

# Kaivoslain korjauslista

Kansalaisten kaivosvaltuuskunta – MiningWatch Finland ry

Puutteita ympäristövaikutusten huomioimisessa .....	3
ONGELMA 1 : Kaivoksen eri toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia ei ole selvitetty kattavasti kaivoslupaa myönnettäessä, vaikka päätetään kaivoksen tyypistä, koosta ja sijainnista. Tämä johtuu siitä, että ympäristölupaa ei vaadita kaivosluvan myöntämisen yhteydessä. ....	3
RATKAISU 1a (ensisijainen): Kattava, pitkäaikaiset vaikutukset huomioiva ja ajantasainen ympäristölupa säädetään kaivosluvan ehdoksi. ....	4
RATKAISU 1b (toissijainen): Tarkennetaan nykyisen kaivoslain ja kaivoslakiesityksen ympäristövaikutusten sekä yleisten ja yksityisten etujen selvittämistä. Kriittisimmät vaikutukset ja niiden selvitykset kirjataan pykäliin ja tarkemmin hallituksen esitykseen. ....	4
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.....	4
ONGELMA 2: Koneellisen malminetsinnän ympäristövaikutuksia ei huomioida riittävästi. Kairauksen kemiallisia apuaineita, jätteitä, pinta-, pohjavesi- ja maaperävaikutuksia ei kontrolloida mitenkään.....	6
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.....	6
ONGELMA 3: Kaivos saa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ihmisen terveydelle, ympäristölle ja asuinoloille, kunhan ne eivät ole ”merkittäviä” tai ”huomattavia”.....	8
RATKAISU 3: Lakiin kirjataan, että toiminnassa oleva tai suljettu kaivos ei saa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ihmisen terveydelle, asuinoloille, ympäristölle, vesistölle eikä vesiekologialle.....	8
Puutteita yhteiskunnan ja paikallisen kokonaisedun arvioimisessa .....	8
ONGELMA 1: Intressivertailussa kartoitetaan hankkeen vaikutuksia ympäristöön, paikalliseen asutukseen ja muihin elinkeinoihin, ottaen huomioon pitkäaikaiset vaikutukset. On huolestuttavaa, että intressivertailua ei ole kirjattu lakiluonnokseen, sillä jos laki ei vaadi intressivertailua, on todennäköistä, että sitä ei tehdä. ....	8
Puutteita kunnan vaikutusmahdollisuuksissa.....	12
ONGELMA 1: Kunta ei voi kieltää malminetsintää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovellu alueelle. Tämä loukkaa perustuslain turvaamia omistus- ja elinkeino-oikeuksia.....	12
RATKAISU 1: Malminetsintä tulee voida kieltää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovi alueelle.....	13
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.....	13
RATKAISU 2: Malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla tulee olla vaikutusalueen kuntien sekä maakunnan suostumus.....	13
Puutteita kaivosyhtiön vakavaraisuuden ja kaivoksen jälkivastuiden kattamisen varmistamisessa (ns. ”uskottava kaivosyhtiö”).....	14
ONGELMA 1: Kaivoslakiesitys määrittelee kaivosyhtiön vakuudet siten, että kaivoksen jälkihoito on riittämätöntä ja jotkin osa-alueet voivat jäädä ilman vakuutta. Tämä lisää yhteiskunnan maksajaksi joutumisen riskiä. ....	14
RATKAISU 1: Vakuuksien ristiinkäyttö ja yleinen vakuus jätetään lakiin. Kaivosyhtiön jälkihoidon vakuuden täytyy kattaa jätteiden pysyvä jälkihoito tai stabilointi. ....	15
ONGELMA 2: Kaivoksen sulkemissuunnitelma vaaditaan liian myöhään. Tästä johtuu, että kaivosyhtiön taloudellista kykyä suljetun kaivoksen jälkihoitoon ei selvitetä kaivoslupaa myöntäessä. Kaivosyhtiö voi ajautua konkurssiin ennen kaivoksen sulkemista jättäen jälkivastuut muille. ....	17
RATKAISU 2: Sulkemissuunnitelman ja kaivannaisjätesuunnitelman tulee olla osa YVA-, kaivoslupa- ja ympäristölupakäsittelyä jo kaivosta suunniteltaessa.....	18
Puutteita maanomistajien oikeuksien toteutumisessa .....	20
ONGELMA 1: Maanomistaja ei tiedä että milloin kaivosyhtiö voi saada lunastuslupan ja milloin ei. Jos lunastuslupaa ei voi saada, silloin maanomistaja voi itse määrittää maa-alueensa hinnan ja myynnin.....	20
RATKAISU 1: Raaka-ainehuollon kannalta tärkeistä kaivannaisista ylläpidetään listaa, johon viitataan lainsäädännössä. ....	20
ONGELMA 2: Haitankärsijöiden korvaukset eivät ole oikeudenmukaisia. ....	21
RATKAISU 2: Korvaukset määritetään ympäristölupaprosessin yhteydessä .....	21
ONGELMA 3: Malminetsintä maanomistajan suostumuksella on altis väärinkäytölle ja tapahtuu ympäristövalvonnan ulkopuolella.....	22
RATKAISU 3: Malminetsintä maanomistajan suostumuksella -käytäntö poistetaan laista.....	22
ONGELMA 4: Malminetsintäluvut ja varaukset aiheuttavat kohtuutonta epävarmuutta.....	23
RATKAISU 4: Malminetsintä lupien ja varauksien aiheuttamat epävarmuudet minimoidaan.....	23
Ongelma 5: Maanomistajan suostumusta kysytään liian myöhään - osuus lupa-alueen omistajista on liian pieni. ....	25
RATKAISU 5: Malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla tulisi olla vaikutusalueen maanomistajien suostumus.....	25
Erytisalueet tulisi rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle .....	26
ONGELMA 1: Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita ei ole rajattu pois kaivostoiminnalta.....	26
RATKAISU 1: Erytiset luontoarvoalueet rajataan pois malminetsinnan ja kaivostoiminnan piiristä. ....	27
ONGELMA 2: Vaikka kaivostoiminta olisi selkeässä ristiriidassa saamelaisten oikeuksien, elinkeinon tai kulttuurin harjoittamisen kanssa, niin todennetut ja merkittävät haitalliset vaikutukset eivät silti estä malminetsinnan tai kaivoslupan myöntämistä. Kaivoksien aiheuttamaa haittaa poronhoidolle ei huomioida tarpeeksi.....	27
RATKAISU 2: Saamelaisten ja poronhoidon oikeudet huomioidaan paremmin.....	27

Puutteita ympäristövaikutusten huomioimisessa

ONGELMA 1 : Kaivoksen eri toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia ei ole selvitetty kattavasti kaivoslupaa myönnettäessä, vaikka päätetään kaivoksen tyypistä, koosta ja sijainnista. 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 eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia sekä yleisiä ja yksityisiä etuja, vaikka näiden ympäristövaikutuksia ei ole vielä selvitetty kattavasti. Kaivoshankkeen eri toteuttamisvaihtoehtojen päästöt eivät siis vaikuta kaivosluvan harkintaan<sup>1</sup>.*

*Kaivosluvan myöntäminen ennen ympäristölupaa on ollut yleinen käytäntö. Hallitusohjelmassa halutaankin parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista niin, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset otettaisiin huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa<sup>2</sup>. Lakiluonnos ei kuitenkaan tarjoa tähän parannusta vaan nostaa esiin lain ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta<sup>3</sup>.*

*Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ei paranna tilannetta, sillä yhteensovitus tehdään sen puitteissa vain kaivosyhtiön sitä itse toivoessa. Intressivertailuselvityksen toteuttamisessa Tukesin ja AVIn virkamiesten haastatteluissa todettiin, ettei yksikään kaivosyhtiö lähtene vapaaehtoisesti hakemaan yhteensovittamislaissa tarkoitettua lupaa<sup>4</sup>.*

*Kaivoslupaan vaadittava ympäristövaikutusten arviointi eli YVA ei vastaa ympäristölupaprosessia, sillä se on konsulttiyrityksen koostama raportti, jonka oikeellisuus ratkaistaan vasta ympäristölupakäsittelyssä. YVA:ssa ei myöskään ole valitusoikeutta. Pekka Vihervaara totesikin selvityksessään että ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittamista pakollisena menettelynä tulisi vakavasti harkita<sup>5</sup>.*

*Jos kaivoslupa myönnetään ennen ympäristölupaa, tämä voi myös vaikuttaa ympäristöluvan myöntäjän mahdollisuuksiin 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 kattavia selvityksiä hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta ja toteuttamisvaihtoehtoista. Huonoon paikkaan väärin suunniteltu kaivos voi olla hyvin vahingollinen ja sen kaivosjätteiden vaikutukset jatkuvat pitkälle tulevaisuuteen.*

## TAUSTAA

Nykyistä kaivoslakia säädettäessä vuonna 2011 kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisaloihin jäi epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Tarkoituksena oli, että kaivosviranomaisen Tukesin huomioisi kaivostoiminnan yhteisvaikutukset laaja-alaisesti lupaharkinnassa, mutta näin ei ole käytännössä tapahtunut. Tästä on

<sup>1</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 210

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 5

<sup>3</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 44

<sup>4</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 196

<sup>5</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 31

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 säätämisaikana.

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 kaivoslupan valituksissa. Paikallisilla hallinto-oikeuksilla tai maa- ja metsätalouden valituslautakunnalla ei ole resursseja ja pätevää henkilökuntaa ratkaisemaan luonnontieteellisiä kysymyksiä.

Ympäristövaikutusten arviointi -raporttien (YVA) oikeellisuudesta on ollut eriäviä mielipiteitä

Esimerkiksi Hannukaisen kaivoshankkeen YVAN tapauksessa 75% matkailuyrityksistä piti kokonaisarviointia täysin tai melko puolueellisenä/subjektiivisena. Ympäristövaikutusten arvioinnin osuuden koki melko tai erittäin epäluotettavaksi yli 75 % alueen matkailuyrityksistä. Matkailuvaikutusten arvioinnin koki melko tai erittäin epäluotettavaksi yli 80% matkailuyrityksistä<sup>6</sup>.

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

**RATKAISU 1b (toissijainen):** Tarkennetaan nykyisen kaivoslain ja kaivoslakiesityksen ympäristövaikutusten sekä yleisten ja yksityisten etujen selvittämistä. Kriittisimmät vaikutukset ja niiden selvitykset kirjataan pykäliin 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 kaivoslupan ehdoksi.

- Ympäristölupaan tulee sisältää ympäristövaikutusten perusteella selvitettyt haitat ja riskit yleisille ja yksityisille eduille, ja näihin perustuvat vakuudet ja korvaukset haitankärsijöille.
- Kaivoslain hyödyntämisoikeus voitaisiin myöntää samalla lupaprosessilla (yhden luukun käsittely) tai myöhemmin.
- Ympäristölupaan tulee käsitellä kaivannaisjäteasetuksen, kaivannaisjätedirektiivin, vesipuitedirektiivin 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 pykäliin 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.

Molemmissa ratkaisuissa lupien valitusoikeus tulee olla Vaasan hallinto-oikeuteen.

<sup>6</sup> DILACOMI matkailun kehitysnäkymät

## PERUSTELUJA

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 kaivosluvan kanssa samanaikaisesti tai ennen kaivoslupaa.

Yhteiskäsittelystä hyötyisi sekä toiminnanharjoittaja, joka saisi luvat ”yhdeksi 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 maallikkouskotut 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 valvovalta viranomaiselta 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 lopettamispäätöstä (147§) koskeviin pykäliin niin, että kaivosluvan muuttaminen ja peruuttaminen sekä lopettaminen olisi myös riippuvainen ympäristöluvan voimassaolosta ja edellyttäisi asianmukaista ympäristölupaa.***

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, kaivannaisjätesuunnitelma, 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.

Pelloille aiheutuu kairauksesta kohtuuttomia vaikutuksia ja riskejä, ja peltoon jätetyt kairausputket ovat vaarallisia maatalouskoneiden renkailla. 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**

KHO:n 2005: 42 päätöksen mukaan kairaus merenpohjaan Natura-alueiden läheisyydessä, Porkkalan edustalla, olisi edellyttänyt tarkempia suunnitelmia ja selvityksiä<sup>7</sup>. Meressä tehtävä kairaus on vaikutuksiltaan merkittävästi vähäisempi kuin pienvesiin, sisävesistöihin tai pohjaveteen tehtävä kairaus. Kairaus luonnontilaisella suolla rinnastuu ympäristövaikutuksiltaan kairaukseen vesistöissä.

Kairaus aiheuttaa lähtökohtaisesti aina pinta- ja pohjavesivaikutuksia, joita tuleekin käsitellä ympäristöluvituksessa. Esimerkiksi Sakatin Natura 2000 -selvityksessä alueen kairauksessa tunnistetaan vaarallisen jätteen muodostuminen sekä meluvaikutus kahden kilometrin etäisyydellä. Selvityksen tietojen perusteella vedet saastuvat kairauksesta ja niitä on viety jätehuoltoon<sup>8</sup>. Kyseisen selvityksen taustatietoraporttien perusteella vesi kairauspaikan läheisyydessä on huonolaatuista vuosia. Sakatin selvityksessä on myös tehty tarkkoja lintuselvityksiä ja kairauksia on rajattu talveen, jolloin häiriintyviä lintuja on vähemmän.

<sup>7</sup> KHO 42:2015 <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2005/200501541>

<sup>8</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)

KHOn ennakkopäätös KHO 2005: 42 malminetsinnästä *meressä* Naturan läheisyydessä osoittaa Natura-arvion tarpeen.

...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, vesistölle 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 kartoitetaan hankkeen vaikutuksia ympäristöön, paikalliseen asutukseen ja muihin elinkeinoihin, ottaen huomioon pitkäaikaiset vaikutukset. On huolestuttavaa, että intressivertailua ei ole kirjattu lakiluonnokseen, sillä jos laki ei vaadi intressivertailua, on todennäköistä, että sitä ei tehdä.

*Lakiesityksestä käydyn keskustelun perusteella kunta tekisi intressivertailua kaavoituksen yhteydessä, ja intressivertailua ei kirjattaisi muuten lakiin. Tämä on huolestuttavaa, sillä*

*1) Viranomaisen on myönnettävä kaivoslupa, jos lain edellytykset täyttyvät. Lain edellytykset ovat niin vajaan, että käytännössä kaivosteollisuutta kohdellaan ensisijaisena elinkeinona muihin elinkeinoin nähden. Intressivertailuraportissa todetaan, että "kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen välistä vaikutusperusteista punnintaa ei tapahdu kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella ja esimerkiksi muulle elinkeinolle aiheutuva haitta saa kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä verrattain vähän sijaa." (s. 86)<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022. s. 86



2) Nykyinen laki sisältää vain suppeita intressivertailun kaltaisia elementtejä, kuten yleisten ja yksityisten etujen vertailu kaivoslupan yhteydessä. Niitä ei ole määritelty tarkkaan ja vertailun asianmukaisessa toteutumisessa on ollut vakavia ongelmia<sup>10</sup>.

3) Kunnalla ei tyypillisesti ole käytettävissään vaadittavaa kokemusta ja asiantuntemusta, joiden pohjalta pystyisi arvioimaan kaivoshankkeiden ympäristö- ja muita vaikutuksia intressivertailun vaatimalla tavalla. Myös intressivertailuselityksessä todetaan, että ”kuntatason viranomaisen ei yleensä pystyisi arvioimaan kaikkia intressivertailun osatekijöitä” (s. 289)<sup>11</sup>. Kunnalla ei myöskään yleisesti ole kaivoksen ajantasaista ja pitkäaikaiset vaikutukset käsittävää ympäristölupaa käytettävissään tässä vaiheessa.

Esitetty vertailu kaavoituksen yhteydessä ei myöskään täytä sitä vaatimusta, että intressejä olisi määritettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti jo säädösten tasolla<sup>12</sup>. Tälle on tarvetta niin intressivertailun yhdenmukaisen toteutumisen kannalta kuin myös esimerkiksi CETA-kauppasopimuksen kannalta. CETA-sopimus on merkittävä, sillä yli puolet Suomen kaivosyhtiöistä on kanadalaisomistuksessa.

CETA-sopimuksen näkökulmasta intressejä ”olisi avattava riittävästi jo säädösten tasolla ja niitä olisi tulkittava yhdenvertaisesti kaikkiin hakijoihin (mm. CETA 8.6 artikla)” (intressivertailuselitys, s. 255)<sup>13</sup>. Sijoittajansuojan kannalta on ongelmallista, jos päätöksiä ei voi ennakoita, sillä sijoittajan tulee pystyä laskemaan riittävällä todennäköisyydellä, että kaivoslupan voi saada. Vertailtavien osa-alueiden tulisi olla kaikille samat, eikä eroja saisi olla esimerkiksi eri kuntien ja hakijoiden välillä<sup>14</sup>. Tämä korostaa sitä tosiasiaa, että kaavoituksen yhteydessä tehtävä, määrittelemätön intressivertailu ei ole riittävä mekanismi.

#### TAUSTAA

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus (PSHaO 20/0118/1) totesi Hannukaisen hankkeen päätöksen perusteluissa<sup>15</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-ajanasutus”. Nämä haitat ja vaikutukset sisältyvät merkittäviltä osin asianmukaiseen ympäristövaikutusten arviointiprosessiin sekä kattavaan ympäristölupaprosessiin. Ympäristölupaprosessissa täydennystarvetta tulisi esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten osalta.

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

#### 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 kaivoslupan ehdoksi.

<sup>10</sup> PSHaO 20/0118/1

<sup>11</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 289

<sup>12</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s.254-255

<sup>13</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 255

<sup>14</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 255 – 256

<sup>15</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)

- a) **(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, tärinän, 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 ympäristöluvissa 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. Kun yleisesti ottaen keskeisenä ongelmana ovat olleet puutteet Tukesin ympäristöosaamisessa, olisi johdonmukaista käsitellä

ympäristövaikutuksista johtuvat haitat ja intressit ympäristölupaprosessin yhteydessä. Ei olisi järkevää resurssien käyttöä pyrkiä perustamaan rinnakkaista ympäristöosaamista Tukesiin.

#### 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>16</sup>.

#### ESIMERKKI

##### Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös Hannukaisen kaivoshankkeesta

Päätöksen perustelujen mukaan Tukes ei 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.”*

Hallinto-oikeus tuo esille yleisiä ja yksityisiä etuja, joista ei ole selvityksiä 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-ajanasetus, 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.”*

<sup>16</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 kuitenkin hylkäsi päätöksen kuulemisvirheistä johtuen laittomana, jolloin muut perustelut jäivät käsittelemättä. Keskeinen kysymys tapauksessa on yleisten ja yksityisten etujen huomioiminen. Tukesin lupakäytäntö ja toistuva virhe kaikissa päätöksissä on, että se ei suorita kuulemista perusteluistaan tai yhtiöiden vastineista.

*”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 10 000 euron oikeudenkäyntikulut. Tukesin toiminta kaivoslupaviranomaisena on epäonnistunutta.

#### Puutteita kunnan vaikutusmahdollisuuksissa

ONGELMA 1: Kunta ei voi kieltää malminetsintää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei sovellu alueelle. Tämä aiheuttaa eturistiriitoja ja loukkaa perustuslain turvaamia omistus- ja elinkeino-oikeuksia.

*Lakiluonnoksessa kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä kaava, millä pyritään parantamaan paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia<sup>17</sup>. Lakiesityksen mukaan ehdotus parantaa ”kuntien asemaa oman alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä”.<sup>18</sup>*

*Kunnan mahdollisuus kieltää malminetsintä alueellaan voi kuitenkin perustua ainoastaan malminetsinnän toimenpiteiden suoriin vaikutuksiin. Toimenpiteiden itsessään tulisi tuolloin vaikeuttaa alueen elinkeinotoimintaa tai vaarantaa luonto- tai kulttuuriarvoja. Malminetsintää ei siis voisi kieltää sillä perusteella, että kaivostoiminta ei kunnan näkemyksen mukaan soveltuisi alueelle<sup>19</sup>.*

*Koska lakiluonnoksen mukaan kunnalla on mahdollisuus olla kaavoittamatta aluetta kaivostoiminnalle, joka on kaivoslupan edellytys, sillä voidaan katsoa olevan tiedossa, että kaivoslupaa ei voi saada alueelle. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään<sup>20</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. KHO, intressivertailuselvityksen työryhmä ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat todenneet, että malminetsinnästä aiheutuu alueen maanomistajille ja elinkeinonharjoittajille epävarmuutta, se hankaloittaa omaisuuden käyttöä ja elinkeinojen pitkän aikavälin suunnittelua<sup>21</sup>. Se siis vähentää alueelle tulevia muiden elinkeinojen investointeja.*

*Malminetsinnän salliminen näillä alueilla on ristiriitaista myös malminetsintäyhtiön investointien näkökulmasta, ja voi aiheuttaa ongelmia kansainvälisten kauppasopimusten myötä. KHO toteaa*

<sup>17</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 1

<sup>18</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 57

<sup>19</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 82

<sup>20</sup> [www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html](http://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html)

<sup>21</sup> [www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html](http://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html)

Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 199

Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä, 2007, s. 114

*päätöksessään, että ”Valtausoikeus tuottaa hakijalle rajoitetun luottamuksensuojan sen suhteen, että kaivosohje saattaisi toteutua ainakin hallinnollisten päätösten sitä estämättä. (...) 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 malminetsintälupaa ei voida katsoa perustavan investoinneille sellaista suojaa, jonka perusteella luvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupa. Jos malminetsintäyhtiö on käyttänyt mittavia summia alueen tutkimiseen, ja on paikallistanut esiintymän, kunnan voi olla kuitenkin hyvin vaikea kieltää kaivostoimintaa alueella. Sijoittaja voi tulkita kunnan päätöksen perustuvan poliittiseen tarkoitusharkintaan (sijoittajan näkökulmasta mielivaltaan), jota sijoittaja ei voi ennakoita<sup>22</sup>, aiheuttaen ongelmia kauppasopimusten sijoittajasuojan kanssa.*

*Intressivertailuselvityksen työryhmä tulkitsee raportissaan Marinin hallitusohjelman kirjausta niin, että se ulottuu myös malminetsintään. ”Kunnat, jotka kaavoituksella kieltävät alueellaan raaka-aineiden tuottamisen kaivostoiminnassa, eivät ole myöskään malminetsinnän kohdealueita. ” (s. 36).<sup>23</sup>*

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.

<sup>22</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 255

<sup>23</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 36

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 kaivoksen jälkihoito on riittämätöntä ja jotkin osa-alueet voivat jäädä ilman vakuutta. Tämä 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>24</sup>. Hallitusohjelman mukaan vakuussäätelyä kehitettäisiin niin, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa<sup>25</sup>.*

*Hallituksen kaivoslakiluonnoksessa tilannetta pyritään parantamaan luettelemalla osa-alueita, joille vakuus tulee asettaa<sup>26</sup> mutta samanaikaisesti vakuuksien ristiinkäytön vaatimus on poistettu. Ympäristönsuojelulakiluonnoksesta poistettiin lisäksi yleisen vakuuden kohta. Näistä muutoksista johtuu, sen lisäksi, että kaivoslakiluonnoksen vakuuden osa-alueiden luettelo ei ole kattava, että muutokset tosiasiallisesti heikentävät vakuuksien kattavuutta merkittävästi ja nimenomaan ympäristöllisten vastuiden osalta.*

**Vakuuden 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.*

<sup>24</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 98

<sup>25</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 5

<sup>26</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta s. 44

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 sulfidimalkaivoksen jälkitarkkailu jatkuu vuositasoista, mahdollisesti jopa vuosituhatkautta, ellei sen jätehuolto hoideta pysyvällä ratkaisulla. Kaivoksen jätteet jätetään tyyppillisesti 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 jättehoidon 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 jättehaittoja merkittävästi pidempään kuin 30 vuotta, osin jo vuositasoista.

*Kaivoksien jätehuolto ja jälkihoito ei ole juuri muuttunut merkittävästi KAJAK-hankkeen kaivoksien toteutetuista ratkaisuista. Nykyisin käytettävien kapselointien tiedetään vuotavan ennemmin tai myöhemmin<sup>27</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)*

#### 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 vesidirektiivin 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

<sup>27</sup> Oulun Yliopiton selvitys Kainuun ELY-keskukselle <https://www.kaleva.fi/selvitys-jokainen-kaivosallas-vuotaa-aikanaan/1770175>

ratkaisuja yhdessä kaivosyhtiöiden kanssa.

#### PERUSTELUJA

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.

Vakuuksien ristiinkäytön huomioimisella voidaan varmistaa myös nyt toiminnassa olevien kaivosten jälkihoito niin, ettei se päädy yhteiskunnan maksettavaksi. Tämä koskee myös suuria, jätteiltään tai rakenteiltaan vaarallisia kaivoksia ja rikastamoita, kuten esimerkiksi Kevitsa, Terrafame, Kittilä, Orivesi, Luikonlahti, Kaapelinkulma, Sastamala, Jokisivu, Endomines, ja Raahe. Uusien kaivoksien kanssa jälkihoidon varmistaminen on selkeintä hoitaa kaivoksen ympäristöluvan kautta (jonka tulisi aina sisältää sulkemissuunnitelma).

#### ESIMERKKI

Dragon mining yhtiö esittää Oriveden kaivoksellaan, että koska vanhentuneesta ympäristöluvasta (jota KHO:n päätöksellä ei ole ympäristön pilaamisen vuoksi jatkettu) puuttuu jätevakuuus, niin sitä ei voida ympäristölupaansa ylipäättensä lisätä. Jos kaivoslaki edellyttäisi vakuuksien ristiinkäyttöä, niin silloin kyseessä oleva jätevakuuus 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 määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
  - b. 143 §:ssä ja 144 §:n 1 momentissa tarkoitettut toimenpiteet;
  - c. kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
  - d. 150 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettut toimenpiteet 30 vuoden ajalta myös koko sulkemisvaiheen ajalta, 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 ympäristölupaan 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. vesipuitedirektiivin ja pohjavesidirektiivin ympäristölaatunormit 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 käsittelyssä.

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.

ONGELMA 2: Kaivoksen sulkemissuunnitelma vaaditaan liian myöhään. Tästä johtuu, että kaivosyhtiön taloudellista kykyä suljetun kaivoksen jälkihoitoon ei selvitetä kaivoslupaa myöntäessä. Kaivosyhtiö voi ajautua konkurssiin ennen kaivoksen sulkemista jättäen jälkivastuut muille.

*Vaikka ympäristöluvassa annetaan määräykset toimintaa koskevasta jätehuoltosuunnitelmasta, niin kaivoksen varsinainen sulkeminen, sulkemisen jälkeinen jälkihoito ja valvonta käsitellään vasta liian myöhään, vasta kun kaivosta ollaan sulkemassa<sup>28</sup>. Tämä tarkoittaa, että kaivosyhtiön taloudellista kykyä maksaa valitun kaivostyyppin jälkihoito ja valvonta ei arvioida kaivoslupaa myöntäessä. Kaivoslakiluonnoksessa esitetään kaivosluvan myöntämisen esteeksi se, että hakijalla ei olisi riittäviä taloudellisia edellytyksiä hankkeen toteuttamiseksi<sup>29</sup>. Tätä ei voi arvioida kartoittamatta samalla kaivoshankkeen sulkemissuunnitelmaa, jälkihoitoa ja valvontaa.*

*Sulkemissuunnitelman selkeästi aikaisempi vaatiminen varmistaisi myös sen, että kaivostyyppi valitaan huomioiden nimenomaisen tyyppin sulkemisen jälkeiset kustannukset – avolouhos esimerkiksi on kustannustehokkaampi tuotannon aikana mutta tuottaa enemmän jätettä ja sen sulkemisen jälkeinen hoito on kalliimpaa. Myös laajan Kaivokset, maankäyttö ja paikallisyhteisöt (DILACOMI) -hankkeen pohjalta tuotettu opas ”Hyvä kaivos pohjoisessa” toteaa: ”Kaivoksen sulkemis- ja jälkikäyttösuunnitelma kuuluisikin olla selkeä osa kaivosprojektin suunnittelemista ja jälkihoidon rahoituksen varmistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota osana kaivoksen lupaprosessia. Läpinäkyvä resurssien varaaminen jälkihoitoa varten kuuluisi olla osa myös kaivoksen tuotantosuunnitelmaa.” (s. 50)<sup>30</sup>*

*Joissain tapauksissa kaivosyhtiö ehtii ajautua konkurssiin ennen kuin jälkivastuut alkavat. Kaivosyhtiöt 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 kaivannaisjätedirektiiviin, vesipuitedirektiivin 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,

<sup>28</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 34

<sup>29</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 83-84

<sup>30</sup> Hyvä kaivos pohjoisessa, 2013. s. 50

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 päätymässä 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 kieltö 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 velvoitteiden 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~~ ~~vo~~ antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

#### Puutteita maanomistajien oikeuksien toteutumisessa

ONGELMA 1: Maanomistaja ei tiedä että milloin kaivosyhtiö voi saada lunastuslupan ja milloin ei. Jos lunastuslupaa ei voi saada, silloin maanomistaja voi itse määrittää maa-alueensa hinnan ja myynnin.

*Kaivosaluelunastuslupan saamisen ehtoihin kuuluu, että kaivannaismineraali on tärkeä yhteiskunnan raaka-ainehuollon kannalta. Intressivertailuselvityksen työryhmä toteaa, että yhteiskunnan raaka-ainehuollolla tarkoitetaan tarvetta ”Suomen jatkojalostuksessa maan huoltovarmuuden edellyttämään käyttöön, ei metallirikasteiden vientitarvetta tullialueen sisällä.” (s. 129)<sup>31</sup> Yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeiden voidaan olettaa muuttuvan vuosien kuluessa, kun esimerkiksi kierrätys, vaihtoehtoisen kaivostoiminnan muodot (kuten urbaani kaivos kaatopaikalla) ja korvaavat materiaalit kehittyvät. Lain kohdan soveltamisesta ei ole kokemusta<sup>32</sup>, ja sitä olisikin syytä tarkentaa, jotta tilanne olisi selvä niin maanomistajalle kuin malminetsintä- ja kaivosyhtiöllekin. Maanomistaja ei voi arvioida, voisiko kaivosyhtiö saada kaivosaluelunastuslupan. Tämä on merkityksellistä, sillä maanomistajan neuvotteluasema maakaupoissa on täysin eri, jos hän tietää, että kaivosaluelunastuslupaa ei myönnettäisi.*

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

<sup>31</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 129

<sup>32</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 170

RATKAISU 1: Raaka-ainehuollon kannalta tärkeistä kaivannaisista ylläpidetään listaa, johon viitataan lainsäädännössä.

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 kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää. Listaa päivitetäisiin säännöllisesti.

Raaka-ainehuollollisen tarpeen määrittämisen tulee aina perustua tutkimustietoon, ja sen tulisi olla valituskelppoinen 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

## PERUSTELUJA

Selkeä listaus tarvittavista kaivannaisista edesauttaisi myös kiertotalouden strategista ohjelmaa lainsäädännön keinoin. Kiertotalouden strategisessa ohjelmassa mainitaan, että nimenomaan lainsäädäntö, joka ohjaa tuotantoa ja kulutusta (sekä synnyttää uusia markkinoita kiertotalouden tuotteille) on erityisen tärkeä kehityksen alue<sup>33</sup>. Kaivosteollisuuteen keskittyvässä kiertotalouden ohjelmassa todetaan: ”työn ensisijaisena tavoitteena on saada kaivannaisteollisuudessa syntyviä sivukiviä ja rikastushiekkaa monipuoliseen hyötykäyttöön, edistää uuden liiketoiminnan kehittymistä ja toimintakentän uudistumista kestävästi. Pienikin edistyminen voi merkitä iso säästöä luonnontilaisessa ympäristössä ja primääriaineiden ottotarpeessa muualla.”<sup>34</sup> Kun kierrätysmateriaalien tuotanto kehittyy, ei enää ole yhdenlaista tarvetta kaivaa primäärimateriaaleja.

Koska kaivoslupa täytyy myöntää, jos sen edellytykset täyttyvät - eli siihen ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa – on kiertotalouden kannalta tärkeää, että lainsäädäntö ei rohkaise tarpeettomia primäärimateriaalien kaivoshankkeita. Esimerkiksi silloin, kun kierrätysmateriaalia on tarpeeksi saatavilla tai teknologian kehittymisen myötä mineraalin tarve on muuttunut. Selkeä lista raaka-ainehuollon tarpeen kaivannaisista selkeyttäisi tilannetta niin maanomistajille kuin malminetsintä- ja kaivosyhtiöillekin.

EU:lla ja Suomella on jo olemassa kriittisten materiaalien listoja<sup>35</sup>.

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 korvausten 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.*

<sup>33</sup> Kiertotalouden strateginen ohjelma uusi suunta, s. 36

<sup>34</sup> valtioneuvosto.fi/-/1410877/kiertotalouden-oppeja-hiotaan-kaivannaistoiminnan-kayttoon

<sup>35</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 170

*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 tosiasiallisesti 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, vesitöille, tai yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvista haitoista.*

*Kairaukset aiheuttavat runsaasti kairausjätevevettä 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 maanalaista). 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 kaivosyhtiöitä 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 jatkoaikoiheen tulee lyhentää. Jatkoluvan on jatkuttava välittömästi edellisen luvan päättymisen jälkeen.

Malminetsintäluvulle tulee asettaa maksimikoko 1 km<sup>2</sup> eli 100 ha, sillä malminetsintäluvun 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 malminetsintälupia) 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 malminetsintälupahakemuksia 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 kullannetsinnän tuloksia<sup>36</sup>. Hakija lakkautti Tuohivirran, jotta siihen liittyvä toinen hanke ”Kansallisvaranto” pystyttiin aloittamaan malminetsintäluvapahakemuksella. 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>37</sup>

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

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 kaivoslupa 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. Malminetsintä lupa 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 malminetsintäluvun myöntämistä ja sen jälkeen myöhempien (jatko) lupien yhteydessä. Suostumusten tulee perustua viimeisimpään ja kattavaan tietoon kaivoshankkeiden vaikutuksista.

<sup>36</sup> Tuohivirta <https://yle.fi/uutiset/3-12112280>

<sup>37</sup> Latitude kauppa <https://yle.fi/uutiset/3-12073858>

## PERUSTELUJA

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

Pekka Vihervuoren selvityksessä aika maanomistajien suostumuksen vaatimukseen oli 5 vuotta. On myös 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 tai elinkeinon harjoittajista voisi antaa luvan toisen puolen puolesta. Pekka Vihervuori esittää selvityksessään, että osuus olisi 2/3 maanomistajista<sup>38</sup>. Prosenttiosuuden nostaminen on myös perusteltua alueellisen vastakkainasettelun vähentämiseksi (joka on osa malminetsintä- ja kaivos Hankkeiden sosiaalista vaikutusta).

Erityisalueet tulisi rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle

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

*IPCC:n (Intergovernmental Panel of Climate Change) mukaan 30 – 50 % maiden pinta-alasta tulisi suojella<sup>39</sup>, kun taas EU:n Luonnon monimuotoisuuden strategian mukaan suojellun alan tulisi olla 30 %, josta 10 % olisi tiukasti suojeltua ja 20 %:lla olisi maankäytön rajoituksia<sup>40</sup>.*

*Jotta luontokato voidaan pysäyttää, niin monimuotoisen luonnon viimeiset rippeet olisi suojeltava. Kaivoksen vaikutukset biodiversiteettiin eivät aiheudu pelkästään kaivosalueen maankäytöstä vaan etenkin kaivoksen aiheuttamasta saastumisesta ja happamoitumisesta. Kaivoksella voi siis olla vaikutusta biodiversiteettiin laajalla alueella. Selkein ratkaisu olisi kieltää malminetsintä- ja kaivostoiminta luontoarvoalueilla kokonaan.*

---

<sup>38</sup> Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022, s. 34

<sup>39</sup> [www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/)

<sup>40</sup> [ym.fi/eu-n-biodiversiteettistrategia](http://ym.fi/eu-n-biodiversiteettistrategia)

*Onkin ristiriitaista myöntää malminetsintälupa alueelle, jolle kaivostoiminta ei sovi: malminetsintäluvan myöntäminen tarkoittaa, että alueelle on teoriassa mahdollista perustaa kaivos. Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessään<sup>41</sup>, että ”Valtausoikeus tuottaa hakijalle rajoitetun luottamuksensuojan sen suhteen, että kaivoshanke saattaisi toteutua ainakin hallinnollisten päätösten sitä estämättä. (...) Valtausoikeuden tuottamien tutkimus- ynnä muiden oikeuksien toteuttaminen laajalla alueella aiheuttaa melkoisia kustannuksia. Hakija on tuskin valmis pitämään näitä kustannuksia vahinkonaan, jos ne jäivät turhiksi.”*

*Lakiluonnoksessa todetaan, että malminetsintäluvan ei voida katsoa perustavan investoinneille sellaista suojaa, jonka perusteella luvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupa. Jos malminetsintäyhtiö on käyttänyt mittavia summia alueen tutkimiseen, ja on paikallistanut esiintymän, voi kuitenkin olla hyvin vaikea kieltää kaivostoiminta alueella.*

*Samantapainen tilanne voidaan nähdä kun malminetsintä kohdistuu vesistöihin ja pienvesiin, joihin kairaaminen aiheuttaa haitallisia vaikutuksia. Vesistöihin ei tulisi tehdä kaivoksia vaikeiden jäteongelmien takia.*

**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.

<sup>41</sup> [www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html](http://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1386569683651.html)

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