

Paikallisten vaikuttamismahdollisuudet kaivoslainsäädännössä: nykytila ja kehitysnäkymät

Kaivosilta, Rautalampi 2.3.2021

Prof. Ismo Pölönen

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ismo.Polonen@uef.fi



Esityksen tarkoitus / teemat

- Tavoitteena selventää erit. paikallisten suhteita malminetsintään ja kaivostoimintaan lakisääteisiin menettelyihin osallistumisen näkökulmasta.
 - Miten kunnan jäsenet ja kunta voivat vaikuttaa malminetsintä- ja kaivoshankkeisiin lakisääteisten menettelyjen kautta?
 - Mitä rajoitteita vaikuttamismahdollisuuksissa on?
- Ennakkoon esitettyjen kysymysten käsittely.
- Näkökohtia kaivoslain uudistusprosessista kuntalaisten ja kunnan vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Tärkeimmät menettelyt osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta

1) Malminetsintä:

- **Malminetsintälupamenettely (aik. valtaus-käsite)** (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tukes)
 - **Varausilmoitus** etsintälupahakemuksen laatimiseksi ei oleellinen.

2) Kaivostoiminta:

- **Ympäristövaikutusten arviointimenettely** (YVA, ELY-keskus)
- **Kaivoslupa** (oikeuttaa kaivosmineraalien hyödyntämiseen) (Tukes)
- **Ympäristölupa** (aluehallintovirasto)
- **Kaavoitusmenettely (erit. kuntakaavat eli yleis- ja asemakaavat)**
 - Korostuu kaivoshanke-vaiheessa, sillä kaivostoiminnan pitää perustua yleensä kaavaan (alue varattu kaivostoimintaan kaavassa).
 - Ei vastaavaa edellytystä malminetsinnän osalta.

Osallistuminen malminetsintä- ja kaivoslupien hakemisvaiheessa

- Hakemusten johdosta pyydettävä tarpeelliset lausunnot (mm. vaikutusalueen kunnilta ja keskeisiltä viranomaisilta).
 - Asianosaisille varattava tilaisuus tehdä muistutuksia.
 - Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.
- ⇒ **Käytännössä kaikki asiasta kiinnostuneet voivat saada tietoa ja ilmaista kantansa menettelyissä ennen päätöksentekoa.**
- Laajat osallistumisoikeudet myös YVA-, ja ympäristölupa- ja kaavoitusmenettelyissä.

Keskeisten lupien luonne (malminetsintä-, kaivos- ja ympäristöluvut)

- Lupa myönnetään (=on myönnettävä), jos hakija osoittaa laissa säädettyjen edellytysten täyttymisen eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä.
 - Lupa voidaan (ja tulee) esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä (esim. malminetsintämenetelmistä) tai pienentämällä alueen kokoa.
 - Lupahakemus on hylättävä, jos lakisääteiset edellytykset eivät täyty lupamääräyksiä asettamallaan / kokoa pienentämällä.
- ⇒ Malminetsintälupahakemus tulee hyvin harvoin kokonaan hylätyksi, ympäristölupahakemusten hylkäys (kokonaan) ei erityisen harvinaista (kaikki hanketyypit).

Malminetsintälupa ja varausilmoitus etsintälupahakemuksen valmistelua varten

- Mikäli alkuvaiheen etsintätyössä tietty alue osoittautuu potentiaalisesti kaivosalueeksi, työssä edetään yleensä hakemalla *malminetsintälupaa*.
 - Luvan nojalla oikeus jokamiehenoikeuden kaltaista etsintätyötä laajempiin ja vaikutuksiltaan suurempiin tutkimustoimenpiteisiin.
- Malminetsintälupaa voi edeltää *varaus*, jota koskeva ilmoitus tehdään malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten (etuoikeuden saamiseksi malminetsintälupaan).
 - KaivosL 44 §:n mukainen varausilmoitus Tukesille, joka tekee varauspäätöksen.

Kysymys 1. ”Miksi valitukset esimerkiksi varausluvista ilmeisesti aina hylätään ja miksi katsotaan että maanomistaja tai kunta eivät ole asianosaisia?”

- Varausilmoituksen johdosta tehty päätös sisältää sinänsä valituskelpoisen ratkaisun.
- Valitusoikeutta koskevassa KaivosL 165 §:ssä ei säädetä siitä, kenellä on valitusoikeus varauspäätöksestä.
 - ⇒ Valitusoikeus määräytyy yleisen hallintoprosessilainsäädännön mukaan (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §).
 - ⇒ Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, **johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa** ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisella valitusoikeus, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.
- Varauspäätös ei anna oikeutta malminetsintään. Varaajan etsintätyön taustalla yleinen oikeus vaikutuksiltaan vähäiseen etsintätyöhön ilman lupaa (KaivosL 7 §) tai kiinteistönomistajan suostumus (KaivosL 9 §).
 - ⇒ Valittamaan oikeutettujen piiri on hyvin suppea.

KHO 2013:179

- Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei varauspäätös vaikuttanut ”poronhoidon harjoittamiseen tai poronhoidon harjoittamisoikeuteen sen enempää paliskuntien kuin yksittäisten poronomistajien kannalta. Tähän nähden varauspäätöksellä ei myöskään rajoiteta saamelaisille alkuperäiskansana taattua oikeutta kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.”
- Paliskunnan ja poronomistajan sekä saamelaiskäräjien valitukset oli tullut jättää tutkimatta. Niillä ei ollut (silloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella) oikeutta valittaa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston varauspäätöksestä.

Kysymys 2. "Tuleeko maanomistajalle metsänkäytön rajoituksia, mikäli kaivosvaraus on hänen maallaan?"

- Ei tule
- Malminetsintälupakaan ei rajoita kiinteistön omistajan mahdollisuutta hakkuisiin.

Malminetsintäluvan voimassaolo

- Etsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaan tulosta. KaivosL 60 §.
- Etsintälupaa voidaan jatkaa KaivosL 61 §:ssä säädetyin edellytyksin kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään 15 vuoden ajan.

Kysymys 3. ”Miksi malminetsintäluvut ovat pitkäkestoisia, jopa 15 vuotta?”

- Taustalla nähtävissä
 - Etsinnän edistämistavoite
 - Pyrkimys tukea hyödyntämismahdollisuuksien selvittämistä ja varmistaa luvan riittävällä kestolla ja jatkoluvilla etsintöjen toteutuminen suunnitelmien mukaisesti.
 - Yhtiöiden näkökulma (etuoikeuden säilyminen kaivoslupaan)

Kysymys 4. ”Miksi kaivoslaki vaikuttaa ylittävän kaikki muut lait Suomessa, esim. ympäristönsuojelulain?”

- **Kaivoslaki ei ole erityisasemassa** muihin lakeihin nähden kaivoshankkeiden sallittavuuden näkökulmasta. Mm. kaivosten ja muiden toimintojen ymp.vaikutusten hallintaan tarkoitettuja **lakeja sovelletaan rinnakkain**.
- Kaivoslain mukaiset luvat eivät tee kaivostoimintaa vielä sallituksi. **Muut tarvittavat luvat hankittava ja toiminnan täytettävä muiden lakien mukaiset vähimmäisvaatimukset kaikilta osin.**
- Yhteensovittamisperiaate: kaivoslain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa otettava huomioon, mitä muualla laissa säädetään (ks. KaivosL 3 §).
 - Pohjaveden pilaamiskiellot ym. voimassa riippumatta siitä, onko niistä määräyksiä etsintä- ja kaivosluvuissa.
- Erit. ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset sekä kaavalliset edellytykset (toiminnan sijoituspaikasta ja paikallisesta hyväksynnästä riippuen) kriittisiä.

Tapaus Finnpulp (KHO 2019:166) & intressivertailu

- Tapauksessa Finnpulp toiminta ei täyttänyt YSL:n mukaisia luvanmyöntämisedellytyksiä vesistövaikutusten osalta.
 - (Kiellettyinä) merkittävänä pilaamisena tai sen vaarana ”pidettävä sellaista olennaisen lisäkuormituksen vesistössä aiheuttamaa kokonaisvaikutusta, joka johtaa pintavesimuodostuman tilan tai sen laadullisen tekijän heikkenemiseen.”
- **Kaivoslakiuudistuksessa selvittävänä intressivertailu. Tämä ei muuttaisi kaivostoimintaan sovellettavan ympäristölupaharkinnan luonnetta.**
- *KHO 2019:166*: ”Merkitystä ei [ympäristönsuojelu]lain mukaan ole esimerkiksi toiminnan hyödyllisyydellä yleiseltä kannalta tai sen tuottamalla taloudellisella tuloksella.”

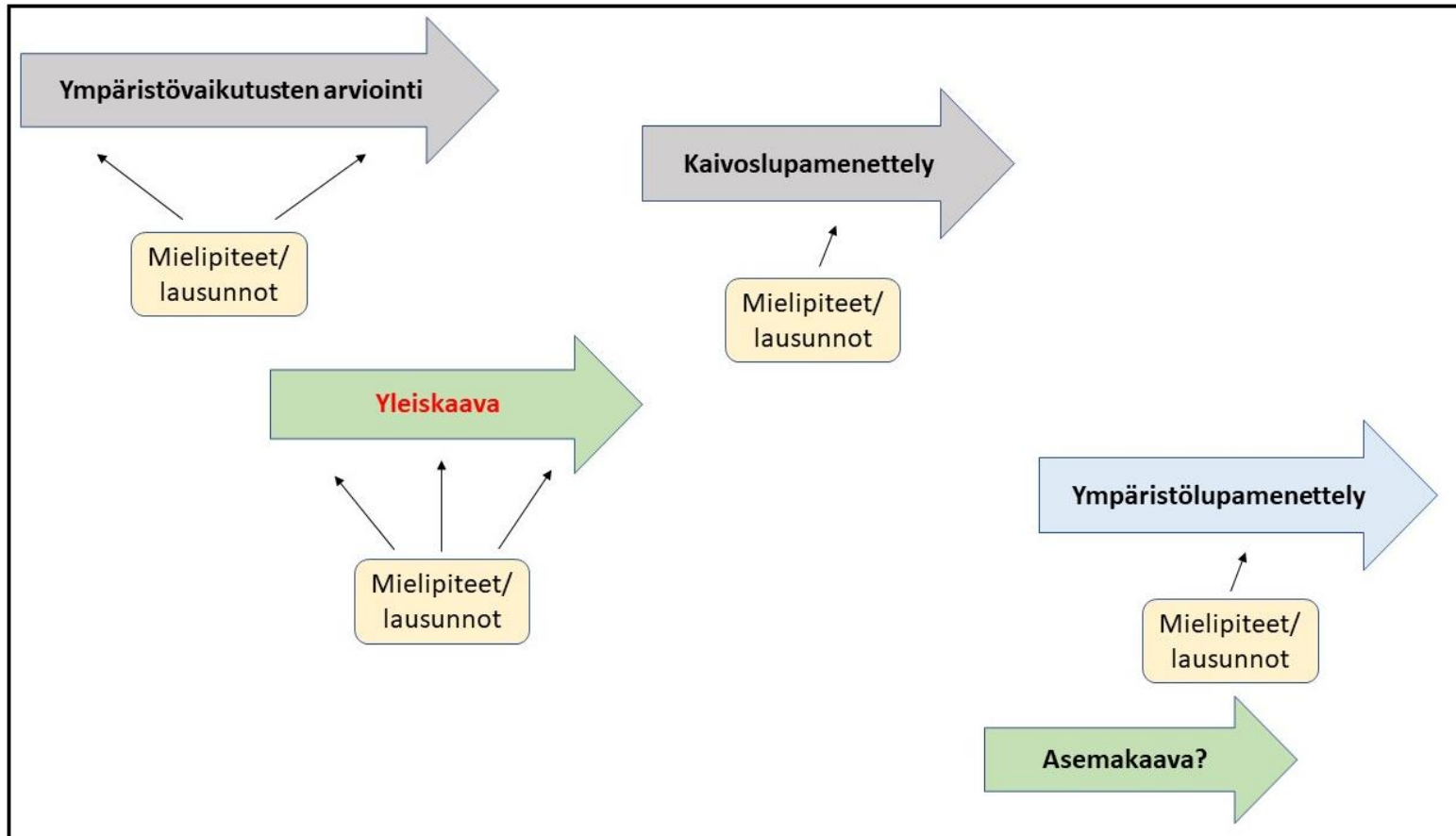
Kuntakaavoituksen luonteesta ja lähtökohdista

- Kaavoituksen ydintavoitteisiin kuuluu erilaisten maankäyttötarpeiden / alueidenkäyttöintressien yhteensovittaminen.
- Kaavoituksessa osoitetaan alueita tiettyihin käyttötarkoituksiin tai jätetään osoittamatta (aluekohtaiset priorisoinnit, jos yhteensovittaminen ei mahdollista).
- Yhtä elinkeinoa/toimialaa ei voida kieltää laajoilla alueilla kaavamääräyksin eikä kunta voi ennakolta sitovasti rajoittaa sitä, millaisia kaavoja se tulee myöhemmin kaavoittamaan (*KHO 2019:67*, Kuusamon strateginen yleiskaava).

Kunnan harkintavallasta kaavoituksessa

- Hallintolain mukaisesti viranomaisen kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.
 - **Tästä huolimatta kunnilla laaja harkintavalta kaavoituksessa:**
 - Kunta voi päätyä tietyllä alueella, riippuen sen erityispiirteistä, selvityksistä, vaikutusten arvioinnin tuloksista ja kunnan strategisista valinnoista siihen, ettei kaivoshankkeelle kaavallisia edellytyksiä.
 - Kynnys siihen, että kunta voitaisiin velvoittaa kaivoskaavan laatimiseen esimerkiksi matkailun, loma-asutuksen ja luontoarvojen kannalta tärkeiden kohteiden läheisyyteen hyvin korkealla.
 - Vastaavasti kunta voi lain vähimmäisvaatimusten täytyessä kaavoittaa alueita kaivoksille ja muille teollisille toiminnoille, vaikka ne käytännössä estäisivät alueen / lähialueiden käytön muihin (kaivosten vaikutuksille herkkiin) tarkoituksiin.
- => Kaavoituksessa kunnalla laaja harkintavalta, mikä jättää tilaa erilaisille arvostuksille ja arvovalinnoille / lähidemokratialle**

Esimerkki osallistumismenettelyistä kaivoshankevaiheessa ja niiden ajallisista suhteista (käytännössä menettelyt voivat osin ajoittua eri tavoilla)



Kysymys 5. ”Olisi hyvä kuulla esimerkkejä kunnista, jotka ovat ottaneet kielteisen kannan malminetsintään. Millaisia perusteluja heillä on ollut?”

- Ei tiedossani.

Huomioita lakien tavoitteiden / systeemin näkökulmasta:

- Malminetsintälupamenettelyyn kuuluvan osallistumismenettelyyn (ml. kuntien lausunnot) ensisijainen tarkoitus tuottaa tietoa lupaharkintaan.
- Kaavoituksessa lähtökohtana puolestaan toimintojen yhteensovittaminen.

Kysymys 6. "Maanomistajan hallintaoikeudet mahdollisen ei-oman kaivostoiminnan aikana ja toiminnan päätyttyä?"

- Kaivostoiminnan harjoittamiseen tarvitaan kattavat käyttö- ja hallintaoikeudet kaivosalueisiin.
- Jos alue ei ole toiminnanharjoittajan omistuksessa tai vapaaehtoisten sopimusten tekemiselle ei ole edellytyksiä, **kaivosalueen käyttöoikeus voidaan lunastaa** valtioneuvoston päätökseen (*kaivosaluelunastuslupa*) perustuen.
- Kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää, jos kaivoshanke on **yleisen tarpeen vaatima** ja kaivosalue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset. Yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen **paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella**. (KaivosL 49.1 §)
- Kun kaivostoiminnan lopettamispäätös on lainvoimainen, **kaivostoiminnan harjoittajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen sekä käyttö- ja muu oikeus kaivoksen apualueeseen lakkaavat. Alueet palautuvat kiinteistön omistajan haltuun**. (KaivosL 149 §).
 - Ei poista toiminnanharjoittajan seurantavastuuta ja jälkihoitovastuita.
 - Toiminnan harjoittajalla oikeus päästä alueelle lopettamispäätöksessä tarkoitettujen velvoitteiden toteuttamiseksi.

Kysymys 7. ”Mitkä ovat maanomistajan saamat korvaukset, jos kaivos on hänen maallaan?”

Lähtökohdat (KaivosL 100 §):

- Kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille vuotuinen korvaus (*louhintakorvaus*).
- Kiinteistöä kohti 50 euroa hehtaarilta per vuosi. Lisäksi louhintakorvauksena maksetaan:

”1) 0,15 prosenttia vuoden aikana louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin kaivosmineraalien lasketusta arvosta; sitä laskettaessa otetaan huomioon malmin sisältämien hyödynnettyjen metallien keskiarvohinta vuoden aikana ja muiden malmista hyödynnettyjen tuotteiden keskimääräinen arvo vuoden aikana;

2) kaivosmineraalin taloudelliseen arvoon vaikuttavat perusteet huomioon ottaen kohtuullinen korvaus louhitusta ja hyödynnetyistä muusta kaivosmineraalista kuin metallimalmista sen mukaan kuin:

- a) kiinteistön omistaja ja kaivosluvan haltija sopivat; tai
- b) kaivosviranomaisen kiinteistön omistajan tai kaivosluvan haltijan hakemuksesta vahvistaa.” (lihavoinnit tässä)

Kys. 8: Mikä on kaivoslakiuudistuksen tilanne tällä hetkellä? Millaisia ongelmia ja puutteita havaittu nykyisessä kaivoslaissa?

- Kaivoslain uudistaminen 2020–2021, TEM
 - <https://tem.fi/kaivoslakiuudistus>
 - ks. erit. kaivoslakityöryhmän kokousaineistot
- Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi ([KAA 7/2019 vp](#))
 - https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_7+2020.aspx
 - <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3795>
- Talousvaliokunnan mietintö (TaVM 7/2020 vp) aloitteen johdosta
 - https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_7+2020.aspx

Kaivoslainsäädännön kehitysnäkymistä (1)

- Hallitusohjelma: "Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella."
 - Kaivoslakiluonnos (10/2020):
 - "Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan." (ehdotettu KaivosL 47.5 §)
 - Huom. kuitenkin ehdotettu siirtymäsäännös: "Siltä osin, kun kyse on olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä apualueesta tai alueesta, jolla laajennetaan olemassa olevaa kaivosta, tulee kaivostoiminnan perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa".
 - Ks. kritiikistä Pölönen 2020, s. 4-5

<http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Kaivoslainsäädännön kehitysnäkymistä (2)

- Hallitusohjelman liitteen 6 kirjaus: ”Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi”.
- Tarkoituksen toteuttavana sääntelyn kehittämisvaihtoehtona olisi maanomistajan tahdonvastaisten etsintätöiden kokonaiskeston yksiselitteinen lyhentäminen.
 - Ks. lähemmin Pölönen 2019, s. 17.
- Maanomistajan suostumus ei ole kaivoslakiluonnoksen (TEM 10/2020, ehdotettu KaivosL 61 §) mukaisesti malminetsinnän jatkoluvan aito edellytys. Lisäksi ehdotettu uusi säännös malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta poikkeustilanteessa (=> etsintäaika mahdollista pidentyä nykyiseen nähden maanomistajan tahdosta riippumatta)
 - Ks. kritiikistä myös Pölönen 2020, s. 2.

<http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Kaivoslainsäädännön kehitysnäkymistä (3)

Kaivoslakiluonnos (10/2020):

- Ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten asema vahvistuisi ja selkiytyisi etsintä- ja kaivoslupaharkinnassa, tätä ilmentää mm.
 - Etsinnästä ei saa aiheutua olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle
 - Ympäristö-, asutus- ja elinkeinoperustaisen ehdottoman esteen soveltamiskynnys kaivoslupavaiheessa hieman madaltuisi (jää silti korkealle), ehdotettu KaivosL 48.2 §.
- Tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksien parantuminen
 - Malminetsintä- ja kaivosluvan haltijalle velvollisuus järjestää vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, jossa annettava selvitystä mm. toiminnan ympäristövaikutuksista. (ks. tarkemmin ehdotetut muutokset KaivosL 14 ja 18 §:iin)
 - Kaivosviranomaisen puolestaan järjestettävä pääsääntöisesti yleisölle avoin tilaisuus kaivoslupaa koskevan lupahakemuksen osalta. (ks. tarkemmin ehdotettu KaivosL 39.4 §).

CORE-hanke

- Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa.
 - Rahoittaja: Strategisen tutkimuksen neuvosto / Suomen Akatemia (1.10.2017 – 31.12.2021).
 - Konsortion johtaja prof. Lasse Peltonen (Itä-Suomen yliopisto)
- CORE tutkii ja kehittää julkisen vallan, kansalaisten ja yritysten välistä yhteistoimintaa ympäristösuunnittelussa ja päätöksenteossa.

[Tutustu Coreen lähemmin osoitteessa: www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)

Tuoretta kaivostutkimusta Coressa

- Malminetsintä, hyväksyttävyyys ja osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti
 - *Leino, Johanna – Miettinen, Eija:*
Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020 s. 265-367.
 - Saatavilla painettuna (Itä-Suomen yliopiston kirjasto) ja Edilexistä:
https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/21809