

Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
26.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 HE:n tavoitteet, lain tarkoitus ja keskeisten lainmuutosten arviointi

HE:n pääsisällön esittelyssä todetaan, että ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitetään kaivoslakiin muutoksia, joiden avulla lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Jäljempänä jaksossa 2–3 arvioin pykälämuutosten valossa, miten esitys onnistuu tässä suhteessa verrattuna voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011). Jaksossa 4 keskityn tarkemmin vakuuksia koskevien muutosten arviointiin. Jaksossa 5 tarkastelen ympäristönsuojelua, vakuuksia ja eräitä muita seikkoja koskevien muutosten merkitystä erityisesti kaivosteollisuuden ja muiden elinkeinojen näkökulmista. Jaksossa 6 arvioin muutosten vaikutusta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien suojaan. Jaksoon 7 kokoaan keskeiset päätelmät.

Ympäristösuojelua tukee myös yleisön ja eri asiantuntijaviranomaisten osallistuminen kaivoshankkeen hallintomenettelyn eri vaiheissa, sillä osallistuminen ja vuorovaikutus tuovat hankkeen suunnitteluun ja päätöksentekoon lisää ympäristötietoa. HE:ssä ehdotetaan myös kunnan hyväksymää kaavaa kaivoslupan edellytykseksi, jotta parannetaan paikallista hyväksyttävyyttä kaivoshankkeelle ja paikallisten tahojen vaikuttamismahdollisuuksia kaivoshanketta koskevassa kaavoituksessa. Arvioin esitystä yleisön osallistumismahdollisuuksia koskevilta osin myös Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) pohjalta jaksossa 3.

Ennen tarkempaa HE:n arviointia on todettava yleinen havainto Suomen kaivoslupan ja ympäristölupien välisistä suhteista. Yleensä eri maissa kaivoslupa on toimilupa kaivostoiminnalle. Lisäksi kaivostoiminnalle tarvitaan yksi tai useita ympäristöä suojelevia lupia. Kysymys on vain siitä, että kumpi tarvitaan ensin kaivoslupa vai ympäristölupa. Suomessa käytössä oleva kaivoslupa on molempia. Esimerkiksi kaivoslain 48.2 § sisältää yleisen turvallisuuden vaarantamiselta, ympäristöä huomattavan vahingollisilta vaikutuksilta ja paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen merkittävältä heikentymiseltä suojaavat kaivoslupan myöntämisen esteet. Muitakin esimerkkejä ympäristönsuojelusta on löydettävissä jo voimassa olevan kaivoslain säännöksistä. Kyseinen lainkohta vahvistuu käsillä olevan HE:n myötä niin, että jokainen näistä näkökohdista voi muodostaa itsenäisesti esteen kaivoslupan myöntämiselle. Lupaharkinnassa esteiden aktualisoitumista voidaan välttää lupamääräyksiin. HE:ssä ehdotettujen uusien lupamääräysten myötä kaivoslupan yllä mainitut esteet muistuttavat yhä enemmän muita kaivoslupan myöntämisedellytyksiä, kuten jäljempänä jaksossa tarkemmin 2.4 kuvaan. Jos lainmukaisia esteitä ei ole, oikeusharkintainen lupa on myönnettävä.

Suomen kaivoslaki ei olekaan puhdas kaivoksen toimiluvan myöntämiseen keskittyvä laki, vaan myös yleisiä ympäristönsuojelu- ja eräitä muita jäljempänä kuvattavia yleisiä ja yksityisiä etuja turvaava laki. HE:n perusteella ympäristönsuojeluintressin turvaaminen vahvistuu myös lain tarkoituksessa, kun kaivoslain 1.1 §:n 3 kohta muutetaan muotoon ”toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö”. Nämä seikat on otettava erityisesti huomioon, kun toteutetaan lain tarkoitusta yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta. Laki pyrkiikin yhteensovittamaan erilaisia kaivosalueen yleisiä ja yksityisiä etuja kaivoslupan hakijan ja kaivosoikeuden haltijan taloudellisiin intresseihin. Vaikka tällaista intressipunnintaa tehdään jo kaivoslaissa suhteessa ympäristönsuojeluetuihin, kaivoslupa ei vielä itsessään takaa, että kaivos lopulta saa esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen ympäristölupan. Hakijan pyynnöstä lupien menettelyt voidaan yhteensovittaa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 3 §:n nojalla, mutta molempien lupien myöntämisedellytykset arvioidaan toimivaltaisissa viranomaisissa itsenäisesti. Näin ollen muu ympäristölainsäädäntö täydentää kaivoslain mukaista ympäristönsuojelua kaivoshankkeissa.

2 Keskeiset kaivoslain aineellisoikeudellisten säännösten muutokset ympäristönsuojelun vahvistamiseksi

2.1 Lain tarkoitus (1 §) ja muu ympäristölainsäädäntö (3 §)

Lain tarkoitussäännöksillä on merkitystä sovellettaessa sen aineellisoikeudellisia erityissäännöksiä ja tulkittaessa lakia. HE:n muutoksin kaivoslain 1 §:n tarkoitussäännös korostaa taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä malminetsintästä ja kaivostoimintaa. Säännöksen muotoilu tähdentää käynnissä olevaa kestävyys siirtymää ja korostaa myös ihmiskupolien välistä oikeudenmukaisuutta.

Esiityksen myötä luonnonvarojen säästävä käyttö muutettaisiin kestäväksi käytöksi. Yleensä kestävä käyttö ympäristöä suojaava periaatteena viittaa vesi- ja muiden luonnonvarojen käyttämiseen niiden uusiutumisen rajoissa. Säästävä käyttö periaatteena puolestaan tarkoittaa uusiutumattomien luonnonvarojen harkittua ja resurssitehokasta käyttöä. Harkittu viittaa suunnitelmallisuuteen ja esimerkiksi eri esiintymien ajalliseen tai ympäristövaikutuksiin liittyvään priorisointiin luonnonvarojen käyttöön otettaessa. HE:n sivulla 87 perustellaan luonnonvarojen säästävän käytön muuttamista kestäväksi käytöksi ajantasaisuudella. Epäselväksi HE:n perusteluissa jää kuitenkin millä tavoin sanamuodon muutos tässä yhteydessä vaikuttaa lain tarkoitukseen, kun kyse on tosiasiasa uusiutumattomien kaivosmineraalien käytöstä. Muutoksella ei varmaankaan pyritty vähentämään lähtökohtaista kaivosmineraalien säästävää käyttöä.

Voimassa olevan kaivoslain esitöissä korostettiin, että ”Tavoitesäännöksen mukaisesti erityisesti huomioon otettava näkökohta on muun muassa luonnonvarojen säästävä käyttö.” (HE 273/2009 vp, s. 65). Talousvaliokunnan olisi hyvä todeta mietinnössään, ettei kyseistä erityisesti huomioon otettavaa kaivosmineraalien säästävän käytön näkökohtaa ole tarkoitus lainmuutoksella poistaa sanamuodon muutoksesta huolimatta, ja esittää tältä osin alkuperäisen lainkohdan sanamuodon eli säästävän käytön säilyttämistä kestävästä käytön rinnalla. Kestävä käyttö voisi silloin viitata esimerkiksi vesivarojen käyttöön tai kaivosalueen ennallistamiseen kaivostoiminnassa.

HE:llä vahvistetaan kaivoslain tarkoitussäännöksessä luonnon monimuotoisuuden suojelua. Tämä lisäys on linjassa esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian mukaisten luonnon ennallistamissuunnitelmien kanssa. Kaivostoiminnassa voidaan käyttää myös luonnonsuojelulain uudistuksen (HE 76/2022 vp) toteutuessa aiempaa systemaattisemmin esimerkiksi vapaaehtoista ekologista kompensatiota.

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) on myös lakiehdotuksen 3 §:n luettelossa.

HE:n sivulla 87 todetaan, että ”Pykälässä oleva viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä. Luettelo muusta keskeisestä lainsäädännöstä ei ole tyhjentävä.” Esitetyn lainkohdan sanamuoto kaipaisi kuitenkin selvennystä, jonka mukaan kaivoslain ohella sovelletaan muuta lainsäädäntöä (siis myös). Nyt valittu sanamuoto johtaa harhaan ”Lupa- tai muun asian ratkaisemisesta ja muutoin tämän lain mukaan toimimisesta säädetään luonnonsuojelulaissa...”. Sinänsä viittaussäännös on tarpeen, koska se tukee kaivostoiminnan kannalta keskeisten säädösten tunnistamista käytännössä.

2.2. Periaatteet (6 §)

Ympäristölainsäädännössä periaatteilla annetaan suuntaviivoja lain soveltamista varten. HE:n mukaan kaivoslain 6.1 §:n 4 kohtaan lisätään:

”Tässä laissa tarkoitetussa toiminnassa on periaatteena, että:

— — — — —

4) niin pitkälle kuin mahdollista:

— — — — —

d) varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä;

e) vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia;”.

Näistä d-alakohtaa perustellaan HE:n sivulla 88 niin, että voimassa olevan kaivoslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta. Tämä ilmentää tosiasiasa edellä jaksossa 2.1 kuvaamani säästävän käytön periaatteen resurssitehokasta puolta. Säästävän käytön

periaatteen harkintaa korostava näkökulma liittyy e-alakohdan ajatukseen siitä, että vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia. Ensisijaisesti kaivostoiminta keskitetään alueille, joissa huomattavia vahingollisia vaikutuksia ympäristölle ei aiheudu. Näin ollen muutos vahvistaa yhtäältä säästävän käytön tavoitteita. Toisaalta edellä jaksossa 2.1 kuvattu muutos säästävän käytön muuttamisesta kestäväksi käytöksi ei tämän lainkohdan muutoksen valossa ole täysin linjakas. Lisäksi lainkohdan e-alakohta muistuttaa muotoilultaan myös vesioikeudessa käytössä olevaa haittojen minimoinnin periaatetta. Sinänsä tällaisten periaatteiden lisääminen kaivoslakiin on myös ympäristönsuojelun kannalta perusteltua. Myös ehdotetun kaivoslain 6.1 §:n 6 kohta kaivosmineraalien hallinnan järjestämisestä asianmukaisesti vahvistaa ympäristönsuojelua, kun materiaalit sijoitetaan periaatetta noudattaen niiden ominaisuuksien edellyttämällä tavalla.

2.3 Kaivosluvan haltijan yleiset velvollisuudet (18 §)

Ympäristölainsäädännössä tyypillisesti toiminnanharjoittajille asetetaan yleisiä velvollisuuksia, jotka täydentävät luvissa toiminnalle asetettavia ehtoja. Näille vastaaville ympäristönsuojelulain yleisille velvollisuuksille annettiin merkitystä esimerkiksi Talvivaaran kaivosta koskeneessa rikosoikeudenkäynnissä. Kaivoslain 18 §:n mukaisia kaivosluvan haltijan yleisiä velvollisuuksia esitetään muutettavaksi HE:ssä. Ensinnäkin pykälän 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta. Kuten esityksessä sivulla 92 tuodaan esille, tämä lisäys tukee alueiden kestävästä käytöstä ja parhaimmillaan kiertotaloutta. Toki kaivostoiminnan sisältö (esim. millaisia mineraaleja on louhittu ja millaista kaivosjätettä on syntynyt) vaikuttaa myös siihen, missä määrin aluetta voidaan käyttää kaivostoiminnan loputtua muuhun tarkoitukseen. Toiseksi HE:ssä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momentin uuteen 5 kohtaan kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi sen huolehtiminen, että kaivostoiminnassa otetaan huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen. Tällainen ennakkointiin kannustava velvollisuus ohjaa paitsi toimintaa myös varoja ajoissa toimiin, jotka tukevat kaivoksen sulkemista. Lisäksi ennakkointi parantaa vakuusjärjestelmän toimivuutta.

Kaivoslain 18.1 §:ään esitetään lisättäväksi myös 6, 7 ja 8 kohdat, jotka eri tavoin vahvistavat kaivosten ympäristönsuojelua. Nämä yleiset velvollisuudet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin kovin täsmällisiä. Esimerkiksi voidaan ottaa 8 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltijan velvollisuutena on

ennaltaehkäistä ja vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia. Lainkohdan sanamuoto ”haitallisia ympäristövaikutuksia ennaltaehkäistään ja vähennetään” jättää itseasiassa avoimeksi, missä määrin tämä jako ennaltaehkäisyn ja vähentämisen välillä tapahtuu. Vastaava ympäristönsuojelulain 7 §:n sisältämä velvollisuus ehkäistä ympäristön pilaantumista on selkeästi ensisijainen ja velvollisuus vähentää sitä toissijainen: ”Toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi.” Tulkinnanvaraisuudesta huolimatta nämä uudet velvollisuudet vahvistavat yleisen ympäristönsuojeluedun turvaamista voimassa olevaan kaivoslakiin verrattuna.

2.4 Lupamääräykset ja ympäristönsuojelu (11 §, 51.2 §, 52 §)

Malminetsinnästä säädetään kaivoslain 11 §:ssä ja käytännössä pykälän 2 momentti sisältää esteitä, jotka ohjaavat malminetsintäluvan myöntämistä. Lakiehdotuksella on tarkoitus lisätä näiden esteiden harkinnan tueksi mahdollisuus käyttää lupamääräyksiä. HE:ssä esitetään sivulla 90 kaivoslain 51 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Näin ollen, jos lupamääräyksillä voidaan ohjata malminetsintään niin, että kaivoslain 11.2 §:n esteet luvalla poistuvat, lupa on myönnettävä. Tosiasiassa tämä selkiyttää malminetsinnän lupaharkintaa ja tekee luvasta aikaisempaa enemmän ympäristöä suojelevia lupia muistuttavan ohjauskeinon. Samalla malminetsinnän esteet suhteellistuvat lupamääräyksillä niin, ettei lupapäätöksessä ole siltä osin vain joko–tai-harkinnasta kyse.

Kaivoslain 52.3 §:n 8 a - 8 e kohtiin esitetään lisättäväksi uusia ympäristönsuojelun mahdollistavia määräyksiä. Näillä uusilla lainkohdilla on yhteys edellä 1 jaksossa kuvaamiini kaivosluvan myöntämisen esteisiin. Uudet määräykset (erityisesti 8 c ja 8 d kohdat) mahdollistavat selkeästi luvan myöntämisen silloin, kun lupamääräysten asettamisella ja niiden noudattamisella voidaan poistaa kaivoslain 48.2 §:n mukaiset esteet kaivostoiminnalle. Näin ollen voimassa olevassa kaivoslaissa olevat

kaivosluvan eräänlaiset luvanmyöntämiseesteet suhteellistuvat entisestään vastaavalla tavalla kuin edellä kuvatusti malminetsintäluvassa. Muutoksen myötä esteet ympäristövaikutusten ja asutus- ja elinkeino-olojen osalta muistuttavat kaivoslain 48.2 §:n sanamuodosta huolimatta tosiasiasa muita kaivosluvan myöntämisedellytyksiä. Yleistä turvallisuutta muutos ei koske, koska sen varmistamiseksi voidaan antaa lupamääräys jo voimassa olevan kaivoslain 52.3 §:n 1 kohdan perusteella.

HE:n sivulla 105 todetaan: ”Kynnys kaivosluvan epäämiselle edellä mainituilla perusteilla jäisi kuitenkin vieläkin korkealle, koska kielteisen vaikutuksen edellytettäisiin heikentävän merkittävästi asutus- tai elinkeino-oloja tilanteissa, joissa kielteisiä vaikutuksia ei voitaisi lupamääräyksin poistaa.” Hallinto- ja oikeuskäytäntö lopulta ratkaisevat, onko näillä esteillä vielä jokin erityinen merkitys lupaharkinnassa. Oikeusharkintainen lupa on myönnettävä, jos lainmukaista estettä ei sille ole lupamääräysten asettamisen jälkeen. Muut lainkohdan muutokset, kaivoslain 52.3 §:n uudet kohdat 8 a, 8 b ja 8 e, ainoastaan vahvistavat yleistä ja yksityistä ympäristösuojeluetua, esimerkiksi vähentämällä maisemahaittoja ja suojaamalla luonnon monimuotoisuutta. Myös saamelaisten perinteisiä elinkeinoja turvaavat muutokset kyseisen pykälän 3 momentin 4 ja 5 kohdissa suojaavat välillisesti ympäristöä kaivostoiminnan aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta. Palaan erityisesti pykälän 3 momentin 5 kohtaan tarkemmin jaksossa 6.

2.5 Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan esteet (46 §)

HE:ssä ehdotetaan lisättäväksi uusi kaivoslain 46.1 §:n 9 kohta, jonka mukaan mm. jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovelletta-
vaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia, malminetsintä lupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää. Käytännössä tämä lainkohta viittaa mm. edellä jaksossa 2.1 tarkastelemaani muuhun ympäristölainsäädäntöön.

Muutos vahvistaa kaivosluvan haltijan velvollisuutta toimia huolellisesti, sillä laiminlyönti ympäristönsuojelussa ja ympäristölainsäädännön vastainen toiminta voi estää myös uusien hankkeiden malminetsintälupien saamisen. Ehdotetulla muutoksella voidaan ajatella olevan kaivostoiminnassa ympäristölainsäädännön toimeenpanoa vahvistava vaikutus.

2.6 Kunnan yleis- ja asemakaava kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä (47 §)

Ehdotetun uuden kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaivosalueen ja apualueen maankäytönsuunnittelussa on otettava huomioon yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 39 ja 54 §) ennen kaivosluvan myöntämistä. Kaavoituksen yhteydessä on selvittävä myös kaavan ympäristövaikutukset tarpeellisessa määrin (MRL 9 §). Jos kyseessä on ns. hankekaava, voidaan MRL 9.3 §:n nojalla kaavoituksen yhteydessä tehdä kaivoshankkeen osalta arviointi myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL 252/2017) 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan. Lisäksi on mahdollisuus yhdistää kaavoituksen ja YVA-menettelyn mukaiset kuulemiset YVAL 22 §:n nojalla.

Ehdotettu muutos merkitsee käytännössä, että lainvoimainen kuntakaava on kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Tästä on kuitenkin poikkeuksena tilanne, jossa MRL 201 §:n mukaisesti kaavapäätös on määrätty kunnanhallituksessa täytäntöönpanokelpoiseksi. Kunnille muodostuu siten yhtäältä uudesta kaivosluvan edellytyksestä vahva keino vaikuttaa kaivosten sijoittumiseen alueellaan. Toisaalta kunnalla on parhaat edellytykset yhteensovittaa kaivostoimintaan myös muut maankäyttöintressit. Siirtymäsäännösten perusteella tämä muutos koskee lähinnä uusia kaivoshankkeita (ei vielä vireillä), mutta käytännössä myös kaivosten laajennukset voivat muodostaa uuden hankkeen. Uudet kaivoshankkeet voivat tällä perusteella käytännössä estyä tai ainakin rajoittua haetusta, vaikka muut kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät.

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen keskeyttämistä koskevassa ratkaisussa (KHO 2020:59) korkein hallinto-oikeus totesi, ”että kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavalta sen suhteen, miten se halusi alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Kunnan velvollisuudesta laatia ja pitää yleiskaava ajan tasalla ei seurannut yksittäiselle maanomistajalle tai muulle yksityiselle oikeuden haltijalle oikeutta saada kunnan alueita kaavoitetuksi haluamallaan tavalla, vaan kaavan laatiminen oli kunnan harkittavissa.”

Kunnilla on MRL 36 ja 51 § huomioon ottaen laaja harkintavalta, milloin on tarpeen laatia yleis- tai asemakaava ja millainen se on.

3 Keskeiset kaivoslain menettelysäännösten muutokset ympäristönsuojelun vahvistamiseksi

3.1 Muistutukset ja mielipiteet (39 §)

HE:n sivulla 98 todetusti kaivoslain 39 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus. Tilaisuudessa olisi annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä.

Muutos tukee Suomen perustuslain (731/1999) 20.2 §:n mukaista toimeksiantoa jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi sillä vahvistetaan Århusin sopimuksen 6 artiklan mukaisia yleisön osallistumismahdollisuuksia. Tässä on huomattava, että sellainen yleisö tarkoittaa myös ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä, vaikkei sitä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa erityisesti mainita. Asiasta voisi olla hyvä todeta erikseen talousvaliokunnan mietinnössä.

3.2 Varausilmoituksen (44 §) ja malminetsintätoimien tiedottamisvelvollisuus (14 §)

HE:n mukaan kaivoslain 44 §:ään lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan varaajalla on velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä sitä kuntaa tai niitä kuntia, joilla varausalue sijaitsee. Kunnalle ei asetettaisi velvoitetta tiedon edelleen jakamisesta, vaan kunta itse päättäisi tarpeidensa mukaan, mihin se tietoa varausilmoituksesta käyttäisi. Lisäksi on tiedotettava saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle, kun varausalue sijaitsee saamelaiden kotiseutualueella tai koltta-alueella.

Muutos lisää malminetsinnän avoimuutta ja ennakoimista. Se mahdollistaa kuntien, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksien valmistautumisen ennalta malminetsintälupaa koskevaan

menettelyyn. Lisäksi kaivoslain 14 §:n muutos, jonka mukaan malminetsintäluvan haltija on velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa on annettava selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista, tukee yleisön tiedonsaantia kaivoshankkeen suunnittelusta. Lisäksi se antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden vuorovaikutuksella lisätä ennen kaivosluvan hakemista paikallisten hyväksyntää hankkeelle. Kaivosluvan haltijan olisi myös uuden kaivoslain 18.3 §:n perusteella järjestettävä vuosittain vastaavanlainen tilaisuus, jossa käytäisiin läpi esiintymän hyödyntämisen aikataulua, laajuutta, tuloksia ja kaivostoiminnan vaikutuksia. Tällaiset tilaisuudet antavat myös toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden saada lisää tietoa suojeltavista kohteista, joita pidetään malminetsintä- tai kaivosalueella (apualueineen) erityisen tärkeinä. Kaiken kaikkiaan vuorovaikutuksen lisääminen parantaa yleisön tiedonsaantia ja vahvistaa toiminnanharjoittajan keinoja ansaita sosiaalinen toimilupa kaivostoiminnalle.

3.3 Muut yleisön osallistumista vahvistavat muutokset (31 a §, 47.4 §)

Lisäksi ehdotetaan eräitä muita yleisön osallistumismahdollisuuksia vahvistavia muutoksia. Välillisesti osallistumiseen vaikuttavista muutoksista tärkein on kuitenkin yleis- ja asemakaavan asettaminen uuden hankkeen kaivosluvan edellytykseksi kaivoslain 47.4 §:ssä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yleisöllä on mahdollisuus kaavoitusmenettelyssä ennen kaivosluvan myöntämistä vaikuttaa kaivoshankkeen maankäytönsuunnitteluun. Käytännössä hankkeen kaavoitukseen yhdistettäneen MRL 9.3 §:n mahdollistamalla tavalla (edellä jaksossa 2.6 kuvatusti) hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tai ainakin yhteensovitetään kaavoituksen ja YVA-menettelyn kuulemisia YVAL 22 §:n tarkoittamalla tavalla. Kaavan (kartta ja kaavaselostus) ohella myös mahdollinen erillinen hanke-YVA (arviointiselostus ja perusteltu päätelmä) on otettava huomioon YVAL 25 §:n tarkoittamalla tavalla ennen kaivosluvan myöntämistä.

Kaivoksiin liittyvää lupaa voidaan käsitellä luvanhakija pyynnöstä yhdessä esimerkiksi ympäristöluvan ja vesiluvan kanssa. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 3 § mahdollistaa sellaisen käsittelytavan. Kyse on kuitenkin vain menettelyiden yhdistämisestä, joten lupien aineellisoikeudellisiin edellytyksiin uusi kaivoslakiehdotus ei tuo muutoksia. HE:ssä sivulla 48 tätä ratkaisua perusteellaan sillä, ettei ”syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn

edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.” Lupamenettelyitä sujuvoittavaksi muutokseksi HE:ssä jää lähinnä ehdotettu kaivoslain 31 a § hakijan neuvonnasta. Neuvontatapamiseen voidaan kaivosviranomaisen lisäksi kutsua muita viranomaisia.

Uudistuksen jälkeenkin moninaiset lupa- ja kaavoitusmenettelyt voivat tosiasiaassa vaikeuttaa yleisön osallistumista silloin, kun yleisölle ei ole täysin selkeää, mitä seikkaa kaivoshankkeesta kukin menettely koskee. Osallistumismahdollisuudet ovat edelleen pitkälti pirstoutuneet eri lakien erilaisiin menettelyihin. Kaivoksia koskevan päätöksenteon yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi on syytä edelleen jatkaa myös viranomaisharkintaa ohjaavan aineellisoikeudellisten säännösten yhteensovittamista. Kaivos- ja muun ympäristösääntelyn selkiyttäminen ja yhtenäistäminen korkea ympäristönsuojelun taso säilyttäen olisi sekä kaivostoiminnanharjoittajan että muiden asianosaisten ja yleisön etu. HE:ssä tehty uudistus hakijan neuvonnasta ei vielä yhtenäistä lupaharkintaa ja -menettelyitä, mutta parantaa etukäteen neuvotteluyhteyttä viranomaisten ja luvanhakijan välillä. Samalla on kuitenkin huomattava, että vain hakijan kanssa käytävät neuvontatapaamiset voivat muiden asiaosaisten silmissä vähentää käsitystä viranomaisten puolueettomuudesta hakemusten käsittelyvaiheessa. Riskiä voidaan vähentää avoimuudella ja yleiseen neuvontaan keskittymällä.

Näin ollen HE:ssä on pitäydytty vahvistamaan sektorihallinnon rajoissa kaivoslain mukaisia yleisön osallistumismahdollisuuksia. Talousvaliokunta voisi harkita mietintöön kehotusta lupamenettelyiden yhteiskäsittelyn aktiiviseen seuraamiseen ja sen syvällisempiin uudistamistarpeisiin.

4 Vakuudet

Ympäristönsuojelun näkökulmasta on tärkeää, että kaivostoiminnan jälkihuoltoa varten asetetut vakuudet ovat riittäviä ja ne saadaan tarvittaessa käyttöön sujuvasti. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että lisätään HE:n sivuilla 123 ja 187 esitetysti kaivoslain 109 §:ään uusi 3 momentti, joka edellyttäisi kaivosviranomaisen tarkistamaan omasta aloitteesta vakuuden suuruuden, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnan aiheuttamat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen sillä tavalla muuttuneet, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Tässä yhteydessä kaivosviranomaisen olisi myös voitava varmistua siitä, että vakuuden suuruuden tarkistamisesta huolimatta esimerkiksi pankkitalletus tai -takaus saadaan edelleen tarvittaessa realisoitua kaivoksen lopettamiskustannuksiin.

Myös kaivoslain 10 lukuun esitetyt muut muutokset selkiyttävät vakuuden käyttöä. Malminetsintää ja kullanhuuhtontaa koskeva kaivoslain 107 §:n mukainen vakuussääntely täsmentyy. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussa (2018:46) aiemmin vahvistanut, että vakuus määrätään asetettavaksi koskemaan kutakin yksittäistä malminetsintälupaa ja malminetsintäaluetta. Lisäksi erityisesti kaivoslain 108 §:ssä vakuustilanteiden ja -mitoituksen perusteiden täsmentäminen parantaa paitsi kaivosluvan haltijan oikeusasemaa myös viranomaisen mahdollisuuksia päättää mitoitukseltaan asianmukaisista vakuuksista. Keskeinen parannus on ympäristönsuojelun näkökulmasta kyseisen pykälän 1 momentin 2 kohdan esitys laajentaa kaivostoiminnan vakuus kattamaan myös sellaiset toimenpiteet, joilla olisi mahdollista eräissä poikkeavissa tilanteissa turvata kaivoksen yleinen turvallisuus. Yleisesti ottaen esitetyt muutokset kaivosvakuuksia koskeviin säännöksiin selkiyttävät valitsevaa oikeustilannetta ja vahvistavat aiheuttamisperiaatteen mukaista ympäristövastuuta.

5 Ehdotettujen muutosten vaikutukset kaivosteollisuuden ja muiden elinkeinojen näkökulmista

HE:n keskeinen tarkoitus on edellä kuvatusti vahvistaa yleisen ympäristönsuojeluedun turvaamista. Tällä tavoitteella on väistämättä joitakin vaikutuksia kaivostoiminnan kuluihin, kun aiemmin eräitä ulkoiskustannuksiksi miellettyjä menoeriä siirretään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kaivoksiin liittyvien lupien hakijoille ja kaivosoikeuksien haltijoille.

HE:ssä esitetyt kaivoslain muutokset kytketään kaivosteollisuuden sääntelytaakan osalta luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistukseen, ympäristönsuojelulain jätevakuussääntelyn muuttamiseen (säädösnumero 490/2022, HE 243/2021), ympäristövastuujärjestelmien uudistamista koskevaan hankkeeseen (ympäristövahinkorahasto, ns. TOVA-lainsäädäntöhanke) ja kaivosveroa koskevaan lainsäädäntöhankeeseen (HE s. 71–72). HE:n mukaan näiden yhteisvaikutuksia ei kuitenkaan voida vielä tarkasti arvioida, vaikka voidaan yleisesti sanoa, että kaivosalan yrityksiin kohdistuva taloudellinen rasitus kasvaa. Luonnonsuojelu- ja TOVA-lainsäädäntöhanke eivät tässä suhteessa ole kovin merkittäviä, vaan suurimmat kustannukset kaivosteollisuudelle aiheutunevat mahdollisesta kaivosverosta. Vaikka luonnonsuojelulain uudistus estää malminetsinnän kansallis- ja luonnonpuistossa, sen merkitys on suhteellisen vähäinen, kun sitä ei tähänkään asti ole juuri harjoitettu. Luonnonsuojelulakiuudistuksen vapaaehtoinen ekologinen kompensatio mahdollistaa kaivosyhtiöiden yhteiskuntavastuullisuuden osoittamista rahoittajille ja muille intressitahoille, mikä

tukee yhtiöiden rahoituksen ja sosiaalisen toimiluvan saamista. TOVA-lainsäädäntöhanke lakkauttaa ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän, jolloin ympäristöluvan vaativalta kaivoistoiminnalta poistuu kyseinen vakuutusmaksu. Tilalle tulee uusi veroluonteinen maksu ympäristövahinkorahastoon. Tarkastelen nyt tarkemmin, millä tavoin käsillä olevan HE:n muutokset voisivat vaikuttaa kaivostoiminnan kustannuksiin.

Kaivosluvan hakijalta edellytetään lainmuutoksen jälkeen uutena vähimmäisvaatimuksena, että hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät taloudelliset edellytykset. Sama koskee ehdotettu kaivoslain 73.2 § huomioon ottaen kaivosluvan siirron saajaa. Tosiasiassa kaivoslain 47 §:n ja 48.1 §:n muutoksilla täsmentyvät luvan hakijaa koskevat, nykyisin vain kaivoslain 48 §:ssä mainitut, edellytykset kaivostoiminnan aloittamisesta niin, että muutettavien lainkohtien mukaisessa harkinnassa lupaviranomainen selvittää luvan hakijan toimintaan nähden tarpeellisen asiantuntemuksen ja riittävät taloudelliset edellytykset. Muutos selkiyttää luvan hakijan ja siirron saajan oikeusasemaa sekä tukee vastuullisten kaivosalantoimijoiden toimintaedellytyksiä. Lupahakemuksesta ilmenevä asiantuntemuksen puute tai taloudellisten edellytysten riittämättömyys estää käytännössä kaivosluvan saamisen, jolloin sellaiselle kaivosyritykselle, joka täyttää nämä luvan edellytykset, avautuu mahdollisuus saada alueen kaivosoikeus.

Edellä jaksoissa 2 kuvatuista säännöksistä kaivostoiminnan harjoittamisen kustannuksia voivat lisätä ainakin ympäristönsuojelua vahvistavat periaatteet ja toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet. Lupien esteiden edellä kuvattu tiukentaminen lisää kaivostoiminnan suunnittelussa ja ympäristövaikutusten arvioinnissa tarvetta ennakointiin ja huolellisuuteen ja siten mahdollisia kustannuksia. HE:n (s. 61) mukaan yksi merkittävistä lisääntyvän sääntelytaakan kustannusvaikutuksista kaivostollisuudelle syntyy lupamaksujen noususta ja mahdollisesta lupien käsittelyaikojen pidentymisestä. Tosin tähän on todettava, että kestävyysmurroksessa yhteiskunta- ja ympäristövastuullisen kaivosalantoimijan on ilman lainmuutostakin otettava näitä uusia luvissa vaadittavia seikkoja huomioon. Kaivostoiminnan kestävyysmurros tulee joka tapauksessa lisäämään tarvetta toiminnan, esimerkiksi biodiversiteetin turvaamiseen liittyvien, kestävyyskriteerien osoittamiseen rahoittajille. Näin ollen kaivostoiminnan kustannuksia kasvattavia, ympäristön- ja luonnonsuojelua vahvistavia uudistuksia joudutaan liiketoiminnassa muutoinkin eikä vain kaivoslain muutoksen vuoksi tekemään.

Lainmuutos voi myös tukea yhteiskuntavastuullisen kaivostoiminnan kilpailukykyä asettamalla Suomessa kaikille toimijoille samanlaisia ympäristönsuojeluun liittyviä vaatimuksia. Lupien esteiden merkitystä ja niiden kustannusvaikutuksia toiminnanharjoittajalle lieventää lupaviranomaisen mahdollisuus poistaa luvan myöntämisen esteet lupamääräyksin. Luvan hakijaa tukee myös uusi kaivoslain 31 a §:n mukainen täsmennys lupaviranomaisen velvollisuudesta antaa neuvontaa.

Alajaksossa 2.6 on kuvattu, miten kaivoslainmuutoksessa asetetaan asemakaava tai oikeusvaikutteisen yleiskaava kaivosluvan edellytykseksi. HE:n mukaan (s. 61) kuntakaavoitusvelvollisuus aiheuttaa kaivosteollisuudelle toisen merkittävän sääntelytaakan lisääntymisestä johtuvan kustannusvaikutuksen. Myös tätä johtopäätöstä on arvioitava kriittisesti erityisesti laajentuvien kaivoshankkeiden osalta, sillä kaavoitus on yleensä tukenut myös aiempaa kaivostoiminnan suunnittelua ja toteuttamista. Vaikka lisääntyvät kustannukset voivat koskea myös tällaisia nykyisin toimivia laajentuvia kaivoksia, HE:ssä tuodaan esille, että yleensä sellaisten kaivosten taustalla on vähintään maakuntakaava. Näin ollen kaivoksen laajentamisen yhteydessä tehtävä uusi kuntakaavoitus tosiasias- useen tarkoittaa maakuntakaavaa tai täydentää muuta aiempaa kuntakaavoitusta. Silloin maakuntakaava on ohjeena kuntakaavoitukselle. Samoja selvityksiä ei tarvitse tehdä uudestaan, mikä on omiaan vähentämään kustannuksia kaivosteollisuudelle. Lisäksi hankekaavan vaikutusten selvittäminen voi poistaa tarpeen erilliselle kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelylle tai ainakin hankekaavasta kuulemiseen voidaan yhdistää YVA-menettelyn edellyttämät yleisön kuulemiset, mikä sekin säästää kustannuksia.

Jaksossa 3 kuvatut parantuvat yleisön osallistumismahdollisuudet merkitsevät malminetsintä- ja lupavaiheessa toiminnanharjoittajalle uusia ilmoitus- ja tiedottamisvelvoitteita lisäten jokin verran kustannuksia. Esimerkiksi ehdotetun kaivoslain 8 §:n mukaan on etsintätyöstä vastaavan ennen näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (etsintäalue) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Poronhoitoalueella on etsintätyöstä ilmoitettava myös paliskunnalle. Kaivosluvan haltija uusiin velvollisuuksiin kuuluu myös järjestää muutettavan kaivoslain 18 §:n nojalla vuosittain yleisölle avoin tilaisuus kaivoksen toiminnasta ja vaikutuksista, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tosiasias- tällainen ilmoittaminen ja tiedottaminen voi tukea sosiaalisen toimiluvan hankkimista kaivostoiminnalle. Sosiaalinen toimilupa vähentää kustannuksia toisaalla toiminnan aikana, kunhan paikallisten luottamus toiminnalle on ansaittu.

Jaksossa 4 kuvattu vakuussääntelyn uudistaminen selkiyttää yhtäältä kaivosteollisuuden näkökulmasta niitä mitoitus- ja muita vaatimuksia, joita vakuudelta edellytetään. Toisaalta muutoksesta voi syntyä lisää sääntelytaakkaa kaivosteollisuudelle vakuuksien rahoituskustannusten muodossa.

Muiden elinkeinojen suojaa vahvistetaan HE:ssä erityisesti kahdella muutoksella: 1) ehdotetaan, että malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään lisätään uusi luvan myöntämisen este, jonka mukaan lupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle ja 2) ehdotetaan edellä kuvatusti, että kaivoslain 48.2 §:n mukaisessa kaivoslupaharkinnassa kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin olisi mahdollista tarkastella itsenäisinä vaikutuksina sen sijaan, että kaivosluvan myöntämisen epääminen edellyttäisi edellä mainittujen kielteisten vaikutusten samanaikaista käsillä oloa. Käytännössä siten luvan mukaisesta toiminnasta esimerkiksi alueen matkailu- tai poronhoitoelinkeinoille aiheutuva olennainen haitta voi estää kaivostoiminnan, jollei haitallisia vaikutuksia voida lupamääräyksen estää tai lieventää.

Kaivostoimintaan liittyvän luvan hakijan on varauduttava aiempaa vahvemmin hankkeen suunnittelussa ja ympäristövaikutusten arvioinnissa siihen, että myös muut elinkeinot voivat muodostaa esteen kaivostoiminnalle, mikä yhtäältä korostaa vuorovaikutteista huolellista ennakkointia kaivostoiminnan toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista ja mahdollisesti lisää kustannuksia ennen kaivosluvan myöntämistä. Toisaalta huolellinen sosiaalisten vaikutusten arviointi vahvistaa kaivos-hankkeen paikallista hyväksyttävyyttä, sosiaalista toimilupaa, vähentäen kustannuksia kaivostoiminnan aikana.

Kaivosluvan edellytykseksi asetetaan ehdotetun kaivoslain 47.4 §:ssä aiempaa selkeämmin asema-kaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, mikä käytännössä tarkoittaa, että kaavassa sovitetaan yhteen erilaisia maankäyttöintressejä, kuten esimerkiksi saman alueen matkailua ja kaivostoimintaa. Myös tämä lainmuutos on omiaan vahvistamaan muiden elinkeinojen huomioon ottamista kaivoksiin liittyvissä lupapäätöksissä. Poronhoitoelinkeinon osalta HE:ssä vahvistetaan erityisesti paliskuntien tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia tekemällä muutoksia useisiin kaivoslain pykäliin. Kaikki nämä muutokset vahvistavat muiden elinkeinojen harjoittajien oikeusasemaa suhteessa kaivostoimintaa harjoittavan tahon yksityisten intressien suojaan.

6 Saamelaisten oikeusaseman parantaminen

HE:ssä ehdotetaan sivulla 55 todetuin tavoin useita muutoksia, joilla pyritään parantamaan saamelaisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia alkuperäiskansana. Ensinnäkin jäljennös varauspäätöksestä olisi toimitettava saamelaiskäräjille, jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle ja kolttien kyläkokoukselle, jos varausalue sijoittuu koltta-alueelle. Toiseksi hakijan on ehdotetun kaivoslain 34 §:ssä määritellyin tavoin sisällytettävä lupahakemukseen selvitykset toiminnan vaikutuksista saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Kolmanneksi lupaviranomaisen on hakemuksessa esitetyn tiedon pohjalta jatkettava ehdotetun kaivoslain 38 §:n mukaisesti selvitystyötä vaikutuksista saamelaisten ja kolttien kulttuuriin ja oikeusasemaan yhteistyömenettelyssä erityisesti saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

Lisäksi HE:ssä ehdotetaan muun muassa kaivoslain 52 §:ään tarkennettuja lupamääräyksiä, joita annetaan saamelaisten perinteisille elinkeinoille kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Ehdotetun kaivoslain 52.3 §:n 5 kohdan mukaan lupamääräyksiä annetaan sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia.

Kaiken kaikkiaan saamelaisten ja kolttien oikeusasema vahvistuu muutetun kaivoslain myötä. Muutokset tukevat Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaista saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana. Oikeusaseman vahvistuminen on selvä suhteessa voimassa olevaan kaivoslakiin.

7 Keskeiset päätelmät

Kaivoslaissa sovitetaan käytännössä erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä yhteen, vaikkei kaivoslupa itsessään ole samanlainen intressivertailuun perustuva ohjauskeino kuin esimerkiksi vesitalouslupa. Ehdotettu kaivoslaki vahvistaa voimassa olevaan lakiin verrattuna maanomistajien, muiden elinkeinon harjoittajien, alkuperäiskansojen (saamelaisten ja kolttien) yksityisten ja yhteisöllisten etujen

sekä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen ajaman yleisen ympäristönsuojeluedun asemaa suhteessa kaivosluvan hakijoiden ja kaivosoikeuksien haltijoiden taloudellisiin intresseihin.

Ympäristönsuojeluedun turvaamisen vahvistaminen näkyy erityisesti ehdotetuissa lain tarkoitusta, periaatteita, yleisiä toiminnanharjoittajan velvollisuuksia ja lupamääräyksiä koskevissa muutoksissa. Tosin kaivosluvan myöntämisesteisiin ehdotetun muutoksen tosiasiallista merkitystä on vaikea arvioida etukäteen ja se jää lopulta hallinto- ja oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Moni tekijä käytännössä kuitenkin lieventää lakimuutoksen sääntelytaakkaa ja kustannusvaikutuksia kaivosteollisuudelle. Kaivoslain tarkoitussäännöksessä olisi hyvä kestävän luonnonvarojen käytön ohella säilyttää säästävän käytön näkökulma, kun se tosiasiassa on tunnistettavissa ehdotuksen mukaisissa lakiin lisätyissä periaatteissa.

Ehdotettu muutos menettelyihin vahvistaa yleisön osallistumismahdollisuuksia ja luvanhakijan neuvontaa kaivoslain mukaisissa menettelyissä. Se ei kuitenkaan varsinaisesti muuta kaivoksiin liittyvien lupien suhteita muihin ympäristöllisiin lupiin ja ympäristövaikutusten arviointiin. Näiden eri menettelyiden yhteensovittamisen ohella olisi jatkossa tarpeen yhtenäistää myös kaivoksia koskevien eri lakien aineellisoikeudellisia säännöksiä. Ympäristötiedon välittymistä kaivoshankkeen suunnitteluun ja viranomaisten päätöksentekoon voi estää yleisön epätietoisuus eri lakien erilaisten hallintomenettelyiden ja -päästösten merkityksestä kaivoshankkeen eri vaiheissa. Uudet menettelysäännökset lisäävät yhtäältä kaivostoiminnan harjoittajan kustannuksia, toisaalta antavat väylän toiminnanharjoittajalle hankkia sosiaalinen toimilupa, jonka saamisella on kustannuksia alentava vaikutus.

Merkittävä lainmuutos HE:n toteutuessa on kuntakaavojen vahvistuminen kaivosluvan edellytykseksi. Samalla tosiasiassa kuntien asema kaivoslaissa vahvistuu, kun kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi esitetään asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kunnilla on kaavoituksen suhteen laaja harkintavalta ja käytännössä uusi kaivostoiminta voi joissakin tapauksissa estyä tai ainakin rajoittua haetusta tällä perusteella. Kuntakaavoituksesta kaivosteollisuudelle HE:ssä arvioidut kustannusvaikutukset eivät kuitenkaan välttämättä ole niin suuria kuin ennakoidaan, jos esimerkiksi kaivoshankkeen laajennukset on mahdollista toteuttaa hankekaavana ilman erillistä YVA-menettelyä tai YVA-menettelyn kuulemiset siihen yhteensovittaen. Laajentuvan kaivostoiminnan taustalla on usein vähintään maakuntakaava, jota kuntakaavoitus vain täsmentää.

Ehdotetut muutokset kaivoslain vakuussäätelyyn lisäävät oikeusvarmuutta. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta muutokset selkiyttävät vakuuden asettamisen tarvetta ja määrää. Viranomaisen näkökulmasta vakuuden mitoitusta selkiytyy. Muutokset tukevat aiheuttamisperiaatteen mukaista ympäristövastuun toteutumista. Jonkin verran uusia kustannuksia kaivosteollisuudelle tulee vakuuksien lisääntyvistä pankkimaksuista.

Kaiken kaikkiaan muutosehdotus vahvistaa yleisen ympäristösuojeluedun turvaamista kaivoslain toimeenpanossa. Samalla muiden elinkeinojen ja saamelaisten oikeuksien suoja vahvistuu kaivoslaissa. Suomen kaivoslupa on muutoksen jälkeen yhä kauempana puhtaasta toimiluvasta kaivostoiminnalle. Ehdotettu muutos vahvistaa kaivoslaissa piirteitä, jotka edellyttävät erilaisten yhteiskunnallisten ja ympäristöllisten intressien huomioon ottamista viranomaisen tekemässä kaivoshankkeiden lupaharkinnassa. Kaivosteollisuudelle aiheutuu muutoksesta lisää kustannuksia, mutta edellä sanotusti kustannusten lisäys ei näyttäisi olevan merkittävä kestäväälle ja vastuulliselle kaivostoiminnalle. Eräiltä edellä mainituilta osin lakimuutos pikemminkin tukee kaivostoiminnan kestävyysmurrosta yhtenäistämällä kaivosteollisuuden sääntely-ympäristöä.