arviointi\\_2019\\_julkinen.pdf?version=1.0&t=1581426155000](https://tukes.fi/documents/5470659/20498128/AASakattiMining_kairausten_Natura-arviointi_2019_julkinen.pdf/3c64fc1e-bf04-e4be-1f0c-38d74c572608/AASakattiMining_kairausten_Natura-arviointi_2019_julkinen.pdf?version=1.0&t=1581426155000)

vähemmän. Esimerkiksi pölyjen suhteen nämäkään selvitykset eivät ole aukottomia.

KHOn ennakkopäätös KHO 2005: 42 malminetsinnästä *meressä* Naturen läheisyydessä -> Natura-arvion tarve. Kun huomioidaan kairauksen vaikutukset pienvesien, pohjavesien tai sisämaan vesistöjen läheisyydessä, on ilmeistä, että kairauksista näissä yhteyksissä tulee erityisesti säädellä ja niihin liittyä erityisiä ympäristöriskejä, joita kaivoslaki ei tunnista ja jotka pitäisi rajoittaa kieltämällä kairauksista vesialueiden ja pohjavesien läheisyydessä. Tukes ei vaadi selvityksiä ja täsmällisiä tutkimussuunnitelmia kairauksesta vesistöjen läheisyydessä, mikä on myös ongelma. Saastuneet v

...Yhtiön esittämä selvitys on yleisluontoinen eikä siitä esimerkiksi ilmene, onko valtaajan tarkoitus käyttää kaivoslain 12 §:n 1 momentin mahdollistamalla tavalla maata valtausalueen ulkopuolella. **Kun otetaan huomioon valtausalueen sijainti vesialueella Natura 2000 -verkostoon sisältyvän kohteen välittömässä läheisyydessä, kauppa- ja teollisuusministeriön olisi tullut vaatia X Oy:ltä tavanomaista valtaushakemusta huomattavasti yksityiskohtaisempi, kaivoslain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu selvitys tutkimusten arvioidusta määrästä ja laadusta.**

**ONGELMA 3: Kaivos saa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ihmisen terveydelle, ympäristölle ja asuinoloille, kunhan ne eivät ole "merkittäviä" tai "huomattavia".**

*Kaivoslakiluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kohta, jonka mukaan kaivosyhtiö olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan niin, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle (143 §). Samoin kaivosluvan voi myöntää, jos kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavia vaikutuksia ympäristölle tai se ei heikennä merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja (48 §).*

*Tämä on ongelmallista, sillä tämä tarkoittaa, että ympäristövaikutuksien ja muiden vaikutusten huomioimisella olisi korkea kynnyks. Merkittävä- ja huomattava -termit ovat myös hyvin tulkinnanvaraisia.*

**RATKAISU 3: Lakiin kirjataan, että toiminnassa oleva tai suljettu kaivos ei saa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ihmisen terveydelle, asuinoloille, ympäristölle, vesistöille eikä vesiekologialle.**

Suljettu kaivos ei saa aiheuttaa mitään lainvastaisia haittoja, eli ympäristönsuojelulain, vesilain, kaivannaisjäte- tai jätelainsäädännön vastaisia haittoja.

## Puutteita yhteiskunnan ja paikallisen kokonaisedun arvioimisessa

**ONGELMA 1: Intressivertailussa pyritään hahmottamaan, että onko hankkeen kokonaisvaikutus positiivinen vai negatiivinen vertailemalla hankkeen hyötyjä ja haittoja, ottaen huomioon pitkäaikaiset vaikutukset. On**

huolestuttavaa, että intressivertailua ei ole kirjattu lakiluonnokseen, sillä eri osapuolien etujen asianmukaisessa vertailussa on ollut ongelmia. Jos laki ei vaadi intressivertailua, on todennäköistä, että sitä ei tehdä.

*Lakiesityksestä käydyn keskustelun perusteella kunta tekisi intressivertailua kaavoituksen yhteydessä. Kunnalla ei tyypillisesti ole käytettävissään vaadittavaa kokemusta ja asiantuntemusta, joiden pohjalta pystyisi arvioimaan kaivoshankkeiden ympäristö- ja muita vaikutuksia intressivertailun vaatimalla tavalla. Kunnalla ei myöskään välttämättä ole kaivoksen ajantasaista ja pitkäaikaiset vaikutukset käsittävää ympäristölupaa käytettävissään tässä vaiheessa.*

*Nykyisen kaivoslain puitteissa kaivosviranomaisen Tukesin on ollut tarkoitus vertailla yleisiä ja yksityisiä etuja kaivoslupaa myöntäessään. Tämän asianmukaisessa toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia.*

#### TAUSTAA

Nykyisen kaivoslain puitteissa kaivosviranomaisen eli Tukesin on tarkoitus arvioida yksityisiä ja yleisiä etuja kaivosluvan myöntämisen yhteydessä. Tätä voidaan pitää suppeana intressivertailuna. Yksityisten ja yleisten etujen arvioinnin asianmukaisessa toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia, osittain johtuen Tukesin ympäristöosaamisen puutteesta. Esimerkiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä Hannukaisen kaivoksesta, annettu 1.4.2020 (päättönumero 20/0118/1), todettiin, että Tukes ei ollut selvittänyt yleisiä ja yksityisiä etuja asianmukaisesti.

Kaivoslakiuudistukseen on haluttu kokonaisvaltaisempaa intressien vertailua, joka oli myös Kaivoslaki Nyt -kansanaloitteen keskeisiä vaatimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti intressivertailun sisällyttämistä lakiin, ja päätyi suosittelemaan, että kunta tekisi sen kaavoituksen yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan varmista intressivertailun toteutumista.

Tämän asianmukaisessa toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia, osittain johtuen Tukesin ympäristöosaamisen puutteesta. Esimerkiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä Hannukaisen kaivoksesta, annettu 1.4.2020 (päättönumero 20/0118/1), todettiin, että Tukes ei ollut selvittänyt yleisiä ja yksityisiä etuja asianmukaisesti.

Kaivoslakiuudistukseen on haluttu kokonaisvaltaisempaa intressien vertailua, joka oli myös Kaivoslaki Nyt -kansanaloitteen keskeisiä vaatimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti intressivertailun sisällyttämistä lakiin, ja päätyi suosittelemaan, että kunta tekisi sen kaavoituksen yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan varmista intressivertailun toteutumista.

#### RATKAISU 1: Keskeiset intressit ja intressivertailu kirjataan kaivoslakiin.

**Intressivertailun asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi se tulisi kirjata seuraavasti:**

- a) (ensisijainen vaihtoehto) Intressivertailu tehdään ympäristöluvan yhteydessä - ympäristölupa määrätään kaivosluvan ehdoksi.
- b) (toissijainen vaihtoehto) Lakiin ja lain perusteluihin kirjataan, että kaivosluvassa (ja kaivoskaavoituksessa) tehdään intressivertailu yleisten ja yksityisten etujen arvionnin perusteella. Perusteluihin kirjataan keskeiset intressit ja miten niitä vertaillaan. Intressivertailussa selvitetään kattavasti myös pitkäaikaiset ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset

Intressivertailun tulee selvittää kaivoksen vaikutukset seuraaviin osa-alueisiin ottaen huomioon pitkäaikaiset vaikutukset (joko pysyvinä vaikutuksina tai niiden estämisenä jätteiden stabiloinnilla tai uusiokäytöllä):

- Kaivostoiminnasta johtuvat positiiviset ja negatiiviset työllisyysvaikutukset koko vaikutusajalta (ei kerrannaisvaikutuksia - oletetaan samoiksi positiivisille ja negatiivisille vaikutuksille)<sup>1</sup>

- Taloudelliset vaikutukset
- Ympäristöhaitat, erityisesti pinta- ja pohjavesien laatuun, lisäksi meluvaikutukset, pölyn ja muut ilmapäästöjen, värinän, liikenteen ja maisemavaikutukset
- Haitat muille elinkeinoille
- Kiinteistöjen arvojen alenemiset, mukaan lukien kehitysmahdollisuuksien menetykset ja vakuusarvon laskut (lainojen vakuutena)
- Pitkäaikaisen jätealueen ja sen hoidon ympäristö- sekä taloudelliset vaikutukset
- Louhittavan mineraalin välttämättömyys yhteiskunnan raaka-ainehuollon kannalta perustuen ajantasaiseen tutkimukseen

Intressivertailussa käsitellyistä ympäristö- ja luontovaikutuksista seuraa keskeisiä vaikutuksia elinkeinoihin, alueiden käyttöön ja niiden arvoon sekä sosiaalisia vaikutuksia. Nämä ovat tavanomaisia YVA-arvioinneissa ja ympäristöluvuissa käsiteltäviä vaikutuksia.

Intressivertailun tulee sisältää tilastotietoihin ja kiinteistökaupan tietoihin perustuvat arviot kiinteistöarvojen alenemisesta huomioiden kaikki haittavaikutukset.

Vesien laadun heikkenemisen vaikutukset tulee huomioida ympäristön laadun haittoina vesien käyttäjille, matkailulle ja kalastajille, sekä vaikutuksena rantakiinteistöjen arvoon, käyttö-, vuokra- ja odotusarvoihin. Kiinteistöarvoille tulevat vaikutukset kuuluisivat YVA-arviointiin kuuluvaan sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Onnettomuusriskien selvitys tulee myös sisällyttää arviointiin.

1 vrt. Talousvaliokunnan mietintö Kaivoslaki Nyt -aloitteesta, pitkäaikaiset vaikutukset

## PERUSTELUJA

Ympäristövaikutusten ja -haittojen määrittäminen kuuluu jo nyt ympäristöviranomaiselle. On siten johdonmukaista käsitellä ympäristövaikutuksista johtuvat haitat ja intressit ympäristölupaprosessin yhteydessä, mukaan lukien pitkän aikavälin vaikutukset. Ei myöskään olisi järkevää resurssien käyttöä perustaa toista, rinnakkaista ympäristöosaamista Tukesiin. Yleisesti ottaen keskeisenä ongelmana ovat olleet puutteet Tukesin ympäristöosaamisessa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus (PSHaO 20/0118/1) totesi Hannukaisen hankkeen päätöksen perusteluissa<sup>3</sup>, että Tukes ei ollut antanut riittäviä määräyksiä yleisten ja yksityisten etujen noudattamisesta. Yhdistyksen kokemuksen mukaan tämä puute toistuu säännönmukaisesti Tukesin kaivos- ja malminetsintälupapäätöksissä.

PSHaO mainitsee keskeisinä intresseinä, joille tulee haittoja, muun muassa: ”Ylläksen alueella harjoitettava matkailu, alueen luonto, maisema-arvot ja virkistyskäyttö sekä lähialueen vapaa-ajanasetus”. Nämä haitat ja vaikutukset sisältyvät merkittävältä osin asianmukaiseen ympäristövaikutusten arviointiprosessiin sekä kattavaan ympäristölupaprosessiin. Ympäristölupaprosessissa täydennystarvetta tulisi esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten osalta.

<sup>3</sup> PSHaO 20/0118/1, 1.4.2020

[https://bin.yhdistysavain.fi/1602836/cYREF8ehw4EmmyezCMv80TWYB6/Pohjois-Suomen\\_hallinto-oikeuden\\_p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\\_dnrot\\_01647\\_17\\_7203\\_ym-3.pdf](https://bin.yhdistysavain.fi/1602836/cYREF8ehw4EmmyezCMv80TWYB6/Pohjois-Suomen_hallinto-oikeuden_p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_dnrot_01647_17_7203_ym-3.pdf)



Kiinteistöarvojen alenemisen korvaaminen mainitaan hallituksen esityksessä nykyisestä kaivoslaista, mutta ne jäävät tällä hetkellä täysin huomioimatta. Kiinteistöarvojen alenemisesta on olemassa selvityksiä.

#### ESIMERKKI

##### Tukesin ongelmat yleisten ja yksityisten etujen sekä vakuuksien päätöksissä

Tukes on toistuvasti tuomittu maksamaan valittajien oikeudenkäyntikulut kaivoslain vastaisista päätöksistä, koska päätös on johtunut viranomaisen ilmeisistä virheistä. PSHaO:n Hannukaisen päätöksessä tuomitut kulut olivat 10 000 euroa, mutta valittajien vahingot silti moninkertaiset. Työ- ja elinkeinoministeriö on jopa merkinnyt valtion budjettiin erityisen budjettiluokan, josta osa on merkitty Tukesin viranomaisen ilmeisistä virheistä johtuviin oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen<sup>4</sup>.

#### ESIMERKKI

##### Nykyisen kaivoslain ”intressivertailu”, eli yleisten ja yksityisten etujen vertailu kaivosluvan yhteydessä, ei ole toimiva prosessi

PSHaO:n Hannukaisen päätös

Päätöksen perustelujen mukaan Tukes ei ole antanut riittäviä määräyksiä yleisten ja yksityisten etujen noudattamisesta.

*”Kaivoslain (621/2011) 181 §:n 4 momentissa ja 52 §:n 3 momentissa tarkoitettujen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen tarkoituksena ei ole se, että Tukesin päätöksessä omaksutulla tavalla kaivosoikeuden tai kaivosluvan haltijaa ainoastaan informoidaan kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan kaivoslain 18 §:n sisällöstä. Tämä voidaan päätellä jo siitä, että kaivoslain 18 § tulee suoraan lain nojalla sovellettavaksi paitsi kaivoslupien, kaivoslain 181 §:n 3 momentin perusteella myös kumotun kaivoslain mukaisten kaivosoikeuksien haltijoiden suhteen. Siltä osin kuin määräysten antaminen on kaivoslain 52 §:n 3 momentissa säädetty huomioon ottaen tarpeellista, niiden tulee olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia.”*

Oikeus toteaa myös, että myöhempi tarkistamismahdollisuus ei oikeuta olemaan antamatta lainmukaisia yleisten ja yksityisten etujen määräyksiä.

*(...) ”eivätkä puutteellisiksi jääneet tarkistamismääräykset oikeuta antamaan pelkästään kaivoslain 18 §:n sisältöä toistavia määräyksiä, jotka eivät sisällöltään vastaa sitä, mitä yleistä ja yksityistä etua turvaavilta määräyksiltä kaivoslain 52 §:n 3 momentissa edellytetään.”*

<sup>4</sup> TEM:n budjetti 2022: 95. Eräät oikeudenkäyntikulut ja korvaukset (arviomääräraha) Momentille myönnetään 50 000 euroa (budjetti).

<https://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?lang=fi&file=/2022/tae/valtiovarainministerionKanta/YksityiskohtaisetPerustelut/32/32.pdf>

Hallinto-oikeus tuo esille yleisten ja yksityisten etuja, joista ei ole selvitystä ja määräyksiä

*”Suunnitellun kaivostoiminnan laadun, laajuuden ja sijainnin vuoksi toiminnasta aiheutuu haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Kun otetaan huomioon muun muassa Ylläksen alueella harjoitettava matkailu, alueen luonto, maisema-arvot ja virkistyskäyttö sekä lähialueen vapaa-ajanasutus, Tukesin valituksenalaisessa päätöksessä antamat määräykset eivät ole riittäviä haitallisten vaikutusten estämiseksi ja ehkäisemiseksi.”*

*”Tukesin päätöksen perusteluissa ei myöskään ole hallintolain 44 ja 45 §:n edellyttämällä tavalla tuotu selvästi esille sitä lupaharkintaa, jonka perusteella Tukes on arvioinut antamansa määräykset riittäviksi.”*

Hallinto-oikeus päätti hylätä päätöksen kuulemisvirheistä johtuen laittomana, jolloin muut perustelut jäivät käsittelemättä. Keskeinen kysymys on yleisten ja yksityisten etujen huomioiminen. Tukesin lupakäytäntö kaikissa päätöksissä on, että se ei suorita kuulemista perusteluistaan tai yhtiöiden vastineista. Tämä on toistuva virhe Tukesin päätöksissä.

*”Kun otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu asianosaisista, heille varattavasta mahdollisuudesta lausua yhtiön vastineiden johdosta kaivospiirin määräämistä koskevassa lupamenettelyssä, päätöksen perustelemisesta ja riittävien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisesta, Tukesin päätös on lainvastaisena kumottava ja asia palautettava Tukesille uudelleen käsiteltäväksi. Kaivoslain (621/2011) 178 §:n 3 momentin säännös huomioon Tukesin on käsiteltävä ja ratkaistava asia mainitun kaivoslain säännösten mukaisesti. Päätöksen tultua edellä mainituilla perusteilla kumotuksi lausuminen muista valitusperusteista kuin edellä tarkastelluista ei ole tarpeen.”*

Päätöksessä otetaan voimakkaasti kantaa yleisten ja yksityisten etujen huomioimiseen. Erityisen poikkeuksellista päätöksessä hallinto-oikeuskäytännöstä on oikeudenkäyntikulujen tuomitseminen valtion lupaviranomaisen maksettaviksi, koska oikeudenkäynti oli aiheutunut viranomaisen ilmeisistä virheistä. Tukes tuomittiin maksamaan kuluja 10 000 euroa. Tukesin toiminta kaivoslupaviranomaisena on epäonnistunut ja sen kaivoslakimenettelyjä voidaan toisinaan kuvata lainvastaiseksi.

## Puutteita kunnan vaikutusmahdollisuuksissa

**ONGELMA 1:** Kunta ei voi kieltää malminetsintää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovellu alueelle. Tällainen kaivannaistoiminta loukkaa turhaan perustuslain turvaamia omistus- ja elinkeino-oikeuksia, KHO:n päätöksen vastaisesti<sup>5</sup>

<sup>5</sup> <https://www.kho.fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html>

*Lakiluonnoksessa kunnalla on oikeus vastustaa malminetsintää alueen käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jotka voisivat olla esimerkiksi erityiset luonto- ja kulttuuriarvot<sup>2</sup>. Keskeisenä ongelmana on, että kunnalla ei kaivoslain mukaan ole oikeutta vastustaa malminetsintää sen perusteella, että kaivostoiminta ei sovi alueelle, ja että se ei aio laatia kaivostoiminnan mahdollistavaa kaavaa tälle alueelle.*

*Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään<sup>1</sup> todennut, että jos ei ole käytännön mahdollisuutta perustaa kaivosta, silloin valtauskirja (nyk. malminetsintälupa) saattaisi merkitä tarkoituksetonta ja sen vuoksi kohtuutonta puuttumista maa-alueen omistajan oikeuksiin.*

*Koska lakiluonnoksen mukaan kunnalla on mahdollisuus olla kaavoittamatta aluetta kaivostoiminnalle, joka on kaivosluvan edellytys, sillä voidaan katsoa olevan tiedossa, että kaivoslupaa ei voi saada alueelle. KHO toteaa päätöksessään myös, että ”Valtausoikeus tuottaa hakijalle rajoitetun luottamuksensuojan sen suhteen, että kaivoshanke saattaisi toteutua ainakin hallinnollisten päätösten sitä estämättä. Hakijalla ei myöskään ole tarvetta saada valtausoikeus tilanteessa, jossa kaivoslupaa ei voida myöntää.” Kunnan vastustaessa kaivostoimintaa alueella voidaan katsoa, että on tiedossa, että kaivoslupaa ei voida myöntää. Samantapainen tilanne on joissain luontokohteissa: vesistöihin ja pienvesiin kairataan, vaikka vesistöihin ei tulisi tehdä kaivoksia vaikeiden jäteongelmien takia.*

*Malminetsinnän salliminen näillä alueilla onkin ristiriitaista myös malminetsintäyhtiön investointien näkökulmasta, ja voi aiheuttaa ongelmia kansainvälisten kauppasopimusten myötä. KHO toteaa päätöksessään: ”Valtausoikeuden tuottamien tutkimus- ynnä muiden oikeuksien toteuttaminen laajalla alueella aiheuttaa melkoisia kustannuksia. Hakija on tuskin valmis pitämään näitä kustannuksia vahinkonaan, jos ne jäävät turhiksi. ”*

*Lakiluonnoksessa todetaan, että malminetsintäluvan ei voida katsoa perustavan investoinneille sellaista suojaa, jonka perusteella luvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupaan. Käytännön esimerkit vapaakauppasopimuksista kuitenkin osoittavat, että jos esiintymä löytyy, niin valtion ja seutukunnan riski joutua välimieskäsittelyn vaatimusten kohteeksi on erittäin suuri, ja voi käytännössä voimakkaasti rajoittaa myös viranomaisten toimintaa.*

## **RATKAISU 1: Malminetsintä tulee voida kieltää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovi alueelle.**

Malminetsintä tulee voida kieltää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovi alueelle. Tämä on myös malminetsintäyhtiöiden etu, kun ne eivät investoi alueelle, jonka ei voi katsoa soveltuvan kaivostoimintaan. Malminetsinnän salliminen näillä alueilla voi aiheuttaa myöhempiä ongelmia kauppasopimusten investointisuojaan kanssa.

Malminetsintälupavaiheesta alkaen olisi hyvä esittää realistinen mallikaivosskenaario sisältäen kaivoksen koko elinkaaren arvioidut vaikutukset. Sen kuuleminen tulisi järjestää myös vaikutusalueen kunnissa.

**ONGELMA 2** Lakiesityksen mukaan kunta voi vaikuttaa kaivostoimintaan alueellaan kaavoituksella, mutta tämä keino on puutteellinen. Yksinomaan kaavoitukseen perustuva vaikuttamismahdollisuus on kankea, hidas ja vajaa mekanismi.

Kaivoslakiesityksessä ehdotetaan, että kunta vaikuttaa kaivoksen sijoittumiseen kaavoituksella.

Pelkkä kaavoitus kunnan vaikuttamistienä ei ole riittävä keino. Kunnissa on esimerkiksi vanhentuneita kaavamerkintöjä, joita on vaikea korjata kaivoslupien vaatimalla aikataululla - vanhoja kaavoja tehdessä ei ole ollut tietoa kunkin hankkeen vaikutuksista.

**RATKAISU 2: Malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla tulee olla vaikutusalueen kuntien sekä maakunnan suostumus.**

Vaikutusalueen kuntien ja maakunnan suostumus tulisi olla edellytys malminetsintälupaan (voidaan lisätä 46§:ään) ja kaivoslupaan (47§ ). Suostumusten tulee perustua kattavaan tietoon kaivoshankkeen vaikutuksista. Malminetsintälupavaiheessa tulee esittää realistinen mallikaivosskenaario myös pitkäaikaisine vaikutuksineen, ja sen kuuleminen tulee järjestää koko vaikutusalueen kunnissa. Suostumus voitaisiin säätää kuten uraani- ja toriumkaivosten osalta on tehty.

Toissijaisesti, malminetsintälupien, kaivoslupien, kaivosten ja malminetsinnän kaavakuulemisten tulee koskea kaivoshankkeen arvioidun vaikutusalueen, ei pelkän varsinaisen kaivosalueen, kuntia. Tällä hetkellä kaivoksen tai rikastamon on voinut perustaa toiseen kuntaan laskevan vesistön varrelle kuulematta vaikutusalueen kuntaa.

Kuntien suostumus on toivottavaa myös kaivossijoittajien edellyttämän ns. sosiaalisen toimiluvan vuoksi.

Puutteita kaivosyhtiön vakavaraisuuden ja kaivoksen jälkivastuiden kattamisen varmistamisessa  
(ns. ”uskottava kaivosyhtiö”)

**ONGELMA 1:** Kaivoslakiesitys määrittelee kaivosyhtiön vakuudet siten, että paikallisten ja ympäristön kannalta tärkeitä vakuuksia jää saamatta, ja jälkihoidon toteutustapa sekä kesto on riittämätön. Tämä mahdollistaa ei-vakavaraisen kaivosyhtiön toiminnan ja lisää yhteiskunnan maksajaksi joutumisen riskiä.

*Vakuus tarkoittaa takuumaksua, jolla katetaan mahdolliset toiminnan aikaiset ongelmat tai kaivoksen jälkihoito. Kaivosyhtiöille määrätyt vakuudet ovat yleisesti ottaen olleet aivan liian pieniä, mikä on tullut esille myös kaivoslakiin annetussa viranomaispalautteessa<sup>1</sup>. Hallitusohjelman mukaan vakuussäätelyä kehitettäisiin niin, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa<sup>2</sup>.*

Hallituksen kaivoslakiluonnoksessa tilannetta pyritään parantamaan luettelemalla osa-alueita, joille vakuus tulee asettaa<sup>3</sup> mutta samanaikaisesti vakuuksien ristiinkäytön vaatimus on poistettu.

Ympäristönsuojelulakiluonnoksesta poistettiin lisäksi yleisen vakuuden kohta. Näistä muutoksista johtuu, sen lisäksi, että kaivoslakiluonnoksen vakuiden osa-alueiden luettelo ei ole kattava, että muutokset tosiasiallisesti heikentävät vakuuksien kattavuutta merkittävästi ja nimenomaan ympäristöllisten vastuiden osalta.

**Vakuiden määrittelyssä on seuraavat kaksi keskeistä ongelmaa:**

1) Kaivoslakiesitys heikentää kaivoslain vakuuden ja muiden lakien vakuuksien ristiinkäyttöä, vaikka Pekka Vihervuoren selvitys esitti sen vahvistamista.

Ristiinkäyttö tarkoittaa, että jos missään muussa laissa, esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, ei vaadita vakuuksia jollekin jälkihoidon (tai onnettomuusvaaran) osa-alueelle, niin silloin tämä vakuus määrätään kaivoslain puitteissa. Jos ristiinkäyttöä heikennetään esityksen mukaisesti, vaarana on, että osa nykyisistä merkittävistä ympäristövastuista (kuten esimerkiksi muualta kuin jätealueilta aiheutuva maaperän, pinta- ja pohjavesien pilaantuminen, ja mahdollisesti louhosvedet) voivat jäädä ilman vakuuksia ja niiden kustannukset päätyä yhteiskunnan maksettavaksi. Tämä myös aiheuttaa merkittäviä riskejä sekä mahdollisia ongelmia jo tällä hetkellä toimivien kaivosten vastuiden hoidon kanssa.

Ympäristönsuojelulain vakuuteen oli aiemmassa kaivoslakiesityksessä esitetty lisättäväksi §59 2. momentti koskien yleistä vakuutta kattaen kaikki luvan tarpeet, mikä olisi korjannut tämän epäkohdan. Se on kuitenkin poistettu uudesta kaivoslakiesityksestä.

2) **Kaivoksen jälkihoidon tarpeelliseksi ajaksi määritellään** vähintään 30 vuotta, vaikka kaivannaisjätedirektiivin ja -asetuksen 190/2013 mukaiset pitkien aikojen vaikutukset, esimerkiksi happamasta kaivosvuodosta, ulottuvat tätä paljon pidemmälle.

**30 vuotta jälkihoidon keston suuruusluokkana osoittaa riittämättömäksi esimerkiksi:**

- Ruotsin valtiontalouden tarkastusviraston raportti *Gruvavfall – ekonomiska risker for staten (Riksrevisionen, 2015)*, joka toteaa, että sulfidimalmikaivoksen jälkitarkkailu jatkuu vuosisatoja, mahdollisesti jopa vuosituhannen, ellei sen jätehuolto hoideta pysyvällä ratkaisulla. Kaivoksen jätteet jätetään tyypillisesti avoimesti tai jollain tavalla suojattuna ympäristöön. Ympäristön pinta- ja pohjavedet vaativat suojelua, ja koska Suomen järvet muodostavat vesistöreittejä, voivat jäteongelmat levitä ajan kuluessa laajalle alueelle.

Mikäli jäteongelmaa ei hoideta pysyvästi, niin ympäristön pinta- ja pohjavesien suojelun vaatimien rakenteiden hoito ja tarkkailu sekä suotovesien laadun tarkkailu ja mahdollinen puhdistus jatkuvat paljon pidempään kuin 30 vuotta. Vakuus, joka ottaa tämän jäteasian todellisen tilanteen huomioon varmistaa, että kaivostoimija on riittävän vakavarainen ja huomioi tulevan jätehuoltoon ja kaivoksen jälkihoidon myös sen suunnittelussa. Suomen malmeista suurin osa on sulfidimalmeja.

- Suomen suljettuja kaivoksia käsittelevä KAJAK-hanke, jossa suurin osa tutkituista kaivoksista on aiheuttanut jätehaittoja merkittävästi pidempään kuin 30 vuotta, osin jo vuosisatoja.

Kaivoksien jätehuolto ja jälkihoito ei ole juuri muuttunut merkittävästi KAJAK-hankkeen kaivoksien toteutetuista ratkaisuista. Nykyisin käytettävien kapselointien tiedetään vuotavan ennemmin tai myöhemmin<sup>6</sup>. Syntyvän kaivosjätteen määrän oletetaan lisäksi tulevaisuudessa kasvavan, johtuen useista eri tekijöistä. Näitä ovat esimerkiksi: 1) Louhittavien malmien metallipitoisuus on pienentynyt 2) Kun malmin metallipitoisuus on pienempi, syntyy enemmän kaivosjätettä, eli rikastushiekkaa, per louhittu malmitonni 3) Avolouhokset ovat louhinnan aikana kustannustehokkaampia, mutta tuottavat enemmän jätettä. (Riksrevisionen, 2015)

<sup>6</sup> Oulun Yliopiton selvitys Kainuun ELY-keskukselle <https://www.kaleva.fi/selvitys-jokainen-kaivosallas-vuotaa-aikanaan/1770175>

## TAUSTAA

30 vuoden jälkihoidon ajatus tulee ympäristönsuojelulaista, missä kaatopaikkojen vakuuden pitää kattaa vähintään 30 vuoden haitalliset vaikutukset. Kaatopaikka-termiä ei kuitenkaan voida laajentaa koskemaan kaivannaisjätteiden jätealueita, jotka muodostuvat prosessi- ja sivukivijätteistä. Kaivannaisjätteiden jätealueet ovat tavanomaisia kaatopaikkoja moninkertaisesti suurempia, päästöiltään vaarallisia sekä usein sijoittuvat kauas teollisuusympäristöstä ja vesistöjen läheisyyteen. Pykälän 108 perusteluissa on virheellisesti esitetty YSL 60 § perusteluna kaivosten vakuuksien rajaamisesta vähintään 30 vuoteen.

### **RATKAISU 1: Vakuuksien ristiinkäyttö ja yleinen vakuus jätetään lakiin. Kaivosyrityksen jälkihoidon vakuuden täytyy kattaa jätteiden pysyvä jälkihoito tai stabilointi.**

Lakiin tulee kirjata, että niiltä osin, kun ympäristönsuojelulaki ei vaadi vakuutta, vakuus on asetettava kaivoslain nojalla (eli vakuuksien ristiinkäyttö). Jos ristiinkäyttöä ei kirjata kaivoslakiin, tulee YSL:n korjauksessa esitetty § 59.2 yleinen vakuus luvanmukaisiin toimiin lisätä ympäristönsuojelulakiin. Vakuuspykälä 108§ tulee pitää avoimena, niin että se kattaa loput mahdolliset tarpeet, eikä vain rajattua listaa.

Jälkihoidon vakuuden täytyy kattaa jätteiden pysyvä jälkihoito, hyötykäyttö tai stabilointi niin, etteivät kaivannaisjäteasetuksen ja vesidirektiivien haitta-aineiden normit tule ylittymään ympäristön pinta- ja pohjavesissä. Lakiin tulee kirjata, että kaivannaisjätteiden ongelmat, erityisesti sulfidimalmeilla, jatkuvat satoja vuosia tai jopa pysyvästi ilman asianmukaista käsittelyä. Vedenpuhdistuksen tai jätealueen ylläpitoa ei ylipäättänsä voi jättää pelkästään vakuuden varaan, vaan ympäristöviranomaisten tulee etsiä pysyviä ratkaisuja yhdessä kaivosyhtiöiden kanssa.

## PERUSTELUJA

Vakuuksien ristiinkäytön huomioimisella voidaan varmistaa, että nyt toiminnassa olevien kaivosten jälkihoito ei kaadu yhteiskunnan hoidettavaksi. Tämä koskee myös suuria tai jätteiltään tai rakenteiltaan vaarallisia kaivoksia ja rikastamoita (esim. Kevitsa, Terrafame, Kittilä, Orivesi, Luikonlahti, Kaapelinkulma, Sastamala, Jokisivu, Endomines, ja Raahe), ja sillä voidaan varmistaa, että niiden jälkihoidon ongelmat eivät päädy yhteiskunnan maksettaviksi. Uusien kaivoksien kanssa jälkihoidon varmistaminen on selkeintä hoitaa kaivoksen ympäristöluvan kautta (jonka tulisi aina sisältää sulkemissuunnitelma).

Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksessä vuodelta 2020 (tapaus T-257/18) todettiin, että kaivoksen jälkihoidon kustannusten osittainenkin siirtäminen valtiolle voidaan katsoa EU-lain vastaiseksi valtiontueksi, joka ei sovellu sisämarkkinoille.

## ESIMERKKI

Dragon mining yhtiö esittää Oriveden kaivoksellaan, että koska vanhentuneesta ympäristöluvasta (jota KHO:n päätöksellä ei ole ympäristön pilaamisen vuoksi jatkettu) puuttuu jätevakuus, niin sitä ei voida ympäristöluvan ylipäättänsä lisätä. Jos kaivoslaki edellyttäisi vakuuksien ristiinkäyttöä, niin silloin kyseessä oleva jätevakuus olisi määrättävä kaivoslain perusteella.

## ESIMERKKI

Kaavin Luikonlahden rikastamon ja Sodankylän Kevitsan kaivoksen (kummatkin Boliden) sulkemisen ympäristölupahakemusta käsitellään parhaillaan. Näiden kohteiden ympäristön kannalta turvallisen sulkemisen kannalta on kriittistä, että kaivoslain säädöksillä ei rajoiteta vakuuksien ristiinkäyttöä. Jos ristiinkäyttöä rajoitetaan, niin silloin saatetaan ajautua tilanteeseen, että kaikille sulkemisen jälkeisille ongelmille ei aseteta vakuutta.

**Korjattu 108 pykälä:**

Kaivosluvan haltijan on asetettava vakuus:

Asetettavan vakuuden on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta.

Vakuuden tulee kattaa esimerkiksi seuraavia:

- 1) kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten, joiksi luetaan
  - a. kaivosluvassa erikseen määrätyt lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
  - b. 143 §:ssä ja 144 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet;
  - c. kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätyt lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
  - d. 150 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitetut toimenpiteet 30 vuoden ajalta myös koko sulkemisvaiheenajalta, niin pitkään kuin toimenpiteitä tarvitaan;  
d) käsittäen muun lain, erityisesti ympäristölainsäädännön, vastuut ja toimenpiteet, joilla ei ole kattavaa vakuutta.
- 2) poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä varten vähintään yhden vuoden ajalle, mutta kuitenkin aina ympäristölupaprosessissa toimenpiteelle, kuten prosessin päättämiseksi, tarvittavaksi arvioiduksi ajaksi.
- 3) arvioitua yhden vuoden keskimääräistä 100 §:n 2 momentin mukaista louhintakorvauksesta ja § momentin sivutuotekorvausta yhden vuoden pinta-  
alaperusteista osaa vastaava summaa varten siltä osin, kun kaivosluvan haltija ei osin tai kokonaan omista kaivosalueeseen kuuluvia kiinteistöjä sekä yhden vuoden kaivosveroa vastaava summa. Jos esimerkiksi prosessin sulkeminen kestää yli vuoden tulee arvioidut maksut huomioida koko sulkemisen ajalle.
- 4) ympäristö- ja luonto vaikutukset huomioiden muut yleisille tai yksityisille eduille tulevia haittoja varten perustamis-, toiminta- ja sulkemisvaiheessa.

Muun lain vakuuden huomioiminen

Lupaviranomaisen täytyy kuuluttaa ja käsitellä ympäristölupaviranomaisen kanssa ympäristö- ja kaivoslupa-asiana kuulutettava selvityshakemus mukaan lukien ympäristövaikutusten arviointi ja sen päätös, jossa kaivos- ja tai ympäristösuojelulain ympäristönsuojelutoimien ja vakuuksien yhteensä tulee kattaa:  
 i) kaikki laillisia normeja ylittävät ympäristö- ja luontovaikutukset,

mukaan lukien mahdolliset ympäristölupa- tai sen vakuuksiin kuulumattomat vesi-, louhos-, tai pilaantuneiden alueiden päästöt myös pitkien aikojen kuluessa.

ii) kaikki haitat yleisille ja yksityisille eduille

Ensisijaisesti vakuuden tulee kattaa mainittujen päästöjen estäminen stabiloimalla tai laillisella tavalla poistamalla jätteet ja haitalliset mineraalit maa- ja kallioperässä ml. louhosten ja mineraalien paljastuneet pinnat. Toissijaisesti vesi- ja muut päästöjen puhdistaminen on katettava lailliselle ja kestäväälle tasolle, ml. vesipuidedirektiivin ja pohjavesidirektiivin ympäristölaatumormit ja ekologiset tilaluokitukset myös pitkien aikojen kuluessa huomioiden kaivannaisjätedirektiivin ja -asetuksen normit.

109 §

Lisätty kohta edellyttää täsmennyksiä, loppuun lisäys. Loppuun lisäys Vakuuden korotuksen tulee olla välittömästi toimeenpanokelpoinen esimerkiksi konkurssiriskien välttämiseksi ja johtuen pitkistä valitusajoista, joita kaivosyhtiöt kuten Dragon mining ja Terrafame käyttävät hyväkseen, pelaten aikaa, pystyvät jatkamaan toimintaa sen aikaa kun valitus on käsitellyssä.

Lupaviranomaisen on yhteistyössä ympäristölupa- ja muiden viranomaisten kanssa omasta tai muun viranomaisen aloitteesta tai vireillepanon johdosta tarkistettava vakuuden suuruutta, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön tai tieto näistä vaikutuksista tai niitä koskeva lainsäädäntö taikka muun lain mukaista vakuutta koskeva laillinen tilanne ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Samalla kaivosviranomaisen on määrättävä ajankohta, josta lukien muutokset ovat voimassa.

Vakuuden tarkistus käsitellään kaivosluvan muutosasiana. Vakuuden korotuspäätökset ovat välittömästi toimeenpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta.

1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 98

2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 5

3 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 44

**ONGELMA 2:** Kaivoksen sulkemissuunnitelma vaaditaan yleisesti ottaen liian myöhään. Tästä johtuu, että kaivosyhtiön kapasiteettia tarvittavaan jälkihoitoon ei selvitetä kaivoslupaa myöntäessä, ja että kaivosyhtiö voi ajautua konkurssiin ennen kaivoksen sulkemista jättäen jälkivastuut muille.

*Kaivoksen sulkemissuunnitelmaa arvioidaan vasta, kun kaivosta ollaan jo sulkemassa. Tällöin kaivosyhtiön mahdollisuutta hyvin toteutettuun jälkihoitoon sekä ympäristön tarkkailuun ei arvioida kaivoslupaa myöntäessä. Tämä on myös olennaista kaivoksen eri toteuttamisvaihtoehtojen arvioimisen kannalta, sillä eri toteutustavat tuottavat erilaiset jäteongelmat, ja siten myös vaikuttavat vaadittavaan jälkihoitoon.*

*Joissain tapauksissa kaivosyhtiö ehtii ajautua konkurssiin ennen kuin jälkivastuut alkavat. Kaivosyhtiöt itse asiassa tyypillisesti perustavat yksittäisiä kaivoskohtaisia osakeyhtiöitä, jolloin niiden konkurssiin ajautuminen ei vaikuta emoyhtiöön, mutta ympäristövahinkojen esto- ja tarkkailukustannukset jäävät yhteiskunnan maksettavaksi.*



**RATKAISU 2: Sulkemissuunnitelman ja kaivannaisjätesuunnitelman tulee olla osa YVA-, kaivoslupa- ja ympäristölupakäsittelyä jo kaivosta suunniteltaessa.**

Kaivoslupaa ja ympäristölupaa myönnettäessä tulee varmistaa, että kaivoksen sulkemissuunnitelma on asianmukainen ja kattava huomioiden kaivannaisjätedirektiivin, vesipuidedirektiivin ja pohjavesidirektivien normit ja edellytykset. Sulkemissuunnitelman tulee varmistaa, että kaivoksesta ei tule haittoja lähiympäristölle pitkien aikojen kuluessa.

Voimassa oleva ympäristölupa tulisi myös olla kaiken kaivosalueella tapahtuvan toiminnan ja kaivoksen sulkemisen välttämätön edellytys.

ESIMERKKI

**Miksi on tärkeää, että voimassa oleva ympäristölupa on kaivoksen sulkemisen ehtona?**

**Kaivosviranomaisen yksipuolinen toimivalta kaivoksen sulkemispäätöksistä aiheuttaa myös ongelmia ja ilmeistä ympäristövaaraa.** Esimerkiksi Oriveden kaivoksessa Tukes on määrännyt kaivostunnelit laskettavaksi täyteen vettä, vaikka sulkemisen ympäristölupakäsittely on vielä kesken. KHO oli antanut asiasta päätöksen, että vesien käsittelyä olisi pitänyt jatkaa siitä huolimatta, että ympäristölupa loppuu. Tukes antoi kuitenkin päätöksen, että vedet voi johtaa kaivostunneleihin. Kun kaivostunnelit ovat nyt täyttyneet vedellä, niin niihin ei voi enää sijoittaa alueen vaarallisiksi luokiteltavia kaivannaisjätteitä – mikä olisi muuten hyvä jälkihoitosuunnitelma - tai tunnelit joutuisi tyhjentämään uudelleen ja vedet käsittelemään.

PYKÄLÄT

143 § pykälästä on korjattava ”merkittävän vahingollisten vaikutusten” tilalle, ”ympäristö-, terveys-, luonnonsuojelu-, naapuruussuhde- tai kaivannaisjätelainsäädännön vastaiset vaikutukset”. Haittoja ei saa aiheutua pitkienkään aikojen kuluessa (kaivannaisjätedirektiivi),  
Lisäys loppuun:

**Korjattu 143 pykälä:**

siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai yleisille ja yksityisille eduille taikka huomattavia vahingollisia ympäristö-, terveys-, naapuruussuhde-, luonnonsuojelu- tai kaivannaisjätelainsäädännön vastaisia ympäristö- tai muita vaikutuksia pitkienkään aikojen kuluessa.

Alueen kunnostamisen tulee käsittää ajantasaisen ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella annetun ympäristöluvan toteuttaminen. Mikäli kattavaan ja ajantasaista arviointia ja/tai lupa ei ole, tulee lupaviranomaisen antaa asia ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi.

144 § pykälästä on korjattava huomioiden kaikki kaivosalueelle mahdollisesti jäävät mineraalit ja rakenteet. Maanomistajalle ei voi palauttaa käyttöön otetun kiinteistön tilalla vaarallisen jätteen kaatopaikkaa.

**Korjattu 144 pykälä:**

Kaivostoiminnasta seuraa hyödynnettävien kaivosmineraalien lisäksi jäte- ja sivukivikasoja sekä siirrettyjä pintamaita, jotka voisivat estää palautetun maan käytön.

144 § Louhittujen kaivos-, haitta- ja muiden mineraalien sekä siirrettyjen pintamaiden, kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistaminen tai haittamineraalien vaarattomaksi tekeminen.

Kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan, kuitenkin huomioiden ympäristö- ja muiden lakien säätelyn sekä luvat, kaivoksesta louhitut kaivos-, haitta- ja muut mineraalit sekä siirretyt pintamaat, kaivoksen laitteistot ja laitteet sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt. Tämän jälkeen ne siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista tai muuta asianmukaista loppusijoittamista ja/tai pintamaiden palauttamista sekä louhosten ja tunnelien täyttämistä toiminnanharjoittajan kustannuksella. Jos kiinteistöllä ei ole uskottavaa suunniteltua jatkokäyttöä, ja/tai se jää kaivosyhtiön tai tämän hallitseman tahon tai epäluottavan taikka ilmeisen vähävaraisen tahon omistukseen, tulee varmistua siitä, että kiinteistöä ei ole tarkoitus hylätä jälkihoitovastuiden välttämiseksi ja että se ei ole päätyvässä kaavoituksen vastaiseen käyttöön.

Edellä 1 momentista poiketen, kuitenkin huomioiden ympäristö- ja muiden lakien säätelyn sekä luvat, kaivosviranomaisen voi väliaikaisesti kieltää kaivostoimintaan liittyvien rakennusten ja rakennelmien poistamisen, jos tämä vaikeuttaa tai vaarantaa kaivoksen mahdollisen tulevan käytön tai louhimistyön. Väliaikainen kieltäminen voi olla voimassa enintään siihen asti, kunnes kaivostoiminnan lopettamispäätös on saanut lainvoiman. Tarkempia säännöksiä louhittujen kaivosmineraalien, kaivoksen laitteistojen, laitteiden sekä rakennusten ja rakennelmien poistamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

**Korjattu 150 pykälä:**

**150 §**

Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toimenpiteisiin

Kaivostoiminnan päätyttyä kaivostoiminnan harjoittaja vastaa edelleen kaivosluvassa sekä ympäristö- ja muiden lakien luvissa annettujen määräysten tai kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Toiminnanharjoittajalla on oikeus päästä kaivosalueelle ja kaivoksen apualueelle mainittujen veloitteiden toteuttamiseksi.

Kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitettava yleistä etua valvoville viranomaiselle sekä asianosaisille kaikista seurannassa ilmenneistä merkittävistä haitallisista

vaikutuksista yleiselle turvallisuudelle sekä yleisille ja yksityisille eduille ml. ympäristövaikutukset ja toteutettava viipymättä tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Kaivos- ympäristölupa- ja ympäristövalvontaviranomaisten ja muiden yleistä etua valvovien viranomaisten tulee ~~voi~~ antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

## Puutteita maanomistajien oikeuksien toteutumisessa

**ONGELMA 1:** Maanomistaja ei tiedä oikeuksiaan kaivoshankkeen pakkolunastusmahdollisuuden suhteen, vaikuttaen siihen, että hän ei tiedä asemaansa neuvottelupöydässä. Jos kaivoshankkeeseen ei voi saada lunastuslupaa, maa-alueestaan voi pyytää haluamansa summan tai sitä ei tarvitse myydä.

*Kaivosalue-lunastuslupan saamisen ehtoihin kuuluu, että kaivannaismineraali on tärkeä yhteiskunnan raaka-ainehuollon kannalta. Yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeiden voidaan olettaa muuttuvan vuosien kuluessa, kun esimerkiksi kierrätys, vaihtoehtoisen kaivostoiminnan muodot (kuten urbaani kaivos kaatopaikalla) ja korvaavat materiaalit kehittyvät. Tästä ei tällä hetkellä käydä keskustelua tai muuten analysoida mitkä kaivannaiset täyttävät tämän vaatimuksen, jolloin maanomistaja ei voi arvioida, että voisiko kaivosyhtiö saada kaivosalue-lunastuslupan. Tämä on merkityksellistä, sillä maanomistajan neuvotteluasema maakaupoissa on täysin eri, jos hän tietää, että kaivosalue-lunastuslupaa ei myönnettäisi.*

*Tämän voidaan katsoa olevan ongelmallista myös kansainvälisten kauppasopimusten kannalta, jolloin yhtiö saattaa investoida merkittäviä määriä malminetsintään, mutta ei tiedä neuvotteluasemaansa maakauppojen suhteen.*

**RATKAISU 1:** Raaka-ainehuollon kannalta välttämättömistä kaivannaisista ylläpidetään säännöllisin väliajoin päivitettyä listaa, jotta kaikille osapuolille olisi alusta alkaen selvää, että mille hankkeelle kaivosalue-lunastuslupa voidaan myöntää.

Pohjois-Suomen Avin ympäristölupaviranomainen ylläpitää listaa yhteiskunnan (Suomen teollisuuden) raaka-ainehuollon kannalta välttämättömistä kaivannaisista, joista on lisäksi pulaa maailmanmarkkinoilla. Näin kaikille osapuolille olisi alusta alkaen selvää, että mille hankkeelle kaivosalue-lunastuslupa voidaan myöntää. Listaa päivitetäisiin säännöllisesti.

Raaka-ainehuollollisen tarpeen määrittämisen tulee aina perustua tutkimustietoon, ja sen tulisi olla valituskelpoinen päätös. Valitusoikeus ja oikeus tulla kuulluksi listan luonnoksesta tulisi olla ensisijaisesti kaikilla kansalaisilla, toissijaisesti yhdistyksillä, asiantuntijoilla ja kyseisen mineraalin kaivoshankkeen asianosaisilla. Valitukset tulisi osoittaa Vaasan hallinto-oikeuteen.

Mineraalit, joiden tekniset käytöt ovat olemattomia kuten radium, asbesti ja timantti tai hyvin rajallisia suhteessa muuhun käyttöön, kuten kulta, eivät voi olla yhteiskunnan raaka-ainehuollon kannalta välttämättömiä

## **ONGELMA 2: Haitankärsijöiden korvaukset eivät ole oikeudenmukaisia.**

*Eduskunta lausunnossaan Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteeseen edellyttää, että kaivoslaissa varmistetaan korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuus haittojen kärsijöille. Lakiluonnoksessa kuitenkin todetaan, että nykyiset korvauskäytännöt ovat riittäviä, ja että ongelmana olisi vain niistä tiedottaminen. Tosiasiassa korvaukset ovat mitättömän pieniä suhteessa haittaan, ja korvauksien saaminen on vaikeaa.*

*Korvaukset on jaettu kaivos- ja ympäristönsuojelulain mukaisiin menettelyihin. Ympäristönsuojeluviranomainen määrittää ainoastaan vesilain mukaiset korvaukset ja vakuudet, kaivosviranomainen Tukes määrittää kaivoslain mukaiset korvaukset. Tämä on ristiriitaista, sillä suuri osa kaivoslain korvauksista koskee itse asiassa ympäristövaikutuksia.*

*Jos kaivoslupa on myönnetty ennen ympäristölupaa, niin silloin kaivostoimitusta tehdessä ei ole ympäristölupaa ja sen selvityksiä. Kaivoslain maanmittausmenettelyssä ei ole asiantuntijaviranomaista ympäristöhaittojen osalta - maanmittausviranomaisella ei usein myöskään ole riittävää tietoa haitoista. Jos kaivoksella on ympäristölupa, silloin tilanne on hieman parempi, mutta ympäristölupaviranomainen määrittää ristiriitaisesti kaikki ympäristöhaitat, mutta korvaukset vain vesilain osalta.*

## **RATKAISU 2: Korvaukset määritetään ympäristölupaprosessin yhteydessä**

Kaivoksien haittojen ja ympäristövaikutusten korvausasiat tulee siirtää Maanmittauslaitokselta ympäristölupaviranomaiselle, joka

- tuntee kaivoksien haitat ja ympäristövaikutukset paremmin
- viran puolesta käsittelee jo ympäristövaikutuksia ja määrittää korvaukset vesilain haitoista

Valitukset korvauksista tulee osoittaa ympäristöoikeuteen eli Vaasan hallinto-oikeuteen.

Korvauksien ja vakuuksien suhteen johdonmukainen, tehostava ja yksinkertainen menettely olisi antaa ne ympäristölupaviranomaisten ratkaistavaksi kokonaisuutena.

## **ONGELMA 3: Malminetsintä maanomistajan suostumuksella on altis väärinkäytölle ja tapahtuu ympäristövalvonnan ulkopuolella**

*Nykyisessä kaivoslaissa (7 §) maanomistaja voi antaa suostumuksen KL 7 §:ssä määriteltyjen aluerajausten ulkopuolellekin tehtäviin haitattomiin malminetsintätöihin. KL 7 §:n perusteluissa on erikseen yksilöity, etteivät kairaukset ja tutkimuskaivannot kuulu noihin haitattomiin menetelmiin.*

*Koska samaa perusteluissa mainittua yksilöintiä ei ole suoraan kirjattu lakitekstiin, ja koska epäselvästi KL 9 §:ssä viitataan kyseiseen 7 §:n maanomistajan suostumukseen (joka tosiasiassa tarkoittaa suostumusta vain haitattomiin tutkimuksiin), ovat kaivosyhtiöt, GTK ja Tukes tulkinneet harhauttavasti kuin maanomistajan luvalla saisi tehdä malminetsintää jopa kairaamalla ilman viranomaislupia.*

*Maanomistajia on toisinaan myös johdettu harhaan. Yhdistyksen tiedossa on tapauksia, joissa malminetsintäyhtiö on esimerkiksi antanut ymmärtää, että heillä olisi jo malminetsintälupa (vaikka kyseessä oli varaus), saaden maanomistajan antamaan suostumuksensa tutkimuksiin. Maanomistajalla ei voi olla riittävää asiantuntemusta arvioida tutkimusten ympäristöhaittoja. On selvää, ettei ”luvan myöntänyt” maanomistaja voi ottaa vastuuta naapurikiinteistöille, vesistöille, tai yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvista haitoista.*

*Kairaukset aiheuttavat runsaasti kairausjätevettä ja kairausjätettä. Ne eivät jää pelkästään ”luvan myöntäneen” maanomistajan hallinnoimalle alueelle, vaan leviävät vesien mukana eteenpäin, myös naapurikiinteistöjen ja vesialueiden omistajien haitoiksi.*

*Ilman virallista malminetsintälupaprosessia muut maankäyttäjät (kuten esimerkiksi poropaliskunnat, matkailu, vesialueiden omistajat, muut kiinteistöjen ja alueiden omistajat ja naapurit) eivät pääse tarkastamaan malminetsintäsuunnitelmaa, antamaan lausuntoja, vaatimaan tarvittaessa vakuuksia, eikä heillä ole valitusmahdollisuutta.*

*Kyseinen harhauttava ”malminetsintäkairaukset maanomistajan luvalla” menettely on perustuslain, hallintolain, kaivoslain ja naapuruussuhdelainsäädännön vastainen, joka ilmeiseen lainsäädännön vastaisiin tulkintoihin perustuvat menettely on uudessa kaivoslaissa korjattava, ettei virheellisiin tulkintoihin jää mahdollisuutta, ja että valvontaviranomaisen on puututtava ilman viranomaislupaa toteutettuihin kairauksiin.*

### **RATKAISU 3: Malminetsintä maanomistajan suostumuksella -käytäntö poistetaan laista**

Malminetsintä maanomistajan suostumuksella tulee poistaa laista.
--

### **ONGELMA 4: Malminetsintäluvat ja varaukset aiheuttavat kohtuutonta epävarmuutta**

*Lähes rajattoman laajat varaukset aiheuttavat turhaan epävarmuutta maankäytössä, varaten jopa alueita, jotka ovat keskikokoisen kunnan kokoisia (jopa 2000 km<sup>2</sup> eli 200 000 hehtaaria tai 0,6 % koko Suomen maa-alasta). Varauksilla harjoitetaan tällä hetkellä myös pörssikeinottelua, mikä korostaa sääntelyn parantamisen tärkeyttä.*

*Malminetsintä aiheuttaa paikallisille ja muille elinkeinoille pitkäaikaisen epävarmuuden tulevaisuudesta. Malminetsintä ”synnyttää epävarmuutta alueen kohtalosta ja voi siten vaikeuttaa suunnitelmien ja investointien tekemistä sekä rajoittaa omistajan mahdollisuuksia käyttää ja kehittää kiinteistöään haluamallaan tavalla”. Malminetsintäalueet ovat vaikuttaneet esimerkiksi tonttien myyntiin. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2007).*

*Yhdistyksen tiedossa on lisäksi kymmeniä tapauksia, joissa kaivos- ja malminetsintäyhtiöiden lupahakemuksia on viranomaisen toimesta tarkoituksellisesti rokotettu jopa 8-9 vuoden ajan tai lupahakemuksia on siirretty toisen kaivosyhtiön nimiin. Nämä menettelyt ovat vastoin lain henkeä aiheuttaen ylimääräistä epävarmuutta*

*maankäytölle. Tältä ajalta ei myöskään tilitetä asianmukaisia korvauksia. Viranomaisen tulisi aina täyttää valvontatehtävänsä asianmukaisesti kaivosyhtiötä suosimatta.*

*Kaivoslakiesityksen ongelmakohtia on myös pykälä 61b, jossa Tukesille annettaisiin harkinnanvarainen lupien pidennysoikeus ”poikkeustilanteessa”, ilman asianmukaisia kuulemisia, valitusoikeutta ja täsmällisiä kriteerejä. Tämä ei ole asianosaisten eikä myöskään kilpailevien malminetsijöiden edun mukaista.*

#### TAUSTAA

Edellisen lain kaivosviranomaisen kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämät jatkoluvat alkoivat heti edellisen luvan päättymisen jälkeen. Tämän vuoksi laissa oli määräaika jättää lupahakemus 2 kuukautta ennen luvan raukeamista, mitä voitiin tarvittaessa pidentää.

#### **RATKAISU 4: Malminetsintälupien ja varauksien aiheuttamat epävarmuudet minimoidaan**

Varausjärjestelmä tulisi ensisijaisesti poistaa.

Toissijaisesti varauksesta tulee olla valitusoikeus asianosaisilla, kuten alueen maanomistajilla ja elinkeinonharjoittajilla sekä viranomaisilla ja kunnilla. Valitusperusteena voi olla malminetsintä kairauksien ja/tai kaivoksen soveltumattomuus alueelle.

Toissijaisesti varauksen maksimikoon tulisi olla edellisen lain mukaisesti 9 km<sup>2</sup> eli 900 hehtaaria. Hehtaarimaksun tulee olla vähintään 10 e/ha vuodessa, joka tulee tilittää kiinteistöjen omistajille.

Malminetsintälupien kokonaiskestoja jatkoaikoihin tulee lyhentää. Jatkoluvan on jatkuttava välittömästi edellisen luvan päättymisen jälkeen.

Malminetsintäluvalla tulee asettaa maksimikoko 1 km<sup>2</sup> eli 100 ha, sillä malminetsintäluvan tarkoitus on tehokas malminetsintä. Pienemmät alueet auttavat keskittämään resursseja tarpeellisiin alueisiin ja muille alueille ei koidu malminetsintäalueen aiheuttamaa haittaa.

Kaivosviranomaisen toiminnan tulee olla asianmukaista eikä sen tule pidentää malminetsintä- ja kaivoslupien voimassaoloaikoja jättämällä asioita käsittelemättä tai viivyttämällä käsittelyä. Kaivosluvan raukeaminen tulee käsitellä luvan voimassaolon aikana.

Malminetsinnän/kaivoksen rauettua kannattamattomana alueelle on saatava karenssi 50 vuodeksi nykyisen 2 vuoden sijasta. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan tulee olla tehokasta, ja siinä kannattamattomiksi osoittautuneet alueet pitää vapauttaa epävarmuudesta ainakin kohtuulliseksi ajaksi.

Pykälä 61b, jossa Tukesille annetaan lupien harkinnanvarainen pidennysoikeus poikkeustilanteessa tulee poistaa.

Lakiesityksen hallitukselle varatut asetuksenanto-oikeudet tulee poistaa. Ne antavat lain mukauttamiselle liikaa liikkumatilaa.

#### PERUSTELUJA

Voidaan katsoa, että tuhansia hehtaareja käsittävät malminetsintäluvut on tarkoitettu lähinnä pörssispekulaatioon, sillä ne eivät täytä lainmukaisen tehokkaan malminetsinnän kriteereitä. Tukesin kaivosryhmän päällikkö Terho Liikamaan mukaan tehokas malminetsintä tarkoittaa yhtä 200 metrin kairareikää hehtaarin alueelle vuodessa. Vuonna 2013 kairaukset vastasivat 18,45 km<sup>2</sup> tehokasta malminetsintää, kun valtauksia (eli malminetsintäluvia) oli 1300 km<sup>2</sup> alueella - eli vain 1.4 % alueesta oli tehokkaassa käytössä. Muu malminetsintäyhtiöiden maan käyttö on tarpeetonta ja aiheuttaa haittaa muille elinkeinoille.

#### ESIMERKKI

Talvivaara-Terrafamen kaivospiirin laajennus on ollut pitkään lupaviranomaisen pöydällä. Yli 60 km<sup>2</sup> kaivospiirin laajennus on ollut ainakin yli 10 vuotta voimassa, mahdollisesti pidempään. Alue näkyy kaivosrekisterissä, mutta sitä ei ole koskaan kuulutettu. Maanomistajat eivät voi saada mitään korvauksia, eikä heillä ole mitään oikeuden suoja.

#### ESIMERKKI

Kuusamossa ja Kainuussa kaivospiirejä on pidetty voimassa jättämällä niiden raukeamiset käsittelemättä. Kuusamossa Juomasuon kaivospiirin käsittely on ollut kesken yli 30 vuotta.

Hannukaisen kaivoshankkeeseen liittyviä, lukuisia yli 10 vuotta vanhoja malminetsintäluvahakemuksia on edelleen voimassa. Hakemuksia ei siis ole koskaan käsitelty, minkä ansiosta ne ovat yhä voimassa.

#### ESIMERKKI

Varaus- ja malminetsintäsääntely täytyy saada kuntoon, jotta varauksilla ja malminetsintäluvilla keinottelu loppuu. Mediahuomiota saanut Tuohivirta-varaus lakkautettiin hakijan toimesta. Sen tarkoitus vaikuttaa olleen virtuaalivaluuttahuijauksen uskottavuuden lisääminen. Keksityn virtuaalivaluutan vakuudeksi esitettiin Suomeen tehtyä varausta alueelle, josta oli aikaisempia kullansetsinnän tuloksia<sup>7</sup>. Hakija lakkautti Tuohivirran, jotta siihen liittyvä toinen hanke "Kansallisvaranto" pystyttiin aloittamaan malminetsintäluvahakemuksella. Yhdistyksen tiedossa on useita tapauksia, joissa juniori-malminetsintäyhtiöt myyvät samalla periaatteella varauksia omaisuutenaan eteenpäin pörssissä. Viimeisin esimerkki on Latitude 66, jonka ehdollisessa myyntiuutisessa mainostetaan 9000 km<sup>2</sup> varauksia.<sup>8</sup>

**Ongelma 5: Maanomistajan suostumusta kysytään liian myöhään - osuus lupa-alueen omistajista on liian pieni.**

<sup>7</sup> Tuohivirta <https://yle.fi/uutiset/3-12112280>

<sup>8</sup> Latitude kauppa <https://yle.fi/uutiset/3-12073858>

Kaivoslaki nyky muodossaan ja esitetyillä muutoksilla loukkaa maanomistajan perustuslain suojaamaa omistusoikeutta ja oikeutta elinkeinon harjoittamiseen. Oikeus omistamisen suojaan tulee olla myös maanomistajilla ja muilla elinkeinoilla, ei ainoastaan malminetsintä- tai kaivosyhtiöillä.

Useassa maassa kaivoksen voi perustaa vain, jos maanomistaja omasta tahdostaan myy maa-alueensa kaivosyhtiölle. Tässä tapauksessa kaivosluvan voi saada vain, jos maanomistajat ovat omasta tahdostaan myyneet maa-alueensa kaivosyhtiölle. Malminetsintä- ja kaivosteollisuuden valvonta ja jälkihoito tulisi olla niin hyvin hoidettu sekä kaivoksen tuomat edut paikallisille niin merkittäviä, että maanomistaja voisi kokea kaivoksen olevan myös hänen hyötynsä. Tämä olisi kaivannaishankkeiden sijoittajien edellyttämä sosiaalinen toimilupa.

Malminetsintä aiheuttaa paikallisille ja muille elinkeinoille pitkäaikaisen epävarmuuden tulevaisuudesta. Näin on todettu Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa vuodelta 2007.

Raportti toteaa, että malminetsintä ”synnyttää epävarmuutta alueen kohtalosta ja voi siten vaikeuttaa suunnitelmien ja investointien tekemistä sekä rajoittaa omistajan mahdollisuuksia käyttää ja kehittää kiinteistöään haluamallaan tavalla”. Raportin mukaan malminetsintäalueet ovat vaikuttaneet esimerkiksi tonttien myyntiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2007, että vanhan kaivoslain mukainen ottajan hyväksi säädetty ”pakkotoimilaki”, jossa kaivosala ylittää muut kilpailevat intressit, ei enää sovi muuttuneeseen toimintaympäristöön, jossa toimijoina ovat monikansalliset yritykset.

Kaivoslakiesityksen luonnoksessa maanomistajilta kysytään suostumus malminetsintään 10 vuoden jälkeen, jolloin yli 50 %:n suostumus sallii malminetsinnän jatkamisen. Naapurialueita ei myöskään huomioida.

#### **RATKAISU 5: Malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla tulisi olla vaikutusalueen maanomistajien suostumus**

Suostumusta tulisi kartoittaa jo malminetsinnän alkuvaiheessa. Malminetsintälupa tulisi myöntää, kun sillä on vaikutusalueen maa- ja vesialueiden omistajien, elinkeinonharjoittajien ja muiden asianosaisten ensisijaisesti 100 %:in ja toissijaisesti 90 %:in suostumus jo ennen ensimmäisen malminetsintäluvan myöntämistä ja sen jälkeen myöhempien (jatko)lupien yhteydessä. Suostumusten tulee perustua viimeisimpään ja kattavaan tietoon kaivoshankkeiden vaikutuksista.

#### **PERUSTELUJA**

Maanomistajien suostumus on käsiteltävä ennen ensimmäisen malminetsintäluvan myöntöä. Sen käsittely vasta 10 vuoden malminetsinnän jälkeen johtaisi turhaan epävarmuuteen sekä maanomistajilla/asianosaisilla että malminetsintäyhtiöillä.

P. Vihervuoren selvityksessä aika maanomistajien suostumuksen vaatimukseen oli 5 vuotta. Lisäksi on huomioitava, että nykyisellä lupakäytännöllä ehdotettu 10 vuoden malminetsintä voi tarkoittaa käytännössä 20-30 vuotta johtuen Tukesin käytännön mukaisista käsittelyajoista.

50 %:n suostumus myöskin edelleen rikkoo perustuslaillista omistusoikeutta, sillä tuolloin puolet maanomistajista/elinkeinon harjoittajista voi antaa luvan toisen puolen puolesta.



## Erityisalueet tulisi rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle

**ONGELMA 1: Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita ei ole rajattu pois kaivostoiminnalta.**

*Euroopan unionin biodiversiteettistrategian mukaan 30 % pinta-alasta on suojeltava. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) suosittelee, että 50-60 % maa-alasta suojellaan. Luonnonsuojelualueet tulisi jättää myös malminetsinnän ulkopuolelle, sillä malminetsintäluvan myöntäminen alueille, joille kaivostoiminta ei sovellu on monin tavoin ristiriitaista. Onperusteetonta sallia malminetsintäyhtiön investoinnit alueen tutkimiseen, jos kaivostoiminta ei sovi alueelle. Tämä voi aiheuttaa ongelmia myös kansainvälisten kauppasopimusten myötä.*

**RATKAISU 1: Erityiset luontoarvoalueet rajataan pois malminetsinnän ja kaivostoiminnan piiristä.**

Luontoarvoalueita ovat:

- 1) Valtion luonnonsuojelualueet
- 2) UNESCO:n biosfäärialueet sekä luonto- ja maailmanperintökohteet
- 3) Natura-alueet
- 4) Erämaa-alueet
- 5) Yksityiset luonnonsuojelualueet
- 6) Maisema-alueet

Malminetsintä erityisillä luontoarvoalueilla tulee ensisijaisesti kieltää. Vaikutuksissa ja niiden suojaetäisyyksissä on huomioitava melun, saastuneiden vesien ja jätteiden vaikutukset ja leviämiset myös pitkien aikojen kuluessa. Melua aiheuttavat työt tulee kieltää pesimäaikaan lintujen pesimäalueilla.

**ONGELMA 2:** Vaikka kaivostoiminta olisi selkeässä ristiriidassa saamelaisten oikeuksien, elinkeinon tai kulttuurin harjoittamisen kanssa, niin todennetut ja merkittävät haitalliset vaikutukset eivät silti estä malminetsinnän tai kaivosluvan myöntämistä. Kaivoksien aiheuttamaa haittaa poronhoidolle ei huomioida tarpeeksi.

*On hyvä myös huomioida, että toiminta saamelaisalueella ylipäättänsä on ILO 169 -sopimuksen vastaista, kunnes sopimuksen alaiset ristiriidat on selvitetty.*

**RATKAISU 2:** Saamelaisten ja poronhoidon oikeudet huomioidaan paremmin.

Saamelaisten asuma-alue tulisi rajata pois kaivannaistoiminnalta, kunnes maa- ja vesioikeudet on selvitetty ILO 169 -sopimuksen ratifioimisen edellyttämällä tavalla.

Toissijaisesti, malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla tulee olla saamelaisten ja paliskuntien suostumus. Suostumuksen tulee perustua asianosaisille toimitettuun kattavaan ja tieteellisesti pätevään tutkimustietoon malminetsinnän ja kaivostoiminnan vaikutuksista. Malminetsinnän vaikutusten selvitykset pitää tehdä kaikkien paliskuntien alueella.

Paliskuntien oikeudet tulee huomioida kaikkien paliskuntien alueella ei vain erityisellä poronhoitoalueella.