

KAIIVOS- JA YMPÄRISTÖ- LUPAMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISTARPEET JA - MAHDOLLISUUDET

**Taustaselvitys
Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden
toteuttamisvaihtoehdot -hanke**

20.6.2016

Ismo Pölönen & Arja Halinen
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

Sisällys

1 Johdanto	3
2 Kaivostoimintaan sovellettavien menettelyjen kokonaisuudesta.....	3
2.1 Lähtökohdat.....	3
2.2 Kaivoslakiin perustuvat menettelyt ja niiden keskinäissuhteet	4
2.3 Muihin säädöksiin perustuvat menettelyt.....	8
3 Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyydet nykytilanteessa	11
3.1 Lupahakemusten sisältövaatimukset	11
3.2 Eri osapuolten kuuleminen ja osallistumisoikeudet	16
3.3 Lupaharkinta.....	18
3.4 Yleisistä velvollisuuksista	20
4 Ongelmakohdat lupamenettelyjen keskinäissuhteessa haastattelujen perusteella	21
5 Päätelmät kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteeseen liittyvistä ongelmakohdista	25
6 Sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen lähtökohdat.....	27

1 Johdanto

Selvityksessä tarkastellaan kaivos- ja ympäristölupituksen yhteensovittamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Työn lähtökohdan muodostaa nykysääntelyn ongelmakohtien analyysi yhden luukun periaatteen näkökulmasta. Päätaavoitteena on tunnistaa kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyyksiä kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnan sekä eri osapuolten kuulemisten näkökulmista. Selvitykseen kuuluu myös sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen pääpiirteiden hahmottelu. Tältä osin työssä kuvataan yleispiirteisesti vaihtoehtoisia sääntelymalleja, joita voitaisiin harkita kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyys- ja koherenssi-ongelmien ratkaisemiseksi.

Lainoppiin perustuvan analyysin lisäksi nykysääntelyn ongelmakohtien tunnistamisessa on hyödynnetty alan toimijoiden haastatteluja. Haastattelut tehtiin puhelimitse toukokuussa 2016. Haastateltavia oli neljä ja ne edustivat toiminnanharjoittajia (Kaivosteollisuus ry:n edustaja), kaivosviranomaista (Tukesin virkamies), ympäristölupaviranomaista (AVI:n virkamies) sekä ympäristöjärjestöä (Suomen luonnonsuojeluliiton edustaja).

Selvityksen ovat laatineet ympäristöoikeuden dosentti *Ismo Pölönen* ja FM, oik. yo. *Arja Halinen* Itä-Suomen yliopistosta.

2 Kaivostoimintaan sovellettavien menettelyjen kokonaisuudesta

2.1 Lähtökohdat

Kaivos- ja ympäristöluvan yhteensovittamistarpeiden ja -keinojen arvioimisessa on otettava huomioon ensinnäkin kaivostoiminnan edellyttämien lupien ja muiden hallinnollisten menettelyjen kokonaisuus. Kaivostoiminta edellyttää useita lupia ja muita menettelyjä, joista osa perustuu kaivoslakiin (621/2011, KaivosL) ja osa muihin säädöksiin. Kaivostoiminnan edellyttämät luvat ovat toisiinsa nähden pääsääntöisesti riippumattomuussuhteessa siinä merkityksessä, ettei yhden lain mukaisen luvan saaminen vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla toisen lain mukaiseen lupamenettelyyn ja siihen sisältyvään sallittavuusharkintaan. Menettelyjen suoritusjärjestys on puolestaan osin vapaa, osin kaivoslaissa tai muissa säädöksissä määrätty.¹ Esimerkiksi kaivoslupaa

¹ Mikäli edellytysuhteesta ei ole säädetty, tämä merkitsee lähtökohtaisesti vapaata järjestystä.

ja ympäristönsuojelulain mukaista lupaa voidaan hakea vapaassa järjestyksessä. Sen sijaan kaivosturvallisuusluvan myöntämisaikajankohda on KaivosL 124.3 §:n nojalla sidoksissa kaivosluvan voimaantuloon.

2.2 Kaivoslakiin perustuvat menettelyt ja niiden keskinäissuhteet

Tapauksen erityispiirteistä riippuen kaivoshanke voi edellyttää seuraavia kaivoslakiin perustuvia lupa- tai muita menettelyjä: 1) *kaivoslupa*, 2) *kullanhuuhdontalupa*, 3) *kaivosalueenlunastuslupa*, 4) *kaivostoimitus*, 5) *kaivosturvallisuuslupa* ja 6) *kaivostoiminnan lopettamispäätös*. Kaikki edellä mainitut menettelyt eivät kuitenkaan ole aina tarpeen. Kaivosalueenlunastuslupaa ei haeta, jos alue on hakijan omistuksessa tai alueen käyttö- ja hallintaoikeuksista on tehty sopimus.² Kullanhuuhdonta (valtion mailla) koskee näistä menettelyistä vain kullanhuuhdontalupa. Uudessa kaivoslaissa kullanhuuhdontasääntely eriytettiin muusta malmin etsintää ja kaivostoimintaa koskevasta sääntelystä.

Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavattuja kaivosmineraaleja ja kaivostoiminnan sivutuotteita. Kaivoslupa oikeuttaa lisäksi malminetsintään kaivosalueella. (KaivosL 17 §). Mikäli toiminnanharjoittaja ei ole onnistunut hankkimaan kaivostoiminnan harjoittamiseen tarvittavia kattavia käyttö- ja hallintaoikeuksia vapaaehtoisin sopimuksin, kaivosalueen käyttöoikeus voidaan lunastaa valtioneuvoston päätökseen (*kaivosalueenlunastuslupa*) perustuen, mikäli kaivoslain 49 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät (KaivosL 20 §).³ Kaivosalueenlunastuslupaa voidaan hakea *kaivosluvan hakemisen jälkeen*, kun tarve alueiden käyttöoikeuden lunastamiseen on tarkentunut.⁴

Kaivostoimintaan tarvittavien oikeuksien lunastus toteutuu *kaivostoimituksessa*, josta säädetään kaivoslain 8 luvussa. Kyse on yhdestä kiinteistötoimituksen muodosta, jossa lunastetaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeudet ja muut erityiset oikeudet. Toimituksessa määrätään myös korvaukset, asetetaan tarvittavat ehdot ja rajoitukset alueiden käyttämiseksi sekä tehdään tarvittavat kiinteistötekniiset toimenpiteet. Toimivaltaisen *maanmittaustoimiston tulee antaa määräys kaivostoimitusta varten, kun se on saanut tiedon joko*

² Käytännössä toiminnanharjoittajat pyrkivät saamaan kaivostoiminnan harjoittamisen kannalta tarpeelliset alueet hyvissä ajoin omistukseensa ja välttämään kaivosalueenlunastuslupamenettelyn.

³ Niihin kuuluu perustuslain omaisuuden suojasta juontuen se, että kaivoshankkeen tulee olla yleisen tarpeen vaatima.

⁴ HE 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 94.

kaivosluvasta tai kaivosalueunastusluvasta. Kaivostoimitusta ei saa lopettaa ennen kuin kaivosalueunastuslupa ja kaivoslupa ovat saaneet lainvoiman.

Kaivoslain mukaisiin hyväksymismenettelyihin kuuluu myös kaivosviranomaisen myöntämä *kaivosturvallisuuslupa*, joka tarvitaan kaivoslain 121 §:n nojalla kaivoksen rakentamiseen ja tuotannolliseen toimintaan. *Kaivosturvallisuuslupaa ei voida myöntää ennen kuin kaivoslupa on tullut lainvoimaiseksi ja alueet ovat toiminnanharjoittajan hallussa* (KaivosL 124.3 §). Kaivosturvallisuuslupa perustuu pitkälti kaivostoiminnanharjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmään. Kaivosturvallisuuslupa-asiassa asianosaisena on yleensä lähinnä hakija. Asialla ei ole yleensä välittömiä vaikutuksia esimerkiksi lähialueiden asukkaiden etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.⁵

Kaivostoiminta päättyy, kun kaivoslupa raukeaa tai se peruutetaan (KaivosL 142.1 §). Tämän jälkeen kaivostoiminnan harjoittajalla on kaksi vuotta aikaa kunnostaa alue ja poistaa kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat (KaivosL 143 ja 144.1 §:t).⁶ Kun kyseiset kaivostoiminnan lopettamistoimenpiteet on olennaisilta osin tehty, siitä on tehtävä ilmoitus kaivosviranomaiselle (KaivosL 145 §). Ilmoituksen saatuaan kaivosviranomainen järjestää jatkotoimenpiteiden tarpeen arvioimiseksi lopputarkastuksen, jollei sitä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana (KaivosL 146 §). Tämän jälkeen kaivosviranomainen tekee kaivostoiminnan *lopettamispäätöksen* edellyttäen, että lopettamistoimenpiteet on olennaisilta osin tehty (KaivosL 147 §). Lopettamispäätöksessä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta (KaivosL 148 §).

Kaivoslain 22 §:n nojalla kullanhuuhdontaan valtion omistamalla alueella on oltava *kullanhuuhdontalupa*. Muilla alueilla kullanhuuhdonta perustuu maa-aineslakiin, joskin myös muut menettelyt, esimerkiksi vesilain (587/2011) mukainen lupamenettely, voivat tulla kysymykseen. Kullanhuuhdontalupa synnyttää yksinoikeuden kullanhuuhdonta-alueella sekä kullan etsintään että sen talteenottoon ja hyödyntämiseen huuhtomalla (KaivosL 23 §).

⁵ HE 273/2009 vp, s. 143.

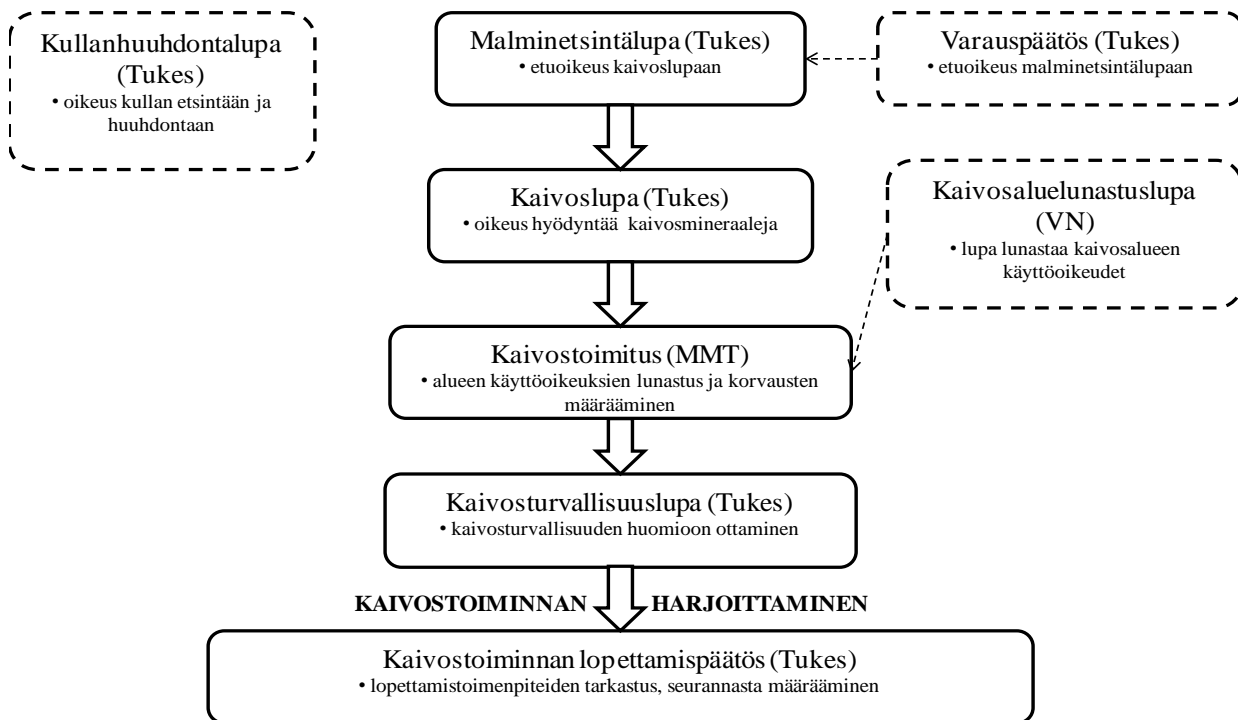
⁶ Kaivoslain mukaiseen jälkihoitovelvollisuuteen kuuluu velvollisuus saattaa kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon. Lisäksi toiminnan harjoittajan on huolehdittava alueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Kaivostoiminnan jälkihoitovelvoitteet perustuvat myös ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL). Ympäristöluvassa annetaan määräyksiä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista (YSL 52.1 §). Ympäristönsuojelulaissa on säädetty erikseen kaivannaisjätealueiden käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta (113.2 §).

Varsinaista kaivostoimintaa edeltää käytännössä usein varaus- ja malminetsintälupavaiheet, joskaan ne eivät ole kaivosmineraalien hyödyntämisoikeuden saamiseksi pakollisia. *Malminetsintälupa* antaa oikeuden jokamiehen oikeuden kaltaista etsintätyötä laajempiin ja vaikutuksiltaan suurempiin tutkimustoimenpiteisiin. Sitä haetaan etusija-aseman hankkimiseksi alueen malmien hyödyntämiseen. Malminetsintäluvan haltijalla on etuoikeus kaivoslupaan (KaivosL 32.2 §). Malminetsintälupaa voi edeltää *varaus*, joka tehdään malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten.⁷

Kaivoslain mukaiset lupa-asiat ratkaisee pääosin laissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimiva *Turvallisuus- ja kemikaalivirasto* (Tukes). Kaivoslain 33 §:n mukaan kaivosaluelunastuslupa- sekä uraanin ja toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian ratkaisee *valtioneuvosto*. Varausilmoituksista, malminetsintäluvasta, kullanhuuhtontaluvasta sekä muista kuin valtioneuvostolle kuuluvista kaivoslupa-asioista päättää Tukes.⁸

⁷ Kaivoslain 32.3 §:n nojalla hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (*varausilmoitus*). Ilmoituksen johdosta kaivosviranomaisen tekee varauspäätöksen.

⁸ Tukes ratkaisee myös malminetsintä-, kullanhuuhtonta- ja kaivoslupien voimassaolon jatkamista, raukeamista, muuttamista, peruuttamista ja siirtoa koskevat asiat. *HE 273/2009 vp*, s. 90.



Kaavio 1. Kaivoslain keskeiset menettelyt⁹

Kaivoslakiin perustuvien menettelyjen kokonaisuudesta ei näyttäisi seuraavan estettä ympäristö- ja kaivoslupamenettelyjen tiiviimmälle integroimiselle toisiinsa. Ajallinen yhteensovittaminen voisi viivästyttää muiden kaivoslain mukaisten päätösten lainvoimaiseksi tuloa, mikäli yhteensovittava menettely olisi nykyistä kaivoslupamenettelyä raskaampi ja pitkäkestoisempi. Pelkästään kaivoslain mukaisten päätösten lainvoimaisuus ei kuitenkaan mahdollista toiminnan aloittamista. Varsinainen kaivostoiminta (kaivosmineraalien hyödyntäminen) voidaan joka tapauksessa aloittaa vasta kun kaikki toiminnan edellyttämät, eri säädöksiin perustuvat menettelyt on tehty ja toimenpiteet sallivat lupapäätökset ovat lainvoimaisia.¹⁰

⁹ Pölönen, Ismo (2012): Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, p. 70–105.

¹⁰ Kaivoslain 168 §:n mukaan kaivoslupa-alueeseen perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun: 1) kaivoslupapäätös on lainvoimainen, 2) kaivosluvassa annetut toimenpiteiden aloittamiseen liittyvät määräykset on toteutettu, 3) kaivoslain 84 §:ssä tarkoitettu lunastuspäätös on lainvoimainen ja päätöksessä luvanhaltijalle määrätty lopulliset korvaukset on suoritettu, 4) vakuus on asetettu kaivosluvassa määrätyn mukaisesti ja 5) muualla laissa vaaditut luvat ovat lainvoimaisia tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta. Kaivoksen rakentamisen ja tuotannollisen toiminnan aloittaminen edellyttää kuitenkin kaivosturvallisuuslupan lainvoimaisuutta. Valitus kaivostoimituksessa määrättyistä korvauksista ei estä kaivoslupa- ja kaivosturvallisuuslupa-alueeseen perustuvien toimenpiteiden aloittamista. Toimintaan voidaan kuitenkin ryhtyä ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman, jos hankkeesta vastaavalle on myönnetty lupapäätöksen yhteydessä ns. aloitusluva (lupa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta). Kaivoslain esityöt (HE 273/2009 vp s. 162) viittaavat siihen, että kaivoslupan täytäntöönpano

2.3 Muihin säädöksiin perustuvat menettelyt

Kaivostoimintaan sovelletaan kaivoslain lisäksi useiden muiden lakien mukaisia menettelyjä, jotka ovat keskeisessä asemassa toiminnan ympäristöhallinnan sekä eri osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Tältä osin erityisesti ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin perustuvat lupamenettelyt ovat avainroolissa. Molempien lakien mukaiset lupa-asiat ratkaisee kaivoshankkeiden osalta *aluehallintovirasto* (AVI). *Ympäristölupamenettelyn* keskiössä ovat ympäristön pilaantumisen ja jätteistä aiheutuvien haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisy. Kaivoshankkeiden ympäristölupamenettelyssä relevantteja ovat muun muassa jätehuoltoon, pohjavesien, pintavesien ja maaperän suojeluun sekä melu- ja ilmapäästöjen hallintaan liittyvät asiat. Kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu edellyttävät aina ympäristölupaa. Lupa tarvitaan säännönmukaisesti myös malmin ja mineraalin rikastamolle. (YSL:n liite 1, taulukko 2, kohta 7)

Vesilain mukainen lupamenettely (*vesitalouslupa*) kohdentuu vesivarojen ja vesiympäristön käytön ohjaukseen sekä vesitaloushankkeisiin liittyviin käyttöoikeus- ja korvausasioihin. Vesilain mukaisen luvan tarve riippuu kaivoshankkeeseen sisältyvien toimenpiteiden luonteesta ja vaikutuksista (VL 3:2 ja VL 3:3). Vesilain mukaisen luvan tarve ylittyy usein kaivoshankkeissa. Vesilain mukaisia kaivoshankkeisiin kuuluvia toimintoja ovat esimerkiksi louhosalueiden ojitus ja louhosten kuivana pito, pohjaveden ottaminen, veden johtaminen, vesi- ja maa-alueiden kuivatus, veden pinnan nosto tai lasku. Myös muun muassa pengerrysten ja patojen rakentaminen voi olla peruste vesilain mukaisen luvan tarpeelle. Myös koelouhintatoimet voivat synnyttää luvanhakuvelvollisuuden, mikäli niistä aiheutuu vesilaissa tarkoitettuja seurauksia. Vesien pilaantumista koskeva ympäristölupahakemus ja vesilain mukainen hakemus käsitellään pääsääntöisesti yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä (YSL 47 § ja VL 11:12).

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) mukaista menettelyä (*YVA-menettely*) sovelletaan vaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin.¹¹ Suomessa viime vuosina

muutoksenhausta huolimatta voisi tulla kyseeseen lähinnä kaivostoiminnan valmistelutöiden (esim. puiden kaato ja maanrakennustyöt) osalta.

¹¹ YVA-menettelyä sovelletaan YVAL 4.1 §:n ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (713/2006, YVAA) 6.1 §:n hankeluettelon (kohta 2 a) perusteella aina metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhintaan, rikastamiseen ja käsittelyyn, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa ja avokaivoksiin, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria. YVA voi tulla yksittäistapauksissa sovellettavaksi myös pienempiin kaivoshankkeisiin, jos hankkeen vaikutukset rinnastuvat esimerkiksi alueen ympäristön herkkyyden vuoksi hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin. Tapauskohtaisesti sovellettavan YVA:n soveltamisperusteista säädetään YVAL

vireille tulleet kaivoshankkeet ovat kuuluneet pääsääntöisesti YVA-menettelyn piiriin. Menettelyllä pyritään ennakoimaan ja ennaltaehkäisemään hankkeiden haitallisia vaikutuksia sekä järjestämään eri osapuolien vaikuttamismahdollisuudet hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa. YVA:n koordinoijana (ns. yhteysviranomaisena) toimii YVAL 6 a §:n mukaisesti *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* (ELY-keskus), joka tekee myös päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäiseen hankkeeseen.¹² YVA-menettely tulee olla tehtynä ennen kuin arviointivelvolliselle hankkeelle voidaan myöntää lupia.

Kaivostoiminnan ympäristöhallinta sekä paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kaivoshankkeisiin voivat toteutua myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisessa *kaavoituksessa* ja lupapäätöksenteossa. Kaavoituksen keskeisenä tehtävänä on ohjata alueiden käyttöä kestäväällä tavalla ja yhteensovittaa erilaisia maankäyttöintressejä. Kaivoshankkeen toteuttaminen voi tapauksesta riippuen edellyttää alueen maakunta-, yleis- tai asemakaavoittamista taikka olemassa olevien kaavojen muuttamista. Kaavoituksen merkitystä korostaa erityisesti uuteen kaivoslakiin (47.4 §) kirjattu vaatimus siitä, että kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Käytännössä kaavoituksen korvaavan menettelyn käyttö ei voine tulla kysymykseen, jos alueella on erityisiä alueidenkäyttöllisiä yhteensovittamistarpeita tai hanke on ympäristövaikutuksiltaan merkittävä.

Kaivostoimintaan liittyvät rakennukset ja rakennelmat voivat edellyttää *rakennuslupaa* taikka *toimenpidelupaa tai -ilmoitusta*.¹³ Rakennus- ja toimenpidelupa-asiat ratkaisee *kunnan rakennusvalvontaviranomainen* (MRL 130.1 §). Myös toimenpideilmoitus tehdään rakennusvalvontaviranomaiselle (MRL 129.1 §).

Uraanin tai toriumin hyödyntämiseen tähtäävien kaivoshankkeiden osalta hankelupien ja YVA-menettelyn tarpeista on säädetty kyseisten malmien erityisluonteen vuoksi muista kaivoshankkeista poikkeavalla tavalla. Uraani- ja toriumesiintymien tutkimistoimet edellyttävät aina

4.2 ja 4.3 §:ssä ja YVAA 7 §:ssä. Uraanin louhintaan, rikastamiseen ja käsittelyyn YVA-menettelyä sovelletaan aina uraanin määrästä riippumatta (YVAA 6.1 §:n 2 d kohta).

¹² Vaikutusarviointien osalta kaivoshankkeet voivat edellyttää myös luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 65 §:ssä tarkoitettua Natura-arviointia. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön (linjaratkaisuna *Waddenzee C-127/02*) myötä varovaisuusperiaate on keskeisessä asemassa arvioinnin tarvetta arvioitaessa. Käytännössä arviointi on tehtävä aina, ellei merkittäviä vaikutuksia Natura 2000 -alueen luontoarvoihin voida perustellusti poissulkea. Natura-arviointiin ei sisälly varsinaisia osallistumisprosesseja yleisölle. Mikäli Natura-arviointi tehdään YVA-menettelyn osana, tällöin osallistuminen kuitenkin toteutuu YVAL:n mukaisessa prosessissa.

¹³ HE 273/2009 vp s. 79 ja 88.

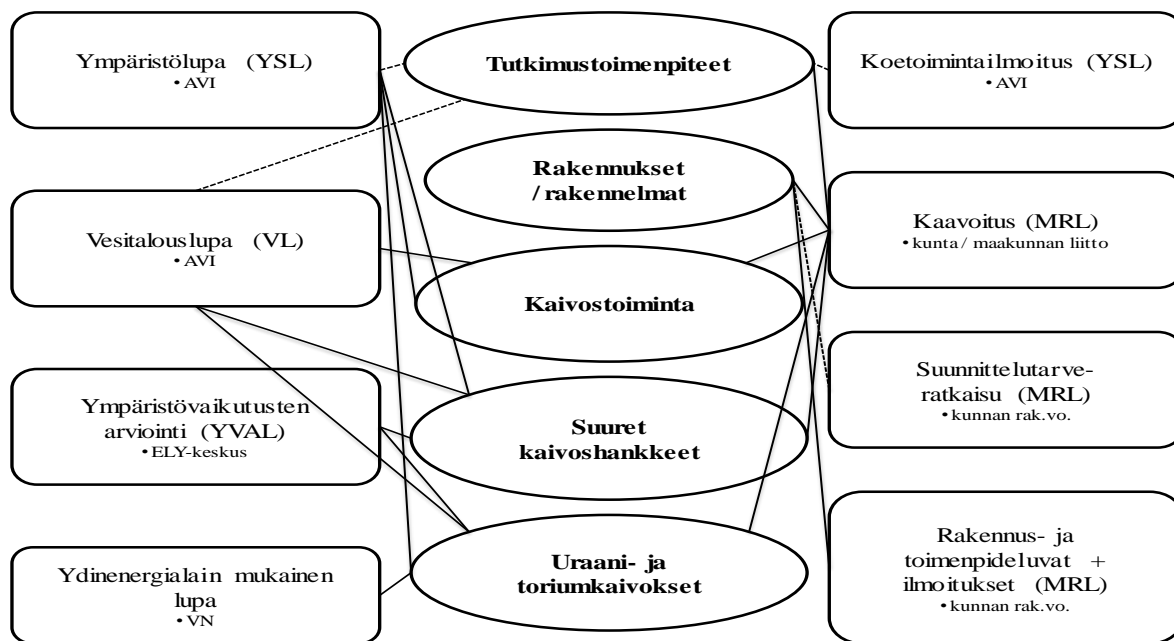
malminetsintälupaa (kaivoslain 9.2 §). Uraani- ja toriumhankkeet kuuluvat lisäksi *ydinenergiain (990/1987, YEL) mukaisen lupamenettelyn* piiriin.¹⁴

KaivosL 43 §:n ja YEL 23.3 §:n mukaisesti uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergiain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä sekä kaivoslakia että ydinenergialakia soveltaen. Lupa-asian ratkaisee *valtioneuvosto*. Uraanin louhintaa, rikastamista ja käsittelyä koskevaa lupamenettelyä edeltää aina uraanin määrästä riippumatta ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVAA 6.1 §:n 2 d kohta).

Kaivostoiminnan ympäristöhallinta ja eri toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua kaivosasioissa alueen sijainnista ja erityispiirteistä riippuen myös eräiden muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Muun muassa luonnonsuojelulain (1096/1996), muinaismuistolain (295/1963) ja erämaalain (62/1991) säännökset voivat asettaa rajoitteita tai poikkeamislupien tarpeen kaivostoiminnoille.¹⁵

¹⁴ Kyse on YEL:n mukaista lupaa edellyttävästä kaivoshankkeesta, jos kaivostoiminnassa on tarkoitus hyödyntää uraania tai toriumia riippumatta siitä, ovatko kyseiset malmit ”sivutuotteita”. Hallituksen esityksen (*HE 273/2009 vp*, s. 98) mukaan ”[a]sian kannalta ei ole merkitystä sillä, että kaivoshankkeessa olisi ensi sijassa kyse esimerkiksi kultaesiintymän hyödyntämisestä, jos samalla on tarkoitus hyödyntää esiintymässä olevaa uraania tai toriumia.” Ydinenergiailaissa asetettujen edellytysten (21.4 §) osalta merkillepantavaa on, että YEL:n mukaisen luvan myöntäminen kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen edellyttää suunnitellun kaivospaikan tai malminrikastuslaitoksen sijaintikunnan puolta.

¹⁵ Esim. erämaalain 6 § estää kaivosluvan myöntämisen erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa.



Kaavio 2. Muita kaivostoimintaan sovellettavia ympäristömenettelyjä¹⁶

3 Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyydet nykytilanteessa

3.1 Lupahakemusten sisältövaatimukset

Sekä kaivoslain että ympäristönsuojelulain mukaisissa lupahakemuksissa lähtökohtana on luvanhakijan vastuu tarpeellisten ja luotettavien selvitysten esittämisestä lupien myöntämisedellytysten ja -esteiden arvioimiseksi sekä määräysten asettamiseksi. Lupaviranomaisen tehtävänä on huolehtia virallisperiaatteen mukaisesti siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tämä sisältää muun muassa kuulemisten ja selvitysten riittävyyden arvioimisvelvollisuuden. Molemmista laeista ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa on säädetty lupahakemusten sisällöstä. Sekä kaivoslain että ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestelmässä lupahakemuksen eri osien sisältö- ja laajuusvaatimukset määrittyvät osaltaan toimenpiteiden laadun, laajuuden sekä alueen ja sen ympäristön erityispiirteiden ja herkyyden pohjalta.

KaivosL 34.2 §:n perusteella lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys:

¹⁶ Pölönen 2012.

- 1) Hakijasta sekä hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa.
- 2) Hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta¹⁷.
- 3) Niistä, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea (*asianosainen*).
- 4) Toiminnan edellytyksistä,
 - a) erityisesti alustava arvio alueella olevista kaivosmineraaleista ja mihin arvio perustuu, kun kyse on malminetsintälupahakemuksesta.
 - b) erityisesti esiintymän hyödyntämiskelpoisuudesta, kun kyse on kaivoslupahakemuksesta.
- 5) Toimintaa koskevista suunnitelmista.
- 6) Toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laajuus. Selvitystä ei kuitenkaan vaadita siltä osin kuin vaaditut tiedot sisältyvät YVAL:n mukaiseen ympäristövaikutusten arviointiselostukseen.
- 7) Toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä.

Kaivoslupahakemuksen sisältövaatimuksia on täydennetty valtioneuvoston asetuksessa kaivostoiminnasta (391/2012, KaivosA). Asetuksen 16 §:n nojalla kaivoslupahakemuksessa tai sen liitteissä on esitettävä kaivoslain 34 §:n säädetyn lisäksi:

- 1) hakijan nimi, yhteystiedot ja kotipaikka;
- 2) kaivosalueen ja kaivoksen apualueen maantieteellinen sijainti sisältäen kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden nimen ja kiinteistötunnuksen;
- 3) kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kokonaispinta-ala sekä jokaisen kiinteistön osalta pinta-ala vähintään 0,1 hehtaarin tarkkuudella;
- 4) kaivosalueen ja kaivoksen apualueen määräytymiseen vaikuttavat olennaiset seikat;
- 5) selvitys alueen malminetsintää koskevista tutkimuksista ja niiden tuloksista, jotka osoittavat alueella olevan kaivosmineraaleja niin runsaasti ja sellaisessa muodossa, että esiintymän hyödyntäminen on todennäköistä ja taloudellisesti kannattavaa;
- 6) selvitys kaivoshankkeen taloudellisista edellytyksistä (rahoitussuunnitelma);
- 7) kiinteistötietojärjestelmässä olevat tiedot kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kiinteistön omistajista ja niiden muiden henkilöiden tai yhteisöjen nimistä ja osoitteista, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta kaivoslupan myöntäminen saattaa koskea;
- 8) selvitys kaivostoiminnan teknisistä perusratkaisuista:
 - a) louhintatapa ja muut kaivostoiminnan perusratkaisut;
 - b) louhosten alustavat mitoitus- ja suunnitteluperusteet sekä poikkileikkauskuvat;
 - c) teiden, viemäreiden ja sähkölinjojen sijoittaminen ja kaivostoiminnan tarvitseman vesien käytön suunnitelma;
 - d) muut tarpeelliset seikat.
- 9) selvitys toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta eikä kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä vaaranneta tai vaikeuteta;
- 10) selvitys kaivostoiminnan arvioituista vaikutuksista yleisiin ja yksityisiin etuihin;

¹⁷ Selvitettäviin alueen käyttörajoituksiin kuuluu luonnonsuojelulain, erämaalain (62/1991) ja muinaismuistolain (295/1963) nojalla aluetta koskevat rajoitukset. HE 273/2009 vp, s. 91. Hallituksen esityksen listausta ei voida pitää tyhjentävänä. Esimerkiksi kaavoituksesta johtuvista rajoitteista on lupaharkinnan tarpeet huomioon ottaen esitettävä riittävä selvitys.

- 11) selvitys toimenpiteistä, joilla kaivostoiminnan haitalliset vaikutukset on tarkoitus poistaa tai joilla niitä on tarkoitus vähentää;
- 12) selvitys suunnitellun kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 25 §:ssä tarkoitettussa laajuudessa, kun hankkeeseen ei sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä;
- 13) selvitys kaivostoiminnan lopettamisen edellyttämistä toimenpiteistä ja niiden alueellisesta ulottuvuudesta;
- 14) selvitys rakennuksia ja rakennelmia koskevista toimenpiteistä kaivostoiminnan päätyttyä;
- 15) selvitys jälkihoitotoimenpiteiden tavoitteista ja niiden pääasiallinen sisältö;
- 16) selvitys alueen tulevista käyttömahdollisuuksista;
- 17) arvio lopettamistoimenpiteiden aikataulusta ja kustannuksista;
- 18) kaivostoiminnan suunniteltu aloitusajankohta;
- 19) hakijan ehdotus kaivosalueen nimeksi.

Ympäristölupahakemuksen sisällön osalta lähtökohdat on puolestaan määritetty YSL 39.2 §:ssä. Säännöksen nojalla hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa (YVA-velvolliset hankkeet), hakemukseen on liitettävä YVAL:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta ennen päätöksentekoa. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä LSL 65 §:ssä tarkoitettu arviointi (Natura-arviointi).

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (713/2014, YSA) sisältää yksityiskohtaisen luettelon lupahakemuksessa esitettävistä seikoista. Hakemuksessa on YSA 3 §:n mukaan oltava:

- 1) hakijan yksilöinti- ja yhteystiedot sekä laitoksen nimi, toimiala ja sijaintipaikka;
- 2) tiedot kiinteistöstä ja sillä sijaitsevista laitoksista ja toiminnasta sekä näiden haltijoista;
- 3) yleiskuvaus toiminnasta sekä yleisölle tarkoitettu tiivistelmä lupahakemuksessa esitetyistä tiedoista;
- 4) lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot toiminnan tuotannosta, prosesseista, laitteistoista, rakenteista ja niiden sijainnista;
- 5) tiedot toiminnan sijaintipaikasta ja sen ympäristöolosuhteista;
- 6) tiedot toiminnan päästöjen laadusta ja määrästä veteen, ilmaan ja maaperään sekä toiminnan aiheuttamasta melusta ja tärinästä;
- 7) tiedot syntyvistä jätteistä ja jätelain 5 §:ssä tarkoitetuista sivutuotteista sekä niiden ominaisuuksista ja määrästä;
- 8) arvio toiminnan vaikutuksista ympäristöön;
- 9) toiminnan suunniteltu aloitusajankohta;
- 10) selvitys toiminnan sijaintipaikan rajanaapureista sekä muista asianosaisista, joita toiminta ja sen vaikutukset erityisesti saattavat koskea.

Lisäksi lupahakemuksessa on oltava, jos se on toiminnan luonne ja vaikutukset huomioon ottaen lupaharkinnan kannalta tarpeellista:

- 1) käytettävissä olevat tiedot ympäristön laadusta;
- 2) tiedot käytettävistä polttoaineista ja niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta sekä käytettävästä tai tuotettavasta energiasta ja veden käytöstä;
- 3) tiedot käytettävistä raaka-aineista, kemikaaleista ja muista tuotantoon käytettävistä materiaaleista sekä niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta;
- 4) arvio energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta;
- 5) arvio toimintaan liittyvistä riskeistä, onnettomuuksien estämiseksi suunnitelluista toimista sekä toimista häiriötilanteissa taikka arvion sisältävä ympäristönsuojelulain 15 §:n mukainen varautumissuunnitelma;
- 6) yksilöidyt tiedot toiminnan päästölähteistä ja niiden päästöistä sekä melutasosta;
- 7) arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta suunnitellussa toiminnassa;
- 8) selvitys päästöjen vähentämistä ja puhdistamista koskevista toimista;
- 9) selvitys maaperän ja pohjaveden suojelemista koskevista toimista ja pilaantumisriskin perusteella tehtävä arvio maaperän ja pohjaveden tarkkailutarpeesta ja mahdollisen määrääjain toteutettavan tarkkailun aikavälistä;
- 10) tiedot veden hankinnasta ja viemäroinnistä;
- 11) tiedot liikenteestä ja liikennejärjestelyistä;
- 12) selvitys suunnitelluista toimista jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, jätteiden hyödyntämiseksi ja loppukäsittelyä jätelain 8 §:n mukaisesti, jätteiden keräyksestä ja kulutuksesta sekä siitä, mihin jätteet on tarkoitus toimittaa hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi;
- 13) selvitys mahdollisesta ympäristöasioiden hallintajärjestelmästä;
- 14) tiedot toiminnan seurannasta ja tarkkailusta, ympäristöön kohdistuvien päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailusta sekä käytettävistä mittausmenetelmistä ja -laitteista, laskentamenetelmistä ja niiden laadunvarmistuksesta.

Ympäristönsuojeluasetuksessa on säädetty myös hakemuksessa esitettävistä, direktiivilaitosten lupahakemuksia koskevista tiedoista (YSA 3 §), hakemukseen tarpeen mukaan liitettävistä muista tiedoista (YSA 4 §), lisätiedoista päästöistä vesistöön (YSA 5 §), jätteitä ja jätehuoltoa koskevista lisätiedoista (YSA 6 §), lisätiedoista pohjavesialueella (YSA 7 §), lupahakemuksen tiedoista luvan muutoshakemuksen osalta (YSA 8 §), lupamääräysten tarkistamista ja määräaikaisen luvan uudistamista koskevista hakemuksen sisältövaatimuksista (YSA 9 §) sekä hakemuksen tiedoista niissä tilanteissa, joissa haetaan direktiivilaitoksen luvan tarkistamista uusien päätelmien vuoksi (YSA 10 §).

Ympäristönsuojeluasetuksessa on säädetty kaivoslainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin hakemukseen liitettävistä selvityksistä toiminnan haitallisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Ympäristövaikutusten osalta ympäristönsuojelulain mukainen hakemus kattaa suurelta osin kaivoslain vaatimukset ympäristöselvityksistä. Kaivoslain mukaisessa lupahakemuksessa haitallisten ympäristövaikutusten ja niiden ehkäisykeinojen selvittämisvaatimus on kuitenkin kokonaisvaltaisempi siinä mielessä, että selvityksissä huomioon otettavat ympäristövaikutukset kattavat myös muut kuin päästöistä aiheutuvat vaikutukset. Kaivoslain

mukainen hakemus sisältää joko YVAL:n mukaisen arviointiselostuksen tai hakemuksessa tulee esittää selvitys suunnitellusta kaivostoiminnasta YVAL (468/1994) 25 §:ssä tarkoitetussa laajuudessa. Ympäristöselvityksiä laadittaessa lähtökohtana on siten hyvin laaja ympäristövaikutuskäsite (YVAL 2.1 §).¹⁸ Kokonaisvaltaista selvittämistä vastuuta ilmentää myös vaatimus esittää selvitys ”kaivostoiminnan arvioiduista vaikutuksista yleisiin ja yksityisiin etuihin”.

Yleisen ja yksityisen edun käsitteitä on määritetty kaivoslain 49 ja 52 §:ien yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallituksen esityksestä ilmenee, että yleisiä etuja ovat ”erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnat sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet”. Yleinen etu voi koskea muun muassa teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, *terveyshaittojen ehkäisyä*, yleistä turvallisuutta *sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja*. Yleisiä etuja voidaan arvioida paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnallisen kehitykseen sidottuja.¹⁹ Yksityinen etu voi olla puolestaan esimerkiksi taloudellinen taikka alueiden käyttöön, *asuinympäristön viihtyisyyteen tai yksilön terveyteen* liittyvä intressi. Se voi olla rinnakkainen yleisen edun kanssa. Kaivoshankkeiden vaikutukset yksityisiin ja yleisiin etuihin voivat vaihdella huomattavasti tapauksittain.²⁰

Ympäristövaikutusten ja haitallisten vaikutusten ehkäisykeinojen selvittämisen osalta YSL:n ja KaivosL:n mukaisissa lupamenettelyissä näyttäisi olevan olennaisia päällekkäisyyksiä. Lainsäätäjän tarkoituksena on voinut olla, ettei kaivoslain mukaisiin lupahakemuksiin tarvitse liittää YSL:n mukaisessa lupahakemuksessa esitettäviä tietoja.²¹ Tämä ei ilmene kuitenkaan kaivoslain ja -asetuksen säännösten sanamuodoista. Lisäksi on otettava huomioon, että ainakin KaivosL 48.2 §:ää (luvan myöntämisestä) sovellettaessa myös päästöistä aiheutuvat vaikutukset ovat relevantteja.²² KaivosL 45 §:n perusteella luvan hakijan on puolestaan osoitettava, ettei luvan myöntämiselle ole

¹⁸ Säännöksen mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan laissa ”hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.”

¹⁹ Paikallisen tason yleinen etu voi liittyä esimerkiksi alueen haitallisten ympäristövaikutusten torjumiseen, alueellinen intressi työllisyyteen ja valtakunnallinen yleinen etu raaka-aineiden saatavuuteen. Toisaalta paikallinen ympäristönsuojeluintressi voi olla samanaikaisesti myös valtakunnallinen. HE 273/2009 vp, s. 105.

²⁰ HE 273/2009 vp, s. 105–106 ja 108–109.

²¹ Ks. kaivosluvan lupamääräyksiä koskevan kaivoslain 52 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 273/2009 vp, s. 109).

²² Säännös sisältää huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheuttamiskiellon. KaivosL:n mukainen ympäristövaikutuskäsite (KaivosL 5.1 §:n 6 kohta) kattaa myös päästöistä aiheutuvat vaikutukset. Ks. myös 5.1 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 273/2009 vp, s. 75), joiden perusteella ympäristövaikutus-määritelmä perustuisi laajaan ympäristökäsitteeseen ja tällä olisi merkitystä muun muassa kaivoslupaa koskevassa harkinnassa 48 §:n nojalla. Toisaalta KaivosL 48.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tähdennetään, että säännöstä sovellettaessa ei tehtäisi yksityiskohtaista arviointia terveyshaitoista tai muusta ympäristön pilaantumisesta. Kyse olisi esitöiden mukaan yleisarvioinnista, esimerkiksi arvokkaan maisema-alueen tuhoutumisesta tai alueiden tulemisesta elinkelvottomaksi. KaivosL 48.2 §:n sanamuoto yhdessä ympäristövaikutus-määritelmän ja esitöiden kanssa viittaavat siihen, että myös päästöistä aiheutuvia vaikutuksia on arvioitava ainakin yleisellä tasolla.

laissa säädettyä estettä. Tämän perusteella kaivoslupaa haettaessa päästöistä aiheutuvia ympäristövaikutuksia ei voida ainakaan kategorisesti sivuuttaa.

Kaiken kaikkiaan kaivos- ja ympäristöluvan suhde on hakemusten sisältövaatimusten osalta osin epäselvä. Käytännössä toiminnanharjoittajan voi olla hankala kaivoslupahakemusta laatiessaan tietää, miltä osin selvitykset toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista voidaan jättää vasta ympäristölupamenettelyn yhteydessä toimitettavaksi.

3.2 Eri osapuolten kuuleminen ja osallistumisoikeudet

Eri osapuolten kuulemisten ja osallistumisoikeuksien kannalta kaivos- ja ympäristölupamenettelyt ovat useilta osin samankaltaisia. Kaivoslupaviranomaisen on muun muassa pyydettävä kaivoslupahakemuksesta lausunto toiminnan sijaintikunnalta ja vaikutusalueen kunnilta, vaikutusalueen ELY-keskukselta, alueen hallinnasta vastaavalta viranomaiselta tai laitokselta sekä tarvittaessa muilta toimialallaan yleistä etua valvovalta viranomaisilta ja asianomaiselta maakunnan liitolta. Lupaviranomaisen on lisäksi hankittava lupaharkinnan kannalta muut tarpeelliset lausunnot ja selvitykset (KaivosL 37 §). Asianosaisille on varattava tilaisuus tehdä muistutuksia, ja muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä asiassa (KaivosL 39 §). Kaivoslupahakemuksesta on tiedotettava kuuluttamalla siitä kaivoslupaviranomaisen sekä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla vähintään 30 päivän ajan. Lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos tiedotettavia on yli 30 henkilöä tai määrä ei ole tiedossa, voidaan tieto kuitenkin antaa yleistiedonantona ilmoittamalla sanomalehdessä (KaivosL 40 §). Kaivoslupapäätöksessä on otettava kantaa lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin (KaivosL 56 §). Kaivoslupapäätöksestä on tiedotettava KaivosL 58 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ympäristölupaviranomaisen on puolestaan pyydettävä ympäristölupahakemuksesta lausunto muun muassa vaikutusalueen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta, toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta ja asiassa yleistä etua valvovalta viranomaisilta sekä lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta. Lisäksi kaivostoimintaa koskien lausunto tulee pyytää valtion ympäristönsuojeluviranomaiselta, toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta. Asianosaisille on varattava tilaisuus tehdä muistutuksia lupahakemuksesta, ja muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä asiassa (YSL 43 §). Lupaviranomaisen on

tiedotettava lupahakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan toiminnan vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla sekä lupaviranomaisen internetsivuilla. Lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta on, ellei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen muutoin ilmeisen tarpeetonta, ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutus on annettava erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä vähintään kuulutusajan toiminnan vaikutusalueen kunnissa. Lisäksi valtion ympäristölupaviranomaisen on julkaistava internetsivuillaan yleisölle tarkoitettu tiivistelmä lupahakemuksesta sekä mahdollisuuksien mukaan hakemuksen muu keskeinen sisältö (YSL 44 §). Kenellä tahansa on oikeus pyynnöstä saada tieto tietyllä alueella vireille tulleista ympäristölupasioista sähköisin viestein, mikäli tämä on viranomaisen tietojärjestelmässä mahdollista automatisoidusti järjestää (YSL 45 §). Ympäristölupapäätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin (YSL 83 §). Lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen, ja sen katsotaan tulleen valitukseen oikeutettujen tietoon silloin, kun se on annettu. Päätöksen antamista ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla (YSL 84 §). Lupapäätöksestä on tiedotettava YSL 85 §:ssä säädetyllä tavalla.

Eri osapuolten kuulemisten ja osallistumisoikeuksien kannalta kaivos- ja ympäristölupamenettelyt ovat useilta osin samankaltaisia. Kaivoslain kokonaisuudistus merkitsi eri toimijoiden osallistumisoikeuksien vahvistumista pitkälti ympäristönsuojelulain osallistumisoikeuksien tasoiseksi. Toimintaa koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia, kaivoslupahakemuksesta ja -päätöksestä tiedotetaan, ja asianosaisilla (ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea) ja yleisöllä on laajat mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet ennen päätöksentekoa. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyt ovat pitkälti yhtenäisiä myös asianosaisten ja alueella toimivien rekisteröityjen yhdistysten vireillepano- ja valitusoikeuksien osalta (YSL 186 ja 190 §, KaivosL 159 ja 165 §). Menettelyjen välillä on kuitenkin joitakin eroja, joista keskeisimpänä voidaan pitää sitä, että kaivoslupahakemuksista ja -päätöksistä voidaan tiedottaa tavallisen tiedoksiannon (kirje postitse) sijaan yleistiedoksiannolla, mikäli tiedossa olevia ilmoitettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Kevennetystä tiedottamismenettelystä seuraa, ettei tieto kaivoslupahakemuksista sekä -lupapäätöksistä välttämättä välity kaikille niille, joita asia erityisesti koskee (muun muassa malminetsintäalueen tai kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kiinteistöjen omistajat).

Osallistumisen näkökulmasta kaivos- ja ympäristölupamenettelyt näyttävät suurelta osin päällekkäisinä. Eriytetyt menettelyt johtavat siihen, että kaivoshankkeen ympäristöllisiin ja

sosiaalisiin vaikutuksiin sekä näiden lieventämiskeinoihin kantaa ottavat tahot joutuvat osallistumaan sekä kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyihin.

3.3 Lupaharkinta

Ympäristönäkökohtien kannalta kaivoslupaharkinnassa on kysymys pitkälti kaivostoiminnan ympäristöllisen sallittavuuden kokonaisarvioinnista sekä tarvittavien lupamääräysten arvioimisesta erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamiseksi. Lupaharkinnan perusteista säädetään sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan osalta kaivoslain 45 §:ssä. Säännöksen nojalla lupa myönnetään, jos hakija osoittaa kaivoslaissa säädettyjen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Lupa voidaan kuitenkin myöntää, jos sen esteet voidaan poistaa lupamääräyksin tai alueen kokoa pienentämällä.

Keskeinen kaivoslupaharkintaa ohjaava sääntely koostuu lisäksi kaivosluvan myöntämisedellytyksistä (KaivosL 47 §), kaivosluvan myöntämisestä (48 ja 50 §) ja luvassa annettavista määräyksistä (KaivosL 52 §). Säännökset sisältävät yhtymäkohtia useisiin muihin kaivoslain säännöksiin. Lupamenettelyssä muun muassa lain tavoitteet (1 §) ja periaatteet (6 §) sekä hakemusvaiheen selvitykset (34 ja 38 §) muuntuvat toimintaa konkreettisesti ohjaaviksi rajoituksiksi. Lisäksi lupapäätöksissä täsmennetään lupamääräyksin luvan haltijan yleisiä velvollisuuksia (18 §). Myös kaivostoimintaan sovellettavat muiden lakien mukaiset säännökset otetaan lupaharkinnassa huomioon. Lupaharkinnassa on annettava painoa hyvin monipuolisesti erilaisille intresseille ja näkökohdille. Lupaharkintasäännöksillä pyritään turvaamaan samanaikaisesti a) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, b) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, c) ympäristö- ja terveyshaittojen ennaltaehkäisy, d) luonnonvarojen käytön säästeliäisyys sekä e) saamelaisten ja kolttien asema.²³

Erilaisten intressien huomioon ottaminen ja yhteensovittaminen toteutuvat kaivoslain järjestelmässä erityisesti lupamääräyksiä asettamalla. Kaivoslupapäätöksissä voidaan ja tulee antaa KaivosL 52 §:n nojalla lupamääräyksiä hyvin monenlaisten haittojen minimoimiseksi sekä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Laissa ei ole tietoisesti pyritty määrittämään yksityiskohtaisesti eri intressien

²³ Ks. myös kaivoslain tavoitesäännös (1 §) ja sen perustelut (*HE 273/2009 vp s. 70*) sekä *TaVM 49/2010 vp* hallituksen esityksestä (*HE 273/2009 vp*). Kaivoslain mukaisesta lupaharkinnasta ks. laajemmin *Pölönen, Ismo: Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, p. 414–435.*

suhteita.²⁴ Lupamääräyksien asettamisessa on pitkälti kysymys muissa kaivoslain säännöksissä toiminnanharjoittajalle asetettujen velvollisuuksien ja toiminnan reunaehtojen täsmentämisestä sekä lain tavoitteiston konkretisoimisesta. Määräykset asetetaan tapauskohtaisen harkinnan pohjalta kiinnittäen huomiota kussakin tapauksessa relevantteihin julkisiin ja yksityisiin intresseihin.²⁵

Ympäristölupa on puolestaan immissioajatteluun perustuva päästölupa. Ympäristölupamenettelyn ydintavoitteena on päästöperäisten ympäristövaikutusten riittävä ennaltaehkäisy. Ympäristölupa on YSL 48.2 §:n mukaan myönnettävä, jos toiminta täyttää YSL:n ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. YSL 49.1 §:n mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu säännöksessä lueteltuja kiellettyjä seurauksia. Myös ympäristölupaharkinnassa lupamääräykset ovat avainroolissa. Ympäristöluvassa on säädetty yksityiskohtaisesti luvassa asetettavista määräyksistä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksiä on muun muassa annettava YSL 52.1 §:n nojalla:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;
- 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä;
- 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä;
- 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;
- 5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista;
- 6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain suhdetta ei ole määritetty selkeästi lainsäädännössä. Kaivoslain 3 §:ssä tosin säädetään velvollisuudesta soveltaa kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muita tilanteeseen soveltuvia, ympäristön käyttöä ja suojelua sekä turvallisuutta koskevia, lakeja. Hallituksen esityksen perustella kyse on siitä, että lupaviranomaisella on velvollisuus tunnistaa muusta lainsäädännöstä seuraavia rajoituksia ja esimerkiksi muista laeista johtuvien poikkeuslupien tarve lupaharkinnassa.²⁶ Kaivoslain 3 § edustaa eri lakien samanaikaista soveltamista korostavaa laintulkintamallia, jossa lähtökohtana on tilanteeseen soveltuvien normien samanaikainen soveltaminen.

²⁴ Ks. HE 273/2009 vp s. 48.

²⁵ Pölönen 2013.

²⁶ HE 273/2009 vp, s. 100.

Muiden lakien soveltaminen lupa-asiaa ratkaistaessa voi osaltaan ilmetä lupapäätöksessä määräyksinä, joiden peruste on muissa laeissa, kuten luonnonsuojelulaissa.²⁷ Lupamääräyksiä ei ole kuitenkaan tarkoitettu asetettavan siten, että ne olisivat muihin lupamenettelyihin nähden päällekkäisiä. Esimerkiksi yksinomaan ympäristön pilaantumisen torjumiseksi tarkoitettuja määräyksiä ei tule antaa kaivosluvassa, sillä niiden asettaminen on ympäristölupaviranomaisen tehtävä. Tämä lähtökohta ei tosin ilmene suoraan laista, vaan se on mainittu kaivosluvan lupamääräyksiä koskevan kaivoslain 52 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Niiden mukaan ”[t]arjittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta annetaan ympäristöluvassa.”²⁸

Käytännössä kaivosviranomaisen, joka tyypillisesti suorittaa lupaharkinnan ennen ympäristölupaviranomaista, lienee hankala ennalta arvioida, missä määrin tulevat ympäristölupamääräykset tulevat olemaan riittäviä myös kaivoslain asettamien vaatimusten kannalta (KaivosL 52 §:ssä tarkoitetut yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi). Kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa huomioon otettavat haitalliset vaikutukset kattavat myös esimerkiksi alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset muihin elinkeinoihin. Näitä ei voida ottaa lähtökohtaisesti huomioon ympäristölupamenettelyssä, sillä kyse ei ole päästöistä aiheutuvista vaikutuksista. Kaivoslupaviranomaisen tulee siten tehdä kaivoslupaharkinnassa YSL:n ja KaivosL:n soveltamisalojen rajanvetoa, mikä lienee käytännössä hankalaa ja edellyttää YSL:n järjestelmän hyvää tuntemusta. Käytännössä määräyksistä voi myös tulla osin päällekkäisiä.²⁹

3.4 Yleisistä velvollisuuksista

Kaivoslaki sisältää ympäristönsuojelulain kanssa osin päällekkäistä sääntelyä myös kaivosluvan haltijan yleisten velvollisuuksien osalta. Yleisten velvollisuuksien oikeudelliseen asemaan (lupaharkinnassa) liittyy myös selkeyttämistarvetta, joka on tarpeen ottaa huomioon mahdollisessa lupamenettelyt mahdollisesti yhdistävässä tai yhteensovittavassa sääntelyssä.

²⁷ Ks. HE 273/2009 vp, s. 108.

²⁸ HE 273/2009 vp, s. 109.

²⁹ Tällöin lupamääräyksiä tulee, mikäli mahdollista, noudattaa rinnakkain siten, että molemmissa asetettu vähimmäistaso täytyisi. Kyse on eri lakien vaatimusten samanaikaisesta noudattamisesta kaivoslain 3 §:n ilmenevän periaatteen mukaisesti.

Kaivoslain 18.1 §:n mukaan kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että:

- 1) kaivostoiminnasta ei aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle,
- 2) kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle *edulle* eikä kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta,
- 3) louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta ja
- 4) kaivoksen ja esiintymän mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta.

Mahdollisessa yhdistämissäntelyssä olisi pohdittava yleisten velvollisuuksien asemaa yhdistetyssä lupamenettelyssä ja sen mukaisessa lupaharkinnassa. Nykytilanteessa yleisten velvollisuuksien asema kaivoslain lupaharkinnan kannalta ei ole täysin selvä. Kaivoslain 45 §:n (lupaharkinnan perusteet) nojalla lupa myönnetään, jos hakija osoittaa kaivoslaissa säädettyjen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Sanamuoto mahdollistaa tulkinnan, että KaivosL 18.1 §:n velvollisuudet olisivat säännöksessä tarkoitettuja edellytyksiä. Yksin yleisten luvan haltijan velvollisuuksien pohjalta hakemusta ei voitane kuitenkaan hylätä, sillä niihin ei viitata luvanmyöntämisesteitä ja -edellytyksiä koskevissa säännöksissä.³⁰

Yleisten velvollisuuksien asema lupamääräysten asettamisperusteena on selvempi. Kaivoslain 51 ja 52 §:n mukaan malminetsintä- ja kaivosluvista on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu laissa kiellettyä seurausta. Näin ollen luvista tulee antaa myös tarpeelliseksi katsottavia määräyksiä sen varmistamiseksi, ettei toimintaa harjoiteta KaivosL 11 § ja 18.1 §:n vastaisesti. Myös lainvalmistelutöissä lähdetään siitä, että yleisiä velvollisuuksia tarkennetaan tarpeellisessa määrin lupamääräyksiin.³¹

4 Ongelmakohdat lupamenettelyjen keskinäisyyhteessä haastattelujen perusteella

Nykymuotoiseen sääntelyyn, jossa kaivostoiminta edellyttää toisiinsa nähden riippumattomuussuhteessa olevaa kaivoslupaa ja ympäristölupaa, kohdistui kritiikkiä kaikkien haastateltavien taholta. Näkökulmasta riippuen eriytetyn sääntelymallin ongelmiksi nostettiin hieman eri asioita. Merkittävimpinä ongelmina haastateltavat pitivät lupahakemusten sisällöllistä

³⁰ Kysymys on relevantti niiden KaivosL 11 ja 18.1 §:ssä mainittujen intressien osalta, jotka eivät saa suojaa suoraan luvanmyöntämisedellytys- ja estesäännösten tai muissa laeissa säädettyjen vähimmäisvaatimusten kautta. Esimerkiksi KaivosL 11.2 §:n kiellolla aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle ei ole vastinetta KaivosL 46 §:ssä tarkoitetuissa esteissä eikä kielto tule myöskään muiden lakien kautta lupaharkintaan.

³¹ HE 273/2009 vp s. 52, 80 ja 84.

päällekkäisyyttä ja erityisesti moninkertaisia kuulemismenettelyjä, jotka ovat haasteellisia erityisesti paikallisille asukkaille, maanomistajille ja muille osallisille. Päällekkäisyys kuulemismenettelyissä liittyy sekä asianosaisten piirin samankaltaisuuteen eri menettelyissä, että sisällöllisesti ja mahdollisesti myös ajallisesti päällekkäisiin menettelyihin. Kaivosviranomaisen edustaja viittasi haastattelussa myös kuulemista koskeviin menettelysäännöksiin, joita tulisi päivittää huomioiden nykyaikaisen sähköisen asioinnin mahdollisuudet. Nykyiset säännökset sisältävät tarkkoja määräyksiä kuulutusten julkaisemisesta ilmoitustauluilla, mikä ei enää ole paras mahdollinen keino tiedottaa asioista.

Päällekkäisyyksistä aiheutuvan menettelyjen raskauden ja vaikeaselkoisuuden nostivat esiin kaikki haastateltavat. Viranomaisten edustajat totesivat, että päällekkäistä työtä on nykysääntelyn valossa vaikea välttää, mutta päällekkäisiä lupamääräyksiä ei koettu merkittävänä ongelmana, koska ympäristönsuojelulain soveltamisala on niin selkeästi rajattu ja ohjaa ympäristölupaharkinnan keskittymään päästöistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Menettelyjen päällekkäisyys nähtiin kuitenkin huonona hallintona ja myös viranomaistoiminnan tehokkuus voidaan tältä osin mahdollisesti kyseenalaistaa.

Etenkin kaivosviranomaisen ja kaivosalan toiminnanharjoittajien edustajat kokivat ongelmaksi sen, että uudistettu kaivoslaki on kirjoitettu pitkälti ympäristöoikeudellisen säädöksen muotoon, vaikka sen keskiössä ovat edelleen elinkeino-oikeudelliset säännökset kaivoskivennäisten hyödyntämisoikeuksista ja etusijajärjestyksestä. Kaivosviranomaisen ja toiminnanharjoittajan edustajat arvioivat, että kaivoslain sanamuodon perusteella asianosaisille muodostuu ehkä vääriä odotuksia siitä, mihin kaivoslupaprosessissa voi vaikuttaa, kun ympäristönsuojelunäkökohdat käytännössä yleensä liittyvät päästöihin, joita käsitellään ympäristölupaprosessissa. Ympäristöjärjestön edustajan näkökulmasta tämä vastaavasti näyttäytyi ongelmana niin, että joitakin ympäristönäkökohtia jäisi ehkä huomioimatta kaivosluvassa. Kaivosviranomaisen jättäisi tällöin käyttämättä sille kaivoslaissa säädettyä laajaa harkintavaltaa ympäristönäkökohtien suhteen.

Ympäristölupaviranomaisen edustajan näkökulmasta nykyinen sääntelymalli toimii pääsääntöisesti hyvin, mutta lupamenettelyissä, erityisesti kuulemisessa, on päällekkäisyyksiä, joita on käytännössä mahdotonta välttää. Ympäristölupaviranomaisen arvion mukaan myöskään osin päällekkäisiltä lupamääräyksiltä ei täysin voitane välttyä, jos kaivosviranomaisen käyttää ympäristönäkökohtien tarkastelussa kaivoslain sallimaa laajaa harkintavaltaa. Tätä ei kuitenkaan nähty varsinaisena ongelmana, koska lupa-asioita ei käytännössä ratkaista samanaikaisesti, joten jälkimmäisen

lupapäätöksen, yleensä ympäristölupa-asian, käsittelevällä viranomaisella on tieto toisessa menettelyssä asetetuista lupamääräyksistä. Lisäksi ympäristönsuojelulain soveltamisala on tarkasti rajattu päästöistä ja jätteiden käsittelystä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin, jotka puolestaan kaivoslain mukaisessa lupaprosessissa tulee näin sivuuttaa ainakin siltä osin kuin kyse on lupamääräysten antamisesta.

Kaivoslupaviranomainen näki kaivoslain nykyisen muodon lakiteknisesti ongelmallisena, ja esittikin, että parempi malli olisi selkeästi elinkeino-oikeudellinen, esiintymien hyödyntämisoikeuksia ja maanomistajille maksettavia korvauksia sääntelevä kaivosoikeuslaki, josta ympäristöllinen sääntely siihen liittyvine kuulemisineen olisi karsittu pois. Myös toiminnanharjoittajan edustajan näkökulmasta tämä malli olisi toivottava, ja toiminnan vaikutukset ympäristöön ja luontoon sekä yhteiskunnalliset ja paikallisiin asukkaisiin kohdistuvat vaikutukset voitaisiin ehkä käsitellä ja niihin liittyvät kuulemiset hoitaa jossakin muussa prosessissa. Toiminnanharjoittajan edustaja viittasi myös malliin, jossa ensin myönnettäisiin oikeus esiintymän hyödyntämiseen nykyistä kevyemmässä prosessissa, ja sitten käsiteltäisiin varsinainen toiminnanharjoittamislupa, joka sisältäisi esimerkiksi ympäristönsuojelun, vesitalousasioiden, kaivosturvallisuuden, patoturvallisuuden ja työturvallisuuden kaltaisia elementtejä.

Kaivosalan edustajan kannalta päällekkäisyydet lupamenettelyissä ovat rasitteita sekä kustannusten että prosesseihin kuluvan ajan näkökulmasta. Lupaharkintaa varten tarvittavien selvitysten laajuus koetaan merkittävänä ongelmakohtana myös nykyisessä sääntelymallissa. Kaivostoimialalla vierastetaankin ajatusta kaivoslupaa edeltävästä ympäristöluvasta, koska laajojen ympäristöselvitysten laatiminen edellyttäisi resursseja ja aikaa vievää asiantuntijatyötä tilanteessa, jossa kaivosyhtiön kassavirta on vielä negatiivinen. Tällä toiminnanharjoittajan edustaja viittasi siihen, että esiintymän hyödyntämisoikeus eli käytännössä kaivoslupa muodostaa sen varallisuuden, jota vastaan toiminnanharjoittaja voi hankkia käyttöönsä pääomaa kaivoshankkeen toteuttamiseksi ja myös ympäristöselvitysten laatimiseksi. Mikäli ympäristölupaa edellytettäisiin ennen kaivosoikeuden myöntämistä, hankaloittaisi myös ympäristöluvan mahdollinen määräaikaisuus toimialan näkemyksen mukaan kaivoshankkeeseen tarvittavan pääoman hankkimista alentamalla kaivosoikeuden arvoa. Keskeistä toiminnanharjoittajan kannalta on joka tapauksessa erityisesti etuoikeus hyödynnettävään esiintymään, jonka täytyy olla hankittavissa riippumatta ympäristölupamenettelystä.

Nykyisen sääntelymallin katvealueeksi ympäristölupaviranomainen mainitsi YVA-menettelyssä käsitellyt sosiaaliset vaikutukset, joita ei YVA:n jälkeen enää huomioida kummassakaan lupamenettelyssä. Ympäristöviranomaisen havaintojen perusteella etenkin YVA-menettelyyn osallistuneet paikalliset asukkaat pyrkivät tuomaan kaivoshankkeen sosiaalisiin vaikutuksiin liittyviä näkökohtia esiin myös ympäristölupamenettelyssä, jossa niitä ei kuitenkaan YSL:n mukaan voida käsitellä. Siten osallisille muodostuu helposti käsitys, että heidän esittämiään näkökohtia ja menettelyyn tuomaansa tietoa viranomaisen taholta väheksytään tai se ohitetaan merkityksettömänä. Myös korvauksia koskevat säännökset ovat osallisten kannalta vaikeaselkoisia, mikä voi johtaa siihen, että korvausasioita jää osin sääntelyn katveessa käsittelemättä.

Ympäristöjärjestön edustajan mukaan katvealuetta voi esiintyä myös ympäristönäkökohtien huomioon ottamisessa kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, mikäli kaivosviranomaisella ei ole käytettävissään riittävää asiaosaamista ympäristönäkökohtien tarkasteluun. Koska uudistetun kaivoslain mukaisia kaivoslupia ei ole toistaiseksi annettu, tästä ei ole kuitenkaan vielä kokemusta. Ennakkokäsitys on, että kaivosviranomaisen ei kaivoslakia soveltaessaan käyttäisi lainsäätäjän antamaa laajaa ympäristöasioihin liittyvää harkintavaltaa lain esitöissä tarkoitetulla tavalla, vaan soveltamiskäytäntö olisi lähempänä vanhan kaivoslain mukaista järjestelmää. Ympäristöjärjestön edustajan mukaan toistaiseksi suurimmat ongelmat kaivosten lupapäätöksissä ovat kuitenkin liittyneet ympäristölupahakemusten ja ympäristövaikutusten arviointien puutteisiin ja tästä aiheutuneisiin puutteisiin ympäristölupapäätöksissä, esimerkiksi niin, että kaikkia toiminnan ainepäästöjä ei ole riittävästi huomioitu.

Ympäristöjärjestön edustaja toi lisäksi merkittävänä lupamenettelyn ongelmana esiin ympäristölupien jatkuvan muuttamisen. Kun toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus hakea luvan muuttamista heti lupapäätöksen saatuaan sekä useilla erillisillä hakemuksilla että useita muutosesityksiä samaan hakemukseen yhdistäen, ja kun lupaviranomaisen eri hakemuksia koskevia ratkaisuja lisäksi voidaan käsitellä eri muutoksenhakuasteissa (mahdollisesti jopa samaan aikaan kun muu luvan muuttamista koskeva asia on käsittelyssä lupaviranomaisessa), muodostuu lupien ajantasaisuuden seuranta ja valvonta ympäristöjärjestön edustajan mukaan mahdottomaksi. Haastateltava arvioi, että voi muodostua tilanteita, joissa ympäristölupaa muuttuneelle toiminnalle ei voitaisi myöntää, jolloin kaivos kuitenkin jatkaisi toimintaansa vanhan ympäristöluvan perusteella, joka ei enää vastaisi todellista tilannetta. Tällöin myöskään kaivoslupa ei haastateltavan näkemyksen mukaan enää olisi pätevä, koska kaivoslain säännöstä muun lainsäädännön noudattamisesta rikottaisiin.

Kaivoslupaviranomainen nosti sääntelyn katvealueina esiin toiminnalta vaadittavat vakuudet ja erityisesti sen, että usein tilanne on sellainen, ettei asetettu vakuus ole ollutkaan käytettävissä. Syynä tähän ovat esimerkiksi vakuuden sallitun käyttökohteen määrittelyyn liittyvät juridiset haasteet. Vakuuksien suuruus ei myöskään välttämättä vastaa tarvetta. Toisaalta kaivosviranomainen huomautti, että mikäli vakuuksia asetettaessa varauduttaisiin aivan kaikkeen, muodostuisi vakuuksien summa liian raskaaksi esteeksi yritystoiminnalle. Ratkaisuna kaivosviranomainen näki mallin, jossa toiminnanharjoittajalta edellytettäisiin kaikkien toimintaa koskevien säännösten nojalla yhtä vakuutta, joka olisi käytettävissä ilman tulkintaristiriitoja siitä, minkä lain mukainen vaara- tai vahingontorjuntatilanne on kyseessä. Toiminnanharjoittajalle vastuuta luovaa yrityskohtaista vakuutta tulisi kaivosviranomaisen näkemyksen mukaan lisäksi täydentää rahastolla, mikäli tarkoituksena on päästä tilanteeseen, jossa vahinkojen torjumis- ja rajoittamiskustannukset eivät jäisi valtion vahingoksi.

5 Päätelmät kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteeseen liittyvistä ongelmakohtista

Päällekkäisyydet lupahakemusten sisältövaatimuksissa ympäristövaikutusten selvittämisen ja haittojen ehkäisykeinojen osalta

Ympäristövaikutusten ja haitallisten vaikutusten ehkäisykeinojen selvittämisen osalta YSL:n ja KaivosL:n mukaisissa lupamenettelyissä näyttäisi olevan sekä lainsäädännön analyysin että haastattelujen perusteella olennaisia päällekkäisyyksiä. Lainsäätäjän tarkoituksena on voinut olla, ettei kaivoslain mukaisiin lupahakemuksiin tarvitse liittää YSL:n mukaisessa lupahakemuksessa esitettäviä tietoja. Tämä ei ilmene kuitenkaan kaivoslain ja -asetuksen säännösten sanamuodoista, joiden perusteella kaivoslupahakemuksen tulisi kattaa myös päästöistä aiheutuvien vaikutusten ja niiden ehkäisykeinojen kuvaukset. Kaivos- ja ympäristöluvan suhde on hakemusten sisältövaatimusten osalta epäselvä. Käytännössä toiminnanharjoittajan voi olla hankala kaivoslupahakemusta laatiessaan tietää, miltä osin selvitykset toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista voidaan jättää vasta ympäristölupamenettelyn yhteydessä toimitettavaksi.

Ongelmakohdat eri osapuolten kuulemisessa ja tehokkaissa osallistumismahdollisuuksissa

Sekä kaivoslaki että ympäristönsuojelulaki sisältävät samat yleisön osallistumisoikeuksien ulottuvuudet, kuten laajat tiedottamisvelvollisuudet ja mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet lupahakemuksista sekä muun muassa asianosaisten (ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea) ja alueella toimivien rekisteröityjen yhdistysten vireillepano- ja valitusoikeudet.

Osallistumismenettelyihin liittyvät päällekkäisyydet tulivat selkeästi esiin sekä lainsäädännön analyysissä että haastatteluissa. Eriytetyt menettelyt johtavat käytännössä siihen, että kaivoshankkeen ympäristöllisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin ja näiden lieventämiskeinoihin kantaa ottavat tahot joutuvat osallistumaan sekä kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyihin.

Kaivos- ja ympäristölupahakemusten suhde näyttäytyy lisäksi vaikeaselkoisena erityisesti menettelyihin osallistuville kansalaisille, järjestöille ja muille viranomaisille. Kaivoslain sanamuodon perusteella saatetaan odottaa, että kaikki kaivoksiin liittyvät ympäristökysymykset selvitetään ja otetaan huomioon kaivoslupamenettelyssä. Kaivoslupamenettelyssä ei aseteta kuitenkaan päästömääräyksiä ja tältä osin eri osapuolien mahdollisesti esittämät tiedot, näkökohdat ja vaatimukset eivät välity päätöksentekoon. Osallisten voi olla hankala tunnistaa, missä menettelyssä (YVA, kaivoslupa ja ympäristölupa) kaivostoiminnan keskeisimmät ympäristökysymykset selvitetään ja ratkaistaan, miten päätöksentekoon voi tehokkaasti vaikuttaa.

Koherenssiongelma lupaharkintavaiheessa

Uuden kaivoslain nojalla kaivosviranomaisella (Tukes) on velvollisuus asettaa kaivosluvassa hyvin monenlaisia määräyksiä haittojen minimoimiseksi sekä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Lupamääräysten asettamista koskeva harkinta on luonteeltaan erittäin kokonaisvaltaista ja erilaisten intressien yhteensovittamiseen pyrkivää. Määräyksiä voidaan ja tulee asettaa toiminnan haittavaikutusten ehkäisemisestä ja jälkitoimenpiteistä haittojen aiheuttamistavasta riippumatta.

Kaivoslain mukainen lupaharkinta näyttäytyy lupaharkintasäännösten valossa osin päällekkäisenä ympäristölupaharkinnan kanssa, joskin lainsäätäjän ajatuksena on ollut, ettei yksinomaan ympäristön pilaantumisen torjumiseksi tarkoitettuja määräyksiä annettaisi kaivosluvassa. Myös haastatteluissa tuotiin esiin kaivosviranomaisen harkintavallan laajuus, joka voi johtaa pilaantumisen torjuntaan

liittyvien näkökohtien päällekkäiseen tarkasteluun lupamenettelyissä. Viranomaisten edustajat eivät tosin pitäneet päällekkäisiä lupamääräyksiä merkittävänä ongelmana.

Voimassa olevan oikeuden puitteissa kaivosoikeuksia voidaan hakea ennen ympäristöluvan hakemista ja käytännössä tähän on tyypillisesti ollut myös taloudellinen intressi (erillisten kaivosoikeuksien hyödyntäminen hankkeen pääomituksessa ja kaivosoikeuksien myyntimahdollisuus). Kaivosviranomaisen on käsiteltävä kaivoslupahakemus ja tehtävä päätös kaivosluvasta ympäristölupa-asian käsittelyvaiheesta riippumatta (ajallinen riippumattomuussuhde). Tiedon puuttuminen tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä voi johtaa siihen, ettei kaivosluvassa anneta riittäviä KaivosL 52 §:ssä edellytetyjä määräyksiä tai määräykset ovat päällekkäisiä tulevien ympäristölupamääräysten kanssa. Lisäksi on otettava huomioon, että KaivosL 48.2 §:n (luvan myöntämisestä) soveltaminen edellyttää myös päästöistä aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamista.³² KaivosL 48.2 §:ää on siten hankala soveltaa, mikäli kaivoslupa edeltää ympäristölupaharkintaa.

Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen epäyhtenäisyyttä lisää osaltaan se, että lupapäätöksistä valitetaan eri hallintotuomioistuimiin. Kaivoslupavalituksen käsittelee alueellinen hallinto-oikeus, ympäristölupavalituksen Vaasan hallinto-oikeus.

6 Sääntelyn kehittämismuutosten lähtökohdat

VE 1: Ympäristölupa kaivoslupapäätöksen tekemisen edellytyksenä (ajallinen edellytyssuhde)

Vaihtoehdossa puututtaisiin kaivosluvan ja ympäristöluvan vapaaseen käsittelyjärjestykseen. Ympäristölupa-asia tulisi olla ratkaistuna ennen kuin kaivosviranomaisen voisi tehdä päätöksen kaivoslupa-asiansa. Tällöin Tukesilla olisi tiedossaan lupaharkintaa tehdessään toimintaa koskevat ympäristölupamääräykset ja se voisi täydentää niitä kaivosluvassa siltä osin kuin ympäristölupa ei ole kattanut KaivosL:n mukaista haittojen vähentämiskaavaa (muut kuin päästöistä johtuvat haitalliset haittavaikutukset). Lisäksi tässä mallissa kaivosviranomaisen pystyisi ottamaan ympäristölupamääräykset huomioon KaivosL 48.2 §:n soveltamistilanteissa.

³² Säännös sisältää huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheuttamiskiellon.

Alustavasti arvioiden vaihtoehto ratkaisisi koherenssiongelman lupaharkinnan osalta (nykytilanteessa ongelmana KaivosL 52 §:n mukaisten kaivoslupamääräysten asettaminen ja KaivosL 48.2 §:n soveltaminen ilman tietoa tulevista ympäristölupamääräyksistä). Se selkeyttäisi oikeustilaa ja olisi toteutettavissa ilman organisatorisia muutoksia.

Vaihtoehdon kielteisenä vaikutuksena on kuitenkin se, että kaivostoiminnanharjoittajilla on tyypillisesti intressi turvata kaivoslupamenettelyllä oikeus kaivoskivennäisiin ennen yksityiskohtaisen ympäristölupahakemuksen laatimista.³³ Malli johtaisi siihen, etteivät kaivosalan toimijat voisi hyödyntää erillistä kaivoslupaa (ennen resursseja vievää ympäristölupamenettelyä) pääomien hankkimisessa kaivoshankkeen toteuttamiseksi. Toisaalta epävarmuus YSL:n mukaisen lupapäätöksen sisällöstä voinee olennaisesti heikentää erillisten kaivosoikeuksien taloudellista hyödyntämismahdollisuutta.³⁴ Vaihtoehdon vaikutusten ja toteuttamiskelpoisuuden arvioiminen edellyttää jatkoselvittämistä.

VE 2: Ympäristölupaluonnos kaivoslupapäätöksen tekemisen edellytyksenä (ajallinen edellytyssuhde)

Edellä kuvattua vaihtoehtoa 1 on mahdollista kehittää lupamenettelyjen kokonaisuuden pitkittymisen minimoimiseksi siten, että ajallinen edellytyssuhde kytkettäisiin Yhden luukun -hankkeen loppuraportissa esitettyyn lupaluonnosvaiheeseen. Tällöin kaivoslupa voitaisiin ratkaista, kun kaivosviranomaisella olisi käytettävissään luonnos ympäristölupapäätöksestä. Luonnoksen avulla kaivoslupaviranomainen voisi saada riittävän käsityksen toiminnan päästöperäisistä vaikutuksista sekä siitä, miltä osin toiminnan ympäristövaikutukset tulevat hallituksi ympäristölupamääräysten avulla.

Myös vaihtoehdon 2 kielteisenä ominaisuutena on joustamattomuus niissä tilanteissa, joissa kaivostoiminnanharjoittajalla on intressi varmistaa oikeus kaivoskivennäisten hyödyntämiseen ennen yksityiskohtaisen ympäristölupahakemuksen laatimista. Vaihtoehto vähentäisi valinnanvapautta ja hankesuunnittelun joustavuutta.

³³ Toisaalta riittävän yksityiskohtainen hankekuvaus sekä selvitys hankkeen ympäristövaikutuksista ja niiden ehkäisykeinoista on tehtävä kaivoshankkeissa tyypillisesti jo niihin sovellettavassa ympäristövaikutusten arvioinnissa. YVA-menettely edeltää kaivoslupapäätöstä. Jatkossa vaatimus yksityiskohtaisempien hankekuvausten ja selvitysten tekemiseen ympäristövaikutusten arvioinnissa korostuu YVA-direktiivin (2011/92/EU, muut. 2014/52/EU) uudistuksen täytäntöönpanon seurauksena.

³⁴ Toiminnan sallittavuus, lupamääräykset ja luvan mahdollinen määräaikaisuus YSL:n mukaan ratkaistaan vasta ympäristölupamenettelyssä.

VE3: Ympäristöluvan ja kaivosluvan joustava edellytysuhde

Vaihtoehdossa 3 kaivoslakiin sisällytettäisiin säännös, jonka pohjalta kaivoslupa-asian ratkaisemista voitaisiin tapauskohtaisen arvioinnin ja tarpeen perusteella lykätä siihen saakka, kunnes ympäristölupapäätös on tehty. Kaivosviranomaisen voisi harkintansa pohjalta lykätä kaivoslupa-asian ratkaisemista, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se olisi tarpeen kaivoslupaharkinnan kannalta (esimerkiksi kaivoslupamääräysten asettamiseksi ja KaivosL 48.2 §:n soveltamiseksi).³⁵ Säännöksen soveltamistarve konkretisoituisi muun muassa niissä tapauksissa, joissa kaivoslain ja ympäristönsuojelulain suhteista lupamääräyksiä asetettaessa olisi epäselvyyttä. Lisäksi niissä kaivoshankkeissa, joissa kaivoslain ympäristöllisten lupaedellytysten täyttymisestä olisi epäselvyyttä, ympäristöluparatkaisu voisi edeltää kaivosluparatkaisun tekemistä.

Malli mahdollistaisi KaivosL ja YSL:n keskinäisiin suhteisiin liittyvien ongelmien tapauskohtaisen ratkaisemisen. Mallin etuna olisi joustavuus, mikä voisi jouduttaa joissakin tapauksessa lupamenettelyjen kokonaiskestoja (ympäristöluparatkaisun tai -lupaluonnoksen odottamisen aiheuttama viive). Malli säilyttäisi myös erillisten kaivosoikeuksien hankkimismahdollisuuden hankkeiden pääomistusta ja kaivosoikeuksien vaihdantaa varten niissä tapauksissa, joissa edellytysuhdesäännöstä ei sovellettaisi.

VE 4: Sääntelyn täsmentäminen nykyisen luvitusmallin puitteissa

Vaihtoehdossa 4 ei säädettäisi lupamenettelyjen ajallisesta edellytysuhdesta (vapaan hakemisjärjestyksen säilyttäminen), mutta säädettäisiin yksityiskohtaisemmin ympäristö- ja kaivoslupien suhteesta. Lainsäädännössä voitaisiin täsmentää muun muassa kaivoslupahakemuksen sisältövaatimuksia ja lupamääräyksiä koskevaa sääntelyä sekä kaivoslain suhdetta ympäristönsuojelulakiin. Kaivoslaista voisi myös suoraan ilmetä, ettei päästöperäisiä vaikutuksia käsitellä kaivoslupamenettelyssä.

Vaihtoehto selkeyttäisi oikeustilaa ja vähentäisi päällekkäisyyksiä. Se myös mahdollistaisi kaivosoikeuksien varmistamisen ennen yksityiskohtaista ympäristölupahakemuksen laatimista.

³⁵ Sääntely muistuttaisi MRL 134.3 §:ää: ”Jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua. (27.6.2014/547)”.

Vaihtoehto johtaisi kuitenkin siihen, ettei kaivoslupamenettely turvaisi tavoitteidensa mukaisesti kokonaisvaltaisesti yleisiä ja yksityisiä etuja ympäristövaikutusten osalta. Kaivoslupa voitaisiin myöntää ilman, että toiminnan päästövaikutuksia olisi arvioitu tai tiedossa olevista päästövaikutuksista riippumatta. Vaihtoehtoon olisi kohdistettavissa ympäristövaikutusten hallinnan osalta osin samaa kritiikkiä kuin vanhaan kaivoslakiin.

VE 5: Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittely

Vaihtoehdossa 4 ympäristölupahakemus ja samaa toimintaa koskeva kaivoslupahakemus käsiteltäisiin yhdessä ja ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Tukesin kaivoslupa-asiat siirrettäisiin aluehallintovirastolle.

Alustavasti arvioiden malli ratkaisisi vaihtoehdon 7 ohella muita vaihtoehtoja paremmin ympäristöluvan ja kaivosluvan päällekkäisyys- ja koherenssiongelmat. Eri osapuolet saisivat yhdennetyssä menettelyssä tiedot hankkeesta ja sen ennakoidusta vaikutuksista ja voisivat esittää näkemyksensä yhdessä menettelyssä. Lupaharkinnassa voitaisiin ottaa samanaikaisesti huomioon sekä YSL:n että KaivosL:n nojalla laaditut lupahakemukset. Lupapäätös sisältäisi erillisen ympäristöluvan ja kaivosluvan.

Vaihtoehdossa kaivostoiminnanharjoittajalla ei olisi mahdollisuutta varmistaa oikeutta kaivoskivennäisten hyödyntämiseen ennen yksityiskohtaisen ympäristölupahakemuksen laatimista. Tämä todennäköisesti koettaisiin vaihtoehdon olennaiseksi kielteiseksi vaikutukseksi. Toisaalta riittävän yksityiskohtainen hankekuvaus sekä kokonaisvaltainen selvitys hankkeen ympäristövaikutuksista ja niiden ehkäisykeinoista on joka tapauksessa tehtävä kaivoshankkeisiin tyypillisesti sovellettavassa ympäristövaikutusten arvioinnissa. Uudistettu YVA-direktiivi asettaa aikaisempaa yksityiskohtaisempia vaatimuksia ympäristövaikutusten arviointiselostukselle, joka tulee olla tehtynä ennen kaivosluvan myöntämistä.

VE 6: Yhden luukun malli (loppuraportin mukainen)

Vaihtoehto 6 edustaa yhden luukun hankkeen loppuraportissa esitettyä joustavaa mallia, jossa hakija voisi valita joko eriytetyt lupamenettelyt tai koordinoitun menettelyn. Kaivoshankkeissa loppuraportissa tarkoitettuna ydinmenettelynä olisi ympäristölupamenettely ja koordinoivana viranomaisena valtakunnallinen AVI.

Mikäli hankkeesta vastaava valitsisi lupien integroinnin mallin mukaisesti, tällöin yhden luukun periaate toteutunee hyvin. Yhdistetyssä menettelyssä kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyyksiä voidaan olennaisesti vähentää. Mallin ongelmana näyttäisi olevan kaivosluvan ja ympäristöluvan suhteiden näkökulmasta valinnanvaraisuus. Mikäli hankkeesta vastaava ei haluaisi yhdistettyä menettelyä, tämä voisi johtaa edellä käsiteltyihin kaivosluvan ja ympäristöluvan välisiin päällekkäisyys- ja koherenssiongelmiin. Lisäksi vaihtoehtoisuus tekisi luvitusjärjestelmän kokonaisuudesta monimutkaisemman ja eri toimijoille vaikeammin avautuvan.

VE 7: Menettelyllinen ja aineellinen täysintegrointi

Pidemmällä aikavälillä harkittavaksi ja selvitettäväksi voisi tulla malli, jossa kaivos- ja ympäristöluvitus olisivat täysin integroituja. Hankehakemuksen sisältövaatimussäännöksistä ilmenisi tiedot niistä selvityksistä, joita tulee olla liitettynä hakemukseen silloin, kun hakija hakee lupaa kaivostoiminnalle (lupa ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavaan toimintaan ja oikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen). Lupaharkintasäännökset sisältäisivät nykyiset ympäristönsuojelulain ja kaivoslain aineelliset vaatimukset soveltuvin osin integroituna. Alustavasti arvioiden vaihtoehto ratkaisisi kokonaisvaltaisesti kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen nykyiset koherenssi- ja päällekkäisyysongelmat.