

LAKIALOITE
laiksi kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa esitetään kaivoslain (621/2011) tarkentamista siten, että kaivannaistoiminnassa turvataan riittävä ympäristönsuojelun taso luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi eikä kaivannaistoimintaa harjoiteta luonnon monimuotoisuuden ja sitä koskevien kansallisten ja kansainvälisten tavoitteiden kustannuksella.

Kaivoslakia ehdotetaan muutettavaksi säätämällä kaivosluvan myöntämisedellytysten yhteydessä niin kutsutusta intressivertailusta, eli yleisten ja yksityisten hyötyjen ja menetysten arvioinnista, samaan tapaan kuin vesilaissa (587/2011). Lisäksi kaivoslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asetetaan ympäristölupa ja vesilupa kaivosluvan myöntämisen edellytyksiksi.

PERUSTELUT

Vihreän siirtymän myötä kaivosmineraalien kysyntä tulee kiihtymään ja kaivostoiminta siten lisääntymään. Suomen kaivoslainsäädäntö ei nykyisellään riitä suojaamaan luontoa: ympäristöluvut syntyvät puutteellisen lainsäädännön pohjalta, luonnonsuojelun ympäristötavoitteita ei huomioida riittävästi kaivoslupia myönnettäessä eikä esimerkiksi kaivosyhtiöiden vastuuta kaivostoiminnan pitkäaikaisista ympäristövaikutuksista ole riittävästi

säännelty. Samaan aikaan EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksella on pyritty vastaamaan kasvavaan kaivosmineraalien kysyntään nopeuttamalla kaivoslupahankkeiden käsittelyä. Suomessa lupaviranomaisten resurssit ovat jo nykyisellään rajalliset, ja näin ollen puutteellisesti käsiteltyjen ympäristölupien hyväksymisen riski tulee asetuksen myötä kasvamaan entisestään. Nyt on tärkeämpää kuin koskaan paikata kaivoslainsäädännön aukkoja, jotta lisääntyvää kaivostoimintaa ei tulla toteuttamaan ympäristön kustannuksella. Tällä olisi peruuttamattomat seuraukset.

Kaivostoimintaan sisältyy huomattavia ympäristöriskejä, joista merkittävimmät syntyvät sivukiven, rikastushiekan ja rikastusprosessin sakkojen ja vesien varastoinnista alueelle. Kaivostoiminta tuottaa peräti 90 prosenttia Suomen vaarallisen jätteen määrästä ja noin 75 prosenttia Suomen jätteistä kokonaisuudessaan. Samaan aikaan vaatimukset kaivosjätteiden käsittelemiseksi ovat täysin puutteellisella tasolla. Kaivoksista koituu myös toiminnan aikaisia päästöjä.

Kaivostoimintaan sisältyvien ympäristöriskien ja kaivostoiminnan aiheuttaman ympäristökuormituksen takia kaivoslainsäädännön ympäristöulottuvuutta on vahvistettava. Intressivertailun säätäminen kaivoslakiin sekä ympäristö- ja vesilupien asettaminen kaivoslupan ehdoksi ovat keskeisimpiä keinoja tämän tekemiseksi.

Intressivertailu

Vesilain 3 luvun 4 §:ssä säädetään, että lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua taikka jos yleisiä ja yksityisiä etuja tarkasteltaessa hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin. Saman luvun 6 §:ssä puolestaan säädetään, että yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty koskien hankkeen vaikutusalueen vesien tilaa ja käyttöä. Mainitun lain 26 b §:n mukaan merenhoitosuunnitelmassa on esitettävä toimenpiteitä, joilla suojellaan ja säilytetään meriympäristöä, ehkäistään sen tilan huonontuminen sekä turvataan ja ennallistetaan

meriekosysteemejä. Vesienhoitosuunnitelmassa puolestaan on lain 11 §:n mukaan esitettävä muun muassa tiedot vesienhoitoalueen ympäristötavoitteista sekä arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta. Suunnitelman tavoitteena on lain 21 §:n mukaan muun muassa, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä, ja että pinta- ja pohjavesimuodostumia suojellaan, parannetaan ja ennallistetaan. Näin ollen vesilain 6 §:n mukaisesti yleisiä intressejä punnitessa vesitaloushankkeelle ei voida myöntää lupaa, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan, suojelun tai parantamisen.

Kaivoslakiin tulisi säätää samankaltainen intressivertailu, jotta kaivostoiminnalle ei voida myöntää lupaa silloin, kun ei voida taata riittävää vesiensuojelun tasoa (yleinen etu).

Nykyisellään kaivoslupaa ei kaivoslain 48 §:n mukaan saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa ”huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia”. Käytännössä tämän kriteerin kuitenkin harvoin katsotaan täyttyvän, eikä se siksi riitä suojelemaan ympäristöä. Tällainen ehdoton este toimii viimeisenä keinona kaikkein haitallisimpien vaikutusten estämiseksi poikkeustapauksissa, eikä se edellytä kaivoksen perustamisen kokonaishyödyllisyyden huomioimista kaivoslupaa myönnettäessä. Intressivertailussa tehdään kokonaisarviointi, jossa luvan edellytyksenä on arvioinnin lopputuloksena haittoja suurempi nettohyöty.

Vesilakia vastaava intressivertailu osana kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä mahdollistaisi yhteiskunnallisten muutosten paremman huomioimisen kaivostoiminnan sääntelyssä ja takaisi siten pitkäikäisen kaivoslain paremmin kuin kaivoslain nykyinen jäykkä oikeusharkintamalli, joka huomioi yhteiskunnallisen muutoksen huonosti.

Myös entisen korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja professorin Pekka Vihervuoren työ- ja elinkeinoministeriölle laatima, kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta arvioinut raportti (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44) antaa pohjaa intressivertailun säätämiseksi kaivoslakiin, vaikka toteutustapa jätetään auki. Vihervuori toteaa, että ”kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksin nykyistä kattavammin ja

johdonmukaisemmin tulisi kehittää”. Intressivertailun tavoitteena on nimenomaan vähentää ja estää erinäisistä hankkeista aiheutuvia haittoja kokonaisvaltaisen, luvan myöntämistä edeltävän arvioinnin kautta. Raportin yhtenä johtopäätöksenä oli, että vesilain kaltaiselle intressivertailupohjaiselle sääntelytavalle, ehdottoman esteen rinnalla, voisi olla paikkansa myös kaivoslaissa. Intressivertailun säätämistä kaivoslakiin puoltaa se, että intressien mittaaminen lisäisi tietoutta kaivoksista. Samalla intressipunninta lisäisi ymmärrystä perusoikeuksista päätöksenteossa, sillä perusoikeudet olisivat arvioitavina kaikissa ratkaisuissa.

Intressivertailu voitaisiin ensi vaiheessa sisällyttää kaivoslakiin yleisellä tasolla. Yleisten ja yksityisten etujen tarkempi sisällöllinen määrittely vaatii perusteellisempaa ja pitkäaikaisempaa lainvalmistelutyötä sekä eri sidosryhmiä osallistavaa keskustelua siitä, mitä intressejä huomioidaan ja miten niitä priorisoidaan, ottaen samalla huomioon olemassa olevan lainsäädännön. Kaivoslain intressivertailussa voisi vähintäänkin huomioida sellaisia kaivostoimintaan liittyviä ympäristöllisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä, joista ei säädetä muussa laissa. Valtioneuvoston kanslian toimeksi antaman, intressivertailua kaivoslain lupaprosessin osana käsittelevän selvityksen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26) mukaan intressien päällekkäisyyttä välttävä intressivertailu ei olisi rakenteellisesti optimaalinen kaivoslakiin. Realistisesti toimiva intressipunninta vaatisi jonkintasoista kaivostoimintaa koskevien lupaprosessien ja lupaviranomaisten integroimista. Tällaisia lupaprosesseja ovat erityisesti ympäristönsuojelulain piiriin kuuluva ympäristölupa sekä vesilain piiriin kuuluva vesilupa. Myös kaavoituksella on keskeinen rooli, ja siinä itse asiassa ratkaistaan jo iso osa intresseistä kunnan tai maakunnan mittakaavassa, ennen varsinaista kaivoslupaharkintaa.

Lupien yhteensovittaminen: ympäristölupa ja vesilupa kaivosluvan edellytyksiksi

Kaivostoimintaa koskevat erinäiset lupaprosessit ovat nykyisellään hajanaiset ja koskevat useaa eri lupaviranomaista. Kaivoksia koskevista viranomaispäätöksistä merkittävimmät ovat kaivoslupa ja kaivosalueenastuslupa, joista säädetään kaivoslaissa, sekä ympäristölupa, josta säädetään ympäristönsuojelulaissa. Usean eri lain soveltaminen kaivosasioihin aiheuttaa

viranomaisille epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä. Eri lupien vapaa aikajärjestys aiheuttaa puolestaan sen, että kaivosten ympäristövaikutuksia ei selvitetä kunnolla ennen kaivoslupan myöntämistä.

Kaivoslupaa myönnettäessä viranomaisten pitäisi pystyä arvioimaan hankkeen eri toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia (jotka ovat olennaisia myös intressipunninnan kannalta), mutta käytännössä lupien vapaa aikajärjestys aiheuttaa sen, että kaivoksen ympäristövaikutuksia ei ole kaivoslupaharkinnan valmistuessa vielä selvitetty kattavasti. Kaivoshankkeen eri toteuttamisvaihtoehtojen ilmasto- ja ympäristövaikutukset eivät siis tosiasiassa useinkaan vaikuta kaivoslupan harkintaan. Tämä ei ole linjassa esimerkiksi kaivoslain 48 §:n kanssa, jonka mukaan kaivostoiminta ei saa aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia.

Ympäristövaikutukset tulisi selvittää ja arvioida heti kaivoshankkeen alussa, ja siksi ympäristölupa tulee säätää kaivoslupan myöntämisen sekä kaivostoiminnan mahdollistavan kaavoituksen ehdoksi. Näin varmistutaan siitä, että ympäristönäkökohdat tulevat varmuudella ja riittävästi huomioiduiksi ennen kaivoslupan myöntämistä. Käytännössä kaivoksen toimintaa ja ympäristöasioita koskevat luvat voitaisiin käsitellä yhtä aikaa. Tästä hyötyisivät paitsi ympäristö myös toiminnanharjoittajat, jotka saisivat tarvitsemansa luvat ”yhdeltä luukulta”. Menettely olisi kaikkien osapuolten kannalta yksinkertaisempaa nykytilanteen sijaan, jossa oikeusistuimet joutuvat jälkikäteen torppaamaan jo myönnettyjä kaivos- ja ympäristölupia.

Malminetsintä- ja kaivosluvista on selvitettävä ympäristövaikutukset jo nykyisinkin, mutta tämä ei käytännössä toteudu lupakäsittelyssä. Kaivoslupaan vaadittava ympäristövaikutusten arviointi (YVA) ei vastaa ympäristölupaprosessia ja sen oikeellisuus ratkaistaan vasta ympäristölupakäsittelyssä.

Vihervuori toteaa selvityksessään, että tarve ”lupamenettelyjen keskinäiseen lähentämiseen ja yhteensovittamiseen sekä päällekkäisyyksien ja aukkojen poistamiseen” on ilmeinen. Vihervuori toteaa myös, että kaivoslupan ja ympäristölupan yhdessä käsitteleminen suostumuksesta riippumattomana pääsääntönä on ”ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan

siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen”. Lupia voidaan jo nyt käsitellä yhdessä niin kutsutun yhteensovittamislain puitteissa, mutta menettely perustuu vapaaehtoisuuteen eikä siten todennäköisesti tuota tavoiteltuja tuloksia.

Säännöskohtaiset perustelut

Lakialoitteessa ehdotetaan kaivoslain 47 §:n täydentämistä siten, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin niin sanotusta intressivertailusta vastaavasti kuin vesitaloushankkeelle myönnettävän luvan osalta säädetään vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentissa. Kaivosluvan myöntäminen edellyttäisi siten, että hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua taikka hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Kaivoslain 47 §:ään ehdotettavan 2 momentin mukaan kaivosluvan myöntäminen edellyttäisi ympäristönsuojelulain 4–6 luvussa tarkoitetun ympäristöluvan voimassaoloa. Mikäli hankkeeseen liittyy vesilain 3 luvun mukainen luvanvarainen vesitaloushanke, edellyttäisi kaivosluvan myöntäminen myös sanotun lain mukaisen luvan voimassaoloa. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi eri lupien ja lupaprosessien keskinäistä järjestystä siten, että ympäristöluvan ja vesilain mukaisen luvan edellytysten tulisi olla selvitettyinä ja näiden lupien tulisi olla voimassa kaivoslupaa myönnettäessä.

Muilta osin ehdotettu 47 § vastaisi nykyistä pykälää.

Kyseisten lakialoitteen pääasiallisten muutosten lisäksi aloitteessa ehdotetaan eräitä 47 §:n muutoksista johtuvia teknisiä muutoksia. Kaivoslain 49 §:n 3 momentissa, 84 §:n 2 momentissa ja 185 §:n 1 momentissa viitataan 47 §:n 2 ja 3 momenttiin, joiden paikkaa lakialoitteessa muutettaisiin. Huomionarvoista on, että näissä lainkohdissa olevia kyseisiä viittauksia ei ole asianmukaisesti ajantasaistettu säädettäessä 1.1.2023 voimaan tullutta muutosta (L 505/2023), jolla 47 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, jolloin aikaisempi 3 momentti siirtyi 4 momentiksi. Sanotun muutoksen ja lakialoitteessa ehdotetun muutoksen huomioimiseksi 49 §:n 3

momentin, 84 §:n 2 momentin ja 185 §:n 1 momentin viittaus tulee muuttaa koskemaan 47 §:n 4 ja 6 momenttia.

Edellä olevan perusteella ehdotan / ehdotamme,
että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kaivoslain (621/2011) 47 §, 49 §:n 3 momentti, 84 §:n 2 momentti ja 185 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 47 § osaksi laeissa 505/2023 ja 796/2023, seuraavasti:

47 §

Kaivosluvan myöntämisen edellytykset

Kaivoslupa voidaan myöntää, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua taikka hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Kaivosluvan myöntäminen edellyttää, että ympäristönsuojelulain (527/2014) 4–6 luvussa tarkoitettu ympäristölupa on voimassa. Mikäli hankkeeseen liittyy vesilain (587/2011) 3 luvun mukainen luvanvarainen vesitaloushanke, edellyttää kaivosluvan myöntäminen sanotun lain mukaisen luvan voimassaoloa.

Esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen.

Kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 momentin 1–5 kohdan mukaan voida myöntää malminetsintälupaa eikä kullanhuuhtontalupaa.

Hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja riittävät taloudelliset edellytykset.

Kaivoslupa voidaan kuitenkin myöntää 46 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos:

1) 46 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät; tai

2) kaivosalue ei muutoin ole mahdollista 19 §:n mukaisesti toteuttaa ja kyseinen alue ei ole 7 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa taikka 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu alue.

Kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen alueidenkäyttölain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

49 §

Käyttöoikeutta koskeva harkinta

Lupaharkinnassa on otettava huomioon, mitä 47 §:n 4 ja 6 momentissa säädetään kaivosalueesta ja kaivoksen apualueesta kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä.

84 §

Lunastuksen kohteen vahvistaminen ja käyttöoikeuden perustaminen

Lunastuspäätöksessä vahvistetaan kaivosaluelunastusluvan ja kaivosluvan perusteella sekä tarvittaessa luvanhaltijan osoituksen mukaan lunastuksen kohde ja perustetaan käyttö- ja muut oikeudet sekä asetetaan tarvittavat ehdot ja rajoitukset alueiden käyttämiselle. Kaivosaluelunastusluvasta ja kaivosluvasta voidaan vähäisessä määrin poiketa, jos siihen on erityinen syy ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä sekä 47 §:n 4 ja 6 momentissa säädetään.

Varaus, valtausoikeus ja kaivosoikeus luvan myöntämisen esteenä

Kumottavan lain nojalla tehty varaus tai kumottavan lain nojalla annettu valtausoikeus taikka kaivosoikeus sekä kumottavan lain 73 §:ssä tarkoitettu kaivosoikeus otetaan vastaavasti huomioon sovellettaessa tämän lain 44 §:n 2 momenttia, 46 §:n 1 momentin 3–5 kohtaa sekä 47 §:n 4 ja 6 momenttia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.9.2026

Pia Lohikoski vas