

**Yhdelle luukulle?**

**Kaivoslupamenettelyn kehittäminen ympäristöoikeudellisessa  
kontekstissa ja kaivos- ja ympäristöluvan suhde**

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

1.11.2019

Tekijä: Arja Halinen, 163891

Ohjaajat: Tapio Määttä ja Ismo

Pölönen

Tiedekunta

Yksikkö

**Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta****Oikeustieteiden laitos**

Tekijä

**Arja Halinen**

Työn nimi

**Yhdelle luukulle? Kaivoslupamenettelyn kehittäminen ympäristöoikeudellisessa kontekstissa ja kaivos- ja ympäristöluvan suhde**

Pääaine

Työn laji

Aika

Sivuja

**Ympäristöoikeus****Pro gradu -tutkielma****1.11.2019****XVI – 74**

Tiivistelmä

Vuonna 2011 tuli voimaan uusi kaivoslaki, jossa pyrittiin ottamaan huomioon kaivostoiminnan ympäristönäkökohdat, luonnonvarojen hyödyntäminen, perusoikeudet ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Lakiuudistuksen myötä kaivoslaki näytti siirtyvän oikeudellisessa jaottelussa kiinteämmin osaksi ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden kenttää. 2000-luvun alun kaivosbuumi on herättänyt huolen kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista, joita uusi kaivoslaki ei näytä riittävästi sääntelevän. Ongelmalliseksi kaivostoiminnassa koetaan myös lukuisat lupamenettelyt kuulemiseen, jotka ovat raskaita sekä toiminnanharjoittajan, osallisten että viranomaisten kannalta.

Kaivoslain mukaisen kaivosluvan ohella kaivostoiminta edellyttää ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Lupien välillä ei ole edellytysuhdetta, mutta käytännössä kaivoslupa haetaan esiintymän hyödyntämisoikeuden hankkimiseksi ensin. Ympäristölupamenettelyssä käsitellään kaivostoiminnan päästöjä, mutta on epäselvää, mitkä ovat ne muut ympäristönäkökohdat, joita kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä käsitellään. Tuoreen oikeuskäytännön perusteella kaivoslain mukaisten lupien sisältöä koskeva sääntely ei ole selkeää. Kaivoslakiin kohdistuu myös muita uudistamistarpeita.

Kaivosalan toimijoiden näkemyksiä selvitettiin haastattelututkimuksella. Kaikki haastatellut näkivät kaivoslain mukaisessa sääntelyssä korjattavaa. Epäkohtia todettiin olevan mm. ympäristöarvojen suojaamiseen liittyvissä säännöksissä ja raskaissa lupamenettelyissä. Sääntelyssä koettiin olevan myös katvealueita, kuten kaivosten sosiaalinen toimilupa ja vakuussääntely.

Haastatellut kannattivat lupamenettelyjen kehittämistä. Uuden ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamislain mukainen käsittely ei esiintymän hyödyntämisoikeuden turvaamisen tärkeyden vuoksi kuitenkaan sovellu kaivostoimintaan. Sen sijaan tässä opinnäytetyössä esitettävä malli, jossa hyödyntämisoikeuden tuovasta kaivosluvasta erotettaisiin ympäristölliset elementit, ja näiden mahdollinen yhdistäminen ympäristölupaan, sai tukea haastatteluista. Kaivoslakia uudistettaessa tulisi yleisesti harkita kaivostoiminnan ympäristövaikutusten sallittavuutta ja ympäristönäkökohdat huomioivan sääntelyn sisältöä.

Avainsanat

Kaivos, kaivoslaki, kaivoslupa, ympäristönäkökohdat, ympäristölupa, lupamenettelyjen yhteensovittaminen, sosiaalinen toimilupa, haastattelututkimus

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat .....	1
1.1.1	<i>Kaivossektorin kehitys 2000-luvulla</i> .....	1
1.1.2	<i>Kaivoslain uudistus</i> .....	2
1.2	Modernin kaivostoiminnan haasteet: ympäristönsuojelu, yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys ja raskaat lupamenettelyt.....	4
1.2.1	<i>Kaivostoiminnan sääntelyn ongelmat: Uudistetaanko kaivoslaki jälleen?</i> .....	8
1.3	Tutkimuksen tarkoitus, menetelmät ja rajaukset .....	10
1.3.1	<i>Työn tarkoitus ja käytetyt käsitteet</i> .....	10
1.3.2	<i>Tutkimusmenetelmät ja -kysymykset sekä työn rakenne</i> .....	11
1.3.3	<i>Rajaukset</i> .....	13
2	YMPÄRISTÖARVOJEN SUOJAN ULOTTUVUUS KAIVOSLUVASSA.....	14
2.1	Kaivoslupa ympäristöoikeudellisena lupana - onko se sitä? .....	14
2.1.1	<i>Ympäristöoikeudellisen luvan käsitteestä</i> .....	14
2.1.2	<i>Ympäristöoikeudellisen näkökulman sisällyttäminen kaivoslakiin</i> .....	15
2.1.3	<i>Ympäristöarvojen suoja kaivoslaissa</i> .....	17
2.1.4	<i>Kaivoslain ympäristöarvojen suoja koskevan sääntelyn rakentumisesta</i> .....	19
2.1.5	<i>Kaivosviranomaisen tehtävät</i> .....	21
2.2	Ympäristövaikutusten sääntely KaivosL:n ja YSL:n mukaisissa lupamenettelyissä: Vertailua .....	23

2.2.1	<i>Ympäristönsuojelun yleiset periaatteet ja toiminnanharjoittajan velvollisuudet</i> .....	23
2.2.2	<i>Lupahakemuksen sisältö</i> .....	24
2.2.3	<i>Lupaharkinta ja luvan myöntämisen edellytykset ja esteet</i> .....	26
2.2.4	<i>KaivosL 52.3 §:n mukaisten, yleisiä ja yksityisiä etuja turvaavien määräysten sisältö</i> .....	30
2.2.5	<i>Kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten toimivaltasuhteet ja lupaharkinnan rajat</i> .....	33
2.3	Ympäristöperusoikeus, osallistumismahdollisuudet ja lupamenettelyjen päällekkäisyys .....	36
3	KAIVOSALAN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET NYKYISEN KAIVOS- JA YMPÄRISTÖLUPASÄÄNTELYN TOIMIVUUESTA .....	39
3.1	Haastattelututkimuksen toteutuksesta ja raportoinnista.....	39
3.2	Ympäristöarvojen suojaa kaivosten lupamenettelyissä koskeva sääntely .....	39
3.3	Osallistumismahdollisuudet ja kuulemismenettelyt .....	42
3.4	Sääntelyn katvealueet .....	43
4	INTEGROIDUSTI YHDELLE LUUKULLE? SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEN VAIHTOEHDOT JA KAIVOSALAN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET.....	46
4.1	Sektorikohtainen ja integroitu sääntely ympäristöoikeudessa: yleisiä näkökohtia .....	46
4.2	Erillisiä lupamenettelyitä koordinoiva malli ja ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki .....	47
4.2.1	<i>Erillisiä lupamenettelyitä koordinoiva malli</i> .....	47
4.2.2	<i>Ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamislaki</i> .....	48
4.3	Muita ympäristöllisen sääntelyn kehittämismalleja.....	50

4.3.1	<i>Lupamenettelyjen integrointi</i> .....	50
4.3.2	<i>Lupamenettelyjen ja aineellisen lainsäädännön integrointi</i> .....	52
4.3.3	<i>Muita keinoja ympäristömenettelyjen yhteensovittamiseksi ja tehostamiseksi</i> .....	54
4.4	Kaivosalan toimijoiden näkemykset sääntelyn kehittämisestä .....	59
4.4.1	<i>Kohti yhtä luokkaa: Toimijoiden arviot kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen integroinnista</i> .....	59
4.4.2	<i>Kaivoslaista kaivosoikeuslaki?</i> .....	64
4.5	Esitys lupamenettelyjen kehittämiseksi: Esiintymän hyödyntämisoikeuden erottaminen yleisiä ja yksityisiä etuja turvaavasta lupamenettelystä .....	66
5	YHTEENVETO .....	71

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015, s. 613–633.
- Belinskij, Antti – Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Määttä, Tapio: Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakkovalvonta- ja suunnittelumenettelyissä. Väliraportti 51.1.2016. (Belinskij ym. 2016a)
- Belinskij Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Soininen, Niko – Määttä, Tapio – Pölönen, Ismo – Heinonen, Hilikka – Malin, Kimmo: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. (Belinskij ym. 2016b)
- Ekroos, Ari – Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa. Oikeusvertaileva katsaus. Enlawin Consulting Oy 2014.
- Forss, Matias: Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. *Ympäristöjuridiikka* 4/2011, s. 33-74.
- Herler, Casper: Miljöaspekter i gruvtillstånd. *JFT* 4–5/2002, s. 361-394.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2011.
- Hollo, Erkki J.:
- Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 1991.
  - Ympäristönsuojeluoikeus. Werner Söderström Osakeyhtiö 2001.
  - Ympäristöoikeuden perusteet. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004
  - Luonnonvarahankkeiden ympäristönsuojelusäätelyistä. *Ympäristöjuridiikka* 2/2012, s. 3–6.
  - Ympäristöohjauksen rationalisoinnista. *Ympäristöjuridiikka* 2/2014, s. 3–5.
- Kokko, Kai T. – Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. *Ympäristöjuridiikka* 2015/1 s. 35–73.

Kokko, Kai – Oksanen, Anniina – Hast, Sanna – Heikkinen, Hannu I. – Hentilä, Helka-Liisa – Jokinen, Mikko – Komu, Teresa – Kunnari, Marika – Lépy, Élise – Soudunsaari, Leena – Suikkanen, Asko – Suopajarvi, Leena: Hyvä kaivos pohjoisessa. Opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Lapin yliopisto 2013. (Kokko ym. 2013)

Kumpula, Anne:

- Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto 2001, s. 1111–1322.
- Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. Asiantuntijamuistio kauppa- ja teollisuusministeriölle 7.9.2006.
- Kaivosaluelunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus, s. 183–197 teoksessa Iire, Tero (toim.), Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 24. Turku 2012.

Kuusiniemi, Kari:

- Ympäristölupa. Lakimiesliiton kustannus 1995.
- Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto 2001, s. 177–198.
- Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto 2001, s. 45–96.

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta: Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan ja PYVI:n lausunto ehdotuksesta uudeksi kaivoslaiksi. 27.11.2008

Linna, Tuula: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403.

Länsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede – Jurisprudentia 2006, s. 97–150.

Mäenpää, Olli:

- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Edita Publishing Oy 2008.
- Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä 11.9.2014.

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksesta, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.

Pettersson, Sanna – Suopajarvi, Leena: Sosiaalinen toimilupa kaivos-, metsä- ja matkailualalla. Toimialojen paikallinen hyväksyttävyyys Lapissa. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2018.

Pölönen, Ismo:

- Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105.
- Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.
- Ennakkoneuvottelusta suurissa ympäristönkäyttöhankkeissa. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 27.2.2015.

Pölönen, Ismo – Halinen, Arja:

- Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet. Taustaselvitys, Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke, 8.6.2016.
- Harmonisointia ilman koherenssia – kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Edilex-sarja 2017/31, 9.8.2017. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/17855.pdf>]

Raunio, Anne – Schulman, Anna – Kontula, Tytti (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa 1. Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 8/2008.

Scotford, Eloise: Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law. Oregon, USA 2017.

Seppälä, Mika: Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän perusteista. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 723–737.

Soininen, Niko: Eräiden ympäristöoikeudellisten lupien edellytyssuhteet ennakoitavuuden ja käsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 4.3.2015.

Suvantola, Leila:



- Lupa tappaa – Poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 668–696.
- Luonnonsuojelutavoitteiden huomioonottaminen malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa. Asiantuntijamuistio kauppa- ja teollisuusministeriölle 24.11.2006.

Tiainen, Heidi – Sairinen, Rauno – Mononen, Tuija: Talvivaaran kaivoshankkeen konfliktoituminen. – Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Joensuu 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö:

- Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 26/2008 (KAILA loppuraportti).
- Lausuntotiivistelmä: Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. TEM120:00/2008. Muistio 11.5.2009.
- Suomen kaivosteollisuuden tilannekatsaus vuonna 2012. TEM raportteja 23/2012.
- Kaivosteollisuus. Toimialaraportti 2/2014.
- Kaivosalan tilanne ja näkymät. Toimialaraportti 3/2017.
- Kaivosalan toimialaraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:57.

Törmä, Hannu & Reini, Kaarina: Suomen kaivosalan aluetaloudelliset vaikutukset elinkeinorakenteeseen ja työllisyyteen. Raportteja 37, Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti 2009.

Valtioneuvosto: Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki 2019.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 154/2007. Helsinki 2007.

Valtiovarainministeriö: Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.

Vihervuori, Pekka: Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.

Warsta, Matias: Sähköisen asiointijärjestelmän (e-lupajärjestelmän) kehittäminen sujuvoittamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Enlawin Consulting Oy 2015.

Ympäristöministeriö:

- Kaivosten stressitestit 2013. Ympäristöministeriön raportteja 2/2014 (Ympäristöministeriö 2014a)
- Kaivosten ympäristöturvallisuus. Viranomaistyöryhmän loppuraportti. Ympäristöministeriön raportteja 3/2014. (Ympäristöministeriö 2014b)
- Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015.

## **VIRALLISLÄHTEET**

HE 84/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 273/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 214/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 257/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maaineslain muuttamisesta.

HE 8/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

HE 10/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

HE 269/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 293/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta.

Kom.miet. 1989:52, Ympäristölupakomitean mietintö.

TaVM 49/2010 vp – HE 273/2009 vp, Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. [talousvaliokunnan mietintö]

YmVL 7/2010 vp, Ympäristövaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

## **INTERNET-LÄHTEET**

### **Verkkosivustot**

Aluehallintouudistus, kohta Luova. [<https://alueuudistus.fi/luova>] (18.9.2018)

Aluehallintovirasto, Lupa-Tietopalvelu. [<https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/>] (25.10.2019)

Kansalaisaloite.fi: Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi 22.1.2019.

[<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3795>] (19.7.2019)

Kiruna kommun, kohta Vår stad i omvandling. [[www.kiruna.se/stadsomvandling](http://www.kiruna.se/stadsomvandling)]

(25.2.2019)

Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ry: Lausunto ympäristövaliokunnalle kaivoslaista

23.3.2010. [<https://www.sll.fi/ajankohtaista/liitto/2010/sll-ymv-kaila-230310>]  
(6.9.2017)

Tukes, kohta Tietoa Tukesista, Organisaatio. [<https://tukes.fi/tietoa-tukesista/organisaatio>]

(31.5.2019)

Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankehaku. [<https://tem.fi/hankehaku>]

(31.10.2019)

Valtioneuvoston kanslian tiedote: Neuvottelutulos 5.4.2016. Hallituksen linjaus maakunnille

siirrettävistä tehtävistä.

[<http://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>]

(21.4.2016).

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Tieto käyttöön

[[https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/11\\_2017\\_Kohti+sujuvampaa+ymp%C3%A4rist%C3%B6lupamenettely%C3%A4/a9e0b6a0-8462-48d1-9ca4-](https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/11_2017_Kohti+sujuvampaa+ymp%C3%A4rist%C3%B6lupamenettely%C3%A4/a9e0b6a0-8462-48d1-9ca4-)

ff0c5f0b54a0/11\_2017\_Kohti+sujuvampaa+ymp%C3%A4rist%C3%B6lupamenettely%C3%A4.pdf?version=1.0] (21.10.2019)

Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa – CORE, kohta Blogit. [http://www.collaboration.fi/2018/12/20/%ef%bb%bfkaivoslain-muutosesitysarvioitava-viela-huolella-eduskunnassa/] (19.7.2019)

YLE Uutiset, uutisia Hituran, Laivan ja Talvivaaran kaivosten konkurseista. [https://yle.fi/uutiset/3-10879086], [https://yle.fi/uutiset/3-10879086], [https://yle.fi/uutiset/3-10103413] (31.10.2019)

### **Sosiaalinen media**

Tapio Määttä [@tapiomaatta], Taas #kaivos #konkurssi, joka osoittaa tarpeen kehittää #ympäristö-vastuujärj. - esitys jumittunut vastustukseen https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/136120/YMra\_23\_2014.pdf?sequence=1. Twitter-viesti 19.5.2017. [https://twitter.com/tapiomaatta/status/865644764758130688] (31.10.2019)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1988 A 90

KHO 2002:86

KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS)

KHO 2013:173

KHO 2013:192

KHO 21.4.2015 t. 1041 (muu päätös)

KHO 11.1.2017 t. 34 (muu päätös)

KHO 7.3.2017 t. 972 (muu päätös)

KHO 24.10.2017 t. 5324 (muu päätös)

KHO 22.11.2017 t. 6029 (muu päätös)

KHO 2017:177

KHO 2018:46

KHO 6.6.2019 t. 2675 (muu päätös)

KHO 2019:67

Korkein oikeus

KKO 2.11.2018 t. R 2018/371

### **Hovioikeudet**

Rovaniemen HO 22.3.2018 t. R 16/915

### **Tukes**

24.6.2014 KaivNro 1317

24.6.2014 KaivNro 1852

24.6.2014 KaivNro 1921

24.6.2014 KaivNro 3593

24.6.2014 KaivNro 5965

24.6.2014 KaivNro 7140

30.6.2014 KaivNro 1298

30.6.2014 KaivNro 2368

30.6.2014 KaivNro 2819

30.6.2014 KaivNro 3159

30.6.2014 KaivNro 3695

30.6.2014 KaivNro 4013

30.6.2014 KaivNro 4551

30.6.2014 KaivNro 4909

7.2.2018 KaivNro 1895

23.3.2018 KaivNro 6719

23.3.2018 KaivNro 2844

4.4.2018 KaivNro K7094

29.6.2018 KaivNro 2005  
19.10.2018 KaivNro K8194  
29.11.2018 KaivNro 3482  
11.12.2018 KaivNro 2568  
19.12.2018 KaivNro 4847  
13.2.2019 KaivNro 6595  
29.3.2019 KaivNro 3593  
10.4.2019 KaivNro 1317  
19.9.2019 KaivNro 6746

## **MUUT LÄHTEET**

Anonyymit tutkimushaastattelut: Kaivosviranomaisen edustaja, ympäristölupaviranomaisen edustaja, kaivostoimialan edustaja ja ympäristöjärjestön edustaja. Toukokuu 2016.

## LYHENNELUETTELO

A	asetus
AVI	Aluehallintovirasto
BAT	paras käyttökelpoinen tekniikka (best available technology)
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
esim.	esimerkiksi
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
GTK	Geologian tutkimuskeskus
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996
ISL	ilmansuojelulaki 67/1982
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JHL	jätehuoltolaki 673/1978
JäteL	jätelaki 646/2011
KAILA	Kaivoslakityöryhmä (vuosina 2005–2008)
KaivNro	kaivospiirinumero
KaivosA	valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta 391/2012
KaivosL	kaivoslaki 621/2011
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
Kom. miet.	komitean mietintö
KYTU	kaivosten ympäristöturvallisuutta käsittelevä virkamiestyöryhmä
L	laki
LRS	lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös)
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
MAL	maa-aineslaki 555/1981

MB	miljöbalk 1998:808
ml.	mukaan lukien
mm.	muun muassa
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920
OTT	oikeustieteen tohtori
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PYVI	Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti
SLL	Suomen luonnonsuojeluliitto
SopS	sopimussarja
t.	taltio
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	terveydenhoitolaki 469/1965, kumottu
Toim.	toimittanut
Tukes	Turvatekniikan keskus
VHL	vesienhoitolaki
VL	vesilaki 587/2011
vp	valtiopäivät
YLML	ympäristölupamenettelylaki 735/1991, kumottu
YM	ympäristöministeriö
ym.	ynnä muuta
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
Ään.	äänestys



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

### 1.1.1 Kaivossektorin kehitys 2000-luvulla

Suomen lainsäädäntö rajoitti malminetsinnän ja kaivostoiminnan kotimaisen teollisuuden yksinoikeudeksi vuoteen 1994 asti, kunnes Euroopan talousaluetta (ETA) koskevan sopimuksen voimaantulon yhteydessä ulkomaalaisrajoitukset poistettiin. Tämän jälkeen malminetsintä ja kaivostoiminta on siirtynyt suurimmaksi osaksi kansainvälisten yritysten haltuun, ja muuttunut hyvin globaaliksi liiketoiminnaksi. Markkinoita ohjaavat raaka-aineiden maailmanlaajuinen kysyntä ja maailmanmarkkinahintojen kehitys. Voimakkaasta suhdanneriippuvaisuudesta johtuen kaivostoiminta näyttäytyy myös aiempaa lyhytjänteisempänä.<sup>1</sup> Esimerkiksi vielä vuonna 2008 Suomessa oli vireillä useita eri vaiheissa olleita kaivoshankkeita. 2010-luvulle tultaessa kaivosbuumi on laantunut, ja useat vireillä olevat hankkeet ovat pysähdyksissä odottaen suhdanteiden parantumista. Myös malminetsintä on vähentynyt 2000 -luvun alun huippuvuosista. Varsinainen kaivostoiminta (kaivoksen avaaminen ja operoiminen) edellyttää suuria pääomia, joita Suomessa ei juuri ole saatavilla, joten pääosin kaivostoimintaa Suomessakin harjoittavat kansainväliset pörssiyritykset tai niiden sivuliikkeet.<sup>2</sup>

Kaivostoiminnan houkuttelevuus Suomessa johtuu paitsi geologisista tekijöistä, myös turvallisena pidetystä toiminta- ja investointiympäristöstä. Suomi on poliittisesti ja yhteiskunnallisesti vakaa maa, jossa on tarjolla geologista tietoa-aineistoa, alan osaamista, palveluita sekä toimiva infrastruktuuri.<sup>3</sup> Toisaalta Kaivosteollisuuden toimialakatsauksessa vuodelta 2014 todetaan, että olosuhteet kaivostoiminnalle ovat muuttuneet viime aikoina

---

<sup>1</sup> HE 273/2009 vp, s. 6–7 ja s. 42. Kaivosteollisuuden maailmanlaajuiseen laskusuhdanteeseen vaikuttaa mm. metallien maailmanmarkkinahintojen lasku, mikä heikentää kaivosten kannattavuutta

<sup>2</sup> HE 273/2009 vp, s. 6–7.

<sup>3</sup> HE 273/2009 vp, s. 6–7.

epävakaammiksi. Syynä ovat kiristyneen verotuksen ohella pitkät lupaprosessit ja kaivosvastainen ilmapiiri.<sup>4</sup> Vuonna 2017 julkaistussa kaivosalan toimialaraportissa, todetaan, että kaivosbuumi on ”jokseenkin laantunut”, mutta suhdanteiden käännyttyä positiiviseen suuntaan malminetsintä ja kaivosinvestoinnit ovat jälleen kasvaneet. Raportissa on reagoitu kaivosalalla havaittuihin kestävyysongelmiin ja niistä seuranneisiin mainevaikutuksiin, ja korostetaan aiempaa voimakkaammin ympäristön huomioimista sekä sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä kaivostoiminnan kehittämisessä.<sup>5</sup> Tuoreimmassa, vuoden 2019 toimialaraportissa tärkeimmäksi muutosvoimaksi on nostettu ympäristöhuoliin vastaaminen, ja todettu kaivosalan ympäristövaikutuksiin kohdistuvan huolta sekä maailmanlaajuisesti että paikallisesti. Toiminnan hyväksyttävyydestä huolehtimisen todetaan raportissa olevan yksi tärkeimpiä kaivosalan tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.<sup>6</sup>

### 1.1.2 Kaivoslain uudistus

Kaivostoimintaa Suomessa säätelevä lainsäädäntö on uudistettu 2010-luvun taitteessa. Uusi kaivoslaki (621/2011, KaivosL) tuli voimaan 1.7.2011 kumoten vanhan kaivoslain (503/1965, kumottu).<sup>7</sup> Kaivoslain uudistamisen taustalla oli tarve päivittää lähes 50 vuotta vanha säädös ajan tasalle mm. ympäristönsuojelun, maankäytön, luonnonvarojen hyödyntämisen sekä perusoikeuksien ja kansalaisten osallistumisen näkökulmista. Näitä tekijöitä ei aiemmassa elinkeino-oikeudellisessa, kaivoskivennäisten hyödyntämiseen tähdänneessä laissa ollut huomioitu.<sup>8</sup> Kaivoslaki on 2000-luvun ympäristölainsäädännössä

<sup>4</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, s. 65.

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, s. 61–62.

<sup>6</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, s. 85–86.

<sup>7</sup> Vaikka kaivoslakiuudistus ei ole enää aivan tuore, käytetään tässä työssä johdonmukaisuuden vuoksi nimityksiä ”uusi kaivoslaki” ja ”kumottu kaivoslaki”.

<sup>8</sup> HE 273/2009 vp, s. 42–45. Vrt. kuitenkin Herler 2002, jonka mukaan kumottu kaivoslaki oli siihen 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tehtyjen useiden muutosten ja lain soveltamista linjanneiden KHO:n ratkaisujen sekä yhteiskunnallisten arvojen muuttumista heijastaneen, uuteen perustuslakiin sisällytetyin ympäristöperusoikeussäännöksen (PL 20 §) myötä itse asiassa muuttunut luonteeltaan puhtaasti elinkeino-oikeudellisesta säädöksestä merkittävästi lähemmäksi ympäristöoikeudellista säädöstä. Herler kuitenkin näki kaivostoimintaa ja kaivoslupia koskevan oikeustilan epäselvänä, koska kumotusta kaivoslaista puuttuivat edelleen, luonnonsuojelulakia lukuun ottamatta, selkeät viittaussäännökset muuhun ympäristöoikeudelliseen lainsäädäntöön, jota kaivostoiminnassa tuli noudattaa.

sikäli poikkeus, että sen säätämisen taustalla ei ollut EU-säätelystä tulevia vaatimuksia<sup>9</sup> vaan tarve uudelle laille muodostui ensisijaisesti kotimaassa toimialan kehityksen, ympäristönsuojelun lisääntyneen painoarvon sekä modernin kansalaisyhteiskunnan edellyttämän avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden tarpeen myötä.

Kaivoslain uudistus valmisteltiin kaivoslakityöryhmässä (KAILA, vuosina 2005–2008), jonka toimeksiantona oli kaivoslain saattaminen ajan tasalle ja mukauttaminen muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan päätöksentekoon.<sup>10</sup> KAILA:n ehdotus sai kuitenkin ristiriitaisen vastaanoton. Jakolinjat olivat selkeitä: Kaivostoiminnasta hyötyä saavat tahot halusivat minimoida toimintaa koskevat velvoitteet, rajoitteet ja korvaukset, pidentää lupien voimassaoloaikaa ja säilyttää tai supistaa päätöksiä koskevia muutoksenhakuoikeuksia. Maanomistajat ja eräät muut lausunnonantajat esittivät vastakkaisia näkökuntoja. Lain jatkovalmistelu tehtiin työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) vuosina 2008–2009, ja tältä pohjalta annettiin uutta kaivoslakia koskeva hallituksen esitys.<sup>11</sup> Lakiuudistuksen myötä kaivoslaki *näytti siirtyvän* oikeudellisessa jaottelussa kiinteämmin osaksi ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden kenttää, ja uudistettua lakia tervehdittiinkin ilolla etenkin ympäristönsuojelun näkökulmasta.<sup>12</sup> Mm. Suomen luonnonsuojeluliitto kiirehti lausunnossaan uuden lain voimaan saattamista.<sup>13</sup> Uuden kaivoslain keskiössä on kuitenkin

<sup>9</sup> Kaivosjätteitä koskevat säännökset, joilla on toimeenpantu kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY (kaivannaisjätedirektiivi) on saatettu Suomessa voimaan ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (346/2008) ja kaivannaisjätteistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (379/2008, kumottu). Kumottuun ympäristönsuojelulakiin (86/2000) lisätyt säännökset sisältyvät nykyään uuteen ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL).

<sup>10</sup> KAILA:a edelsivät vuosina 1999–2003 toimineet kaivoslain ja kaivosturvallisuuslain uudistamista selvittäneet työryhmät. Kaivoslain uudistamistyöryhmän toimeksianto oli vastaava kuin KAILA:n. Ryhmä ei kuitenkaan saanut aikaan yksimielistä esitystä, vaan sekä kaivannaisteollisuuden että ympäristöhallinnon edustajat jättivät esitykseen eriävän mielipiteensä, eikä ryhmän esitys johtanut lainsäädäntötoimiin. KAILA otti vanhentuneen sääntelyn uudistamisen lähtökohdaksi sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnin, ja määritteli kaivostoiminnan uudistamistarpeet edellistä työryhmää kattavammin. Ks. Kumpula 2012, s. 184–185 ja KAILA:n loppuraportin lähtökohdista kokoavasti Forss 2011, s. 41–51. Ks. HE 273/2009 vp, s. 67, ja Forss 2011, s. 39.

<sup>11</sup> HE 273/2009 vp, s. 67–68.

<sup>12</sup> Siirtymä osaksi ympäristöoikeuden kenttää ei kuitenkaan näytä tapahtuneen siinä mittakaavassa kuin lakia valmisteltaessa ehkä odotettiin. Tätä on tarkasteltu tarkemmin jäljempänä, erityisesti kappaleissa 2.1, 2.2 ja 3.2.

<sup>13</sup> Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ry 2010, s. 4.

aiemman lain tavoin selkeä elinkeino-oikeudellinen tavoite kaivosoikeuksia koskevina varallisuus oikeudellisina säännöksinä.

Kaivoslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön on viittaussäännös kaivoslain 3 §:ssä. Sen mukaan kaivoslaissa säädetyn lisäksi kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa sovelletaan muun muassa säännöksessä mainittuja lakeja. Keskeinen kaivostoimintaan sovellettava säädös on äskettäin uudistettu ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL), jonka mukaan kaivostoiminta edellyttää ympäristölupaa.<sup>14</sup> Pääsääntöisesti kaivostoiminta vaatii myös ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) annetun lain (252/2017, YVAL) mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin.<sup>15</sup> Lisäksi toiminta voi edellyttää muiden lakien, kuten vesilain (587/2011, VL), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL), muinaismuistolain (295/1963), luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) tai maastoliikennelain (1710/1995) mukaisia lupia. Muita kaivostoiminnassa huomioitavia säädöksiä ovat mm. erämaa-alueiden käyttöä säätelevä erämaalaki (62/1991), poronhoitolaki (848/1990), patoturvallisuuslaki (494/2009), säteilylaki (592/1991) ja ydinenergiain laki (990/1987).<sup>16</sup>

## **1.2 Modernin kaivostoiminnan haasteet: ympäristönsuojelu, yhteiskunnallinen hyväksyttävyyden ja raskaat lupamenettelyt**

Kaivossektorin ympäristövaikutukset ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyden ovat nousseet 2010-luvulla kaikkien tietoisuuteen. 2000-luvun alun kaivosbuumin myötä merkittävästi lisääntynyt malminetsintä ja erityisesti kansainvälisten kaivosyhtiöiden kiinnostus Suomen maankamaraan resursseja kohtaan ovat herättäneet huolta mm. toiminnan ympäristövaikutuksista, päätävävällän sekä malmivarantojen siirtymisestä kansainvälisille

<sup>14</sup> YSL 27.1 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitos) ja taulukossa 2, on oltava lupa (ympäristölupa). YSL liitteen 1 taulukossa 1 lupavelvollisina mainitaan kohdassa 7 malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto a) kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu.

<sup>15</sup> Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) 6 §:n hankeluettelon mukaan arviointivelvollisia toimintoja ovat metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhinta, rikastaminen ja käsittely, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa, sekä avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria.

<sup>16</sup> Kaivostoiminnan lupamenettelyitä koskeva, uuden kaivoslain mukainen kokonaisuus sisältyy mm. Kaivosteollisuuden toimialakatsaukseen vuodelta 2012, ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012 s. 16–26.

toimijoille sekä vastuukysymyksistä. Kaivostoiminnan ympäristövaikutukset ovat pitkäaikaisia ja niiden hoitaminen edellyttää pitkäkestoista vastuuta, mihin nähden toimialan voimakas suhdanneriippuvuus ja siitä seuraava lyhytjännitteisyys muodostavat riskin, jollaista aiemmassa ”valtionyhtiökulttuurissa” ei tunnettu.<sup>17</sup> Toisaalta kaivostoiminta on yksi harvoista teollisuudenaloista, joka tarjoaa työtä ja verotuloja erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Aluepoliittisesta ja työllisyysnäkökulmasta katsoen kaivossektorin nousu onkin nähty positiivisena kehityksenä ja mahdollisuutena lieventää taloudellisen taantuman vaikutuksia alueilla, joilla työllisyystilanne on jo pitemmän aikaa heikentynyt<sup>18</sup>.

Huoli kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista on kuitenkin herännyt. Pystyykö nykyinen lainsäädäntö, edes uudistettu kaivoslaki, suojaamaan ympäristöä kaivostoiminnan aiheuttamilta haitoilta? Kun kaivostoimintaa harjoittavat pääosin kansainväliset yritykset, on herännyt pelko, että toiminnan hyödyt kulkeutuvat louhittavien malmivarojen mukana ulkomaille, ja kotimaahan ja paikallisyhteisöille jäävät vain haitat, kuten kaivostoiminnan muuttama maisema ja haitalliset päästöt. Myös huoli kansalaisten vaikutusvallan kaventumisesta ja toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden puute ovat aiheuttaneet kritiikkiä useissa viime vuosina suunnitelluissa tai toteutetuissa kaivoshankkeissa. Oma lukunsa suomalaisen kaivostoiminnan historiassa on Sotkamossa sijaitseva Talvivaaran monimetallikaivos, jonka toiminnasta aiheutui laajamittaisia vesistöpäästöjä, joita kaivoksen YVA- ja lupamenettelyissä ei osattu ennakoida. Talvivaara herätti sekä paikalliset asukkaat, ympäristöliikkeen että myös poliittisia vaikuttajia vaatimaan kaivosten ympäristönhallinnan parantamista sekä avointa ja osallistavaa toimintatapaa.<sup>19</sup> Viime vuosina onkin usein todettu, että kaivostoiminta edellyttää ns. sosiaalista toimilupaa. Käsite on sikäli harhaanjohtava, että kyseessä ei ole mikään viranomaisen myöntämä hallintolupa, vaan kyse on kaivoshankkeelle paikallistasolla annetusta, muodoltaan epävirallisesta hyväksynnästä ja suostumuksesta.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, s. 30–31.

<sup>18</sup> Törmä – Reini 2009, s. 11–12.

<sup>19</sup> Ks. tarkemmin esim. Tiainen – Sairinen – Mononen 2014. Talvivaaran kaivos myytiin vuonna 2015 valtiomisteiselle Terrafamelle, joka käynnisti keskeytetyn kaivos- ja malminjalostustoiminnan uudelleen samana vuonna.

<sup>20</sup> Sosiaalisesta toimiluvasta ks. esim. Kokko – Mähönen 2015 s. 66, Kokko ym. 2013, s. 42–47, Pettersson – Suopajarvi 2018, s. 5–7. Sosiaalisen toimiluvan merkityksellisyys on usein todettu vasta tilanteessa, jossa se

Paitsi kaivosten ympäristönhallinta ja siihen läheisesti liittyvä sosiaalinen toimilupa, myös kaivostoimintaa koskevien hallintomenettelyjen toimivuus on kyseenalaistettu monelta eri taholta. Useiden eri lakien mukaisia lupamenettelyitä on kritisoitu erityisesti sääntelystä toiminnanharjoittajalle aiheutuvan rasituksen, moninkertaisten osallistumis- ja kuulemismenettelyjen sekä viranomaisiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vuoksi. Mm. eduskunnan talousvaliokunta totesi kaivoslakia koskenutta hallituksen esitystä käsitelleessä mietinnössään, että ”TEM:n arvion mukaan Suomen [kaivostoimintaa koskeva] lupaprosessi on tällä hetkellä maailman pisimpien joukossa, jos ei suorastaan pisin”, ja että nykytila ei ole otollinen sen paremmin kaivostoiminnan harjoittajalle, maanomistajalle kuin hallintokoneistollekaan.<sup>21</sup> *Hollo* katsoo, että päällekkäisiä ohjauskeinoja ja viranomaistoimintojen eriaikaisuutta ympäristöllisessä ennakovalvonnassa ei ole kyetty ympäristöoikeuden alalla tehdyissä lakiuudistuksissa vähentämään, koska uudistuksia tehdään vertikaalisesti, eli tietyn säädöksen tai lupajärjestelmän sisällä, sen sijaan että tarkasteltaisiin horisontaalisesti useita eri ympäristöllisiä sääntelyjärjestelmiä. Toisena syynä *Hollo* näkee ympäristöoikeuden erilaiset tavoitteet ympäristön eri sektoreilla, ja toteaa Suomen ympäristölainsäädännön olevan laadullisten tavoitteiden ja toimeenpanon osalta toimiva, mutta lupajärjestelmien hajanaisuuden ja erimitallisuuden osalta verrattain raskas ja byrokraattinen järjestelmä. *Hollo* kysyykin aiheellisesti, onko sektorijärjestelmä tarpeellinen hyvää ympäristösääntelyn tasoa ajatellen, sekä onko käytettyjen resurssien suhde saatuun hyötyyn nähden nykyjärjestelmässä optimaalinen.<sup>22</sup>

Ympäristöministeriö (YM) asetti 5.11.2014 arviointiryhmän (puheenjohtajansa mukaan nk. Tarastin ryhmä), jonka tehtävänä oli arvioida ympäristöön kohdistuvien lupa- ja arviointimenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista, jotta investointi- ja elinkeinohankkeet voisivat edetä sujuvasti ja tehokkaasti ympäristönsuojelun tavoitteista tinkimättä.

---

puuttuu, ja jokin paikallinen tai toiminnan vaikutuspiirissä oleva ryhmä nousee toimintaa vastaan. Nykyisen tiedonvälityksen ja sosiaalisen median aikana tällaisista tilanteista nousevat paikalliset ympäristökonfliktit laajenevat helposti jopa kansainväliseen tietoisuuteen, ja voivat aiheuttaa merkittäviä vahinkoja yrityksen maineelle.

<sup>21</sup> TaVM 49/2010 vp, s. 12.

<sup>22</sup> *Hollo* 2014, s. 3–4.

Arviointiryhmän raportin mukaan lukuisat rinnakkaiset tai perättäiset lupa- ja lausuntomenettelyt ja niistä aiheutuva kokonaisuuden hitaus ovat etenkin laajavaikutteisten hankkeiden toteuttamisen ongelma. Ryhmä toteaa raportissaan, että menettelyjen puutteellinen koordinointi aiheuttaa päällekkäistä viranomaistyötä, perättäisiä osallistumismenettelyitä, merkittäviä kustannuksia kansantaloudelle ja hankkeiden toteuttajille, sekä kuluttaa runsaasti viranomaisten ja tuomioistuinten resursseja ja vaikeuttaa kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen ymmärrystä ympäristöä koskevista päätöksentekomenettelyistä.<sup>23</sup> Tarastin ryhmän raportin pohjalta käynnistettiin Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke (jatkossa: Yhden luukun hanke), jonka tavoitteena oli tuottaa ehdotuksia oikeudellisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että edistettäisiin yhden luukun palveluiden toteutumista ja ympäristöasioita koskevan päätöksenteon sujuvoittamista ja tehostamista.<sup>24</sup> Hankkeen pohjalta valmisteltiin laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019, yhteensovittamislaki), joka astuu voimaan 1.9.2020.<sup>25</sup> Lain tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet yhteen ja yhdistämällä eräitä niihin liittyviä tehtäviä, kuten kuulemisia. Yhteensovittaminen on vapaaehtoista ja voidaan tehdä hakijan pyynnöstä mm. kaivos- ja ympäristölupien käsittelemiseksi.<sup>26</sup> Jäljempänä esitetyistä syistä muiden lupahakemusten käsittelyn yhdistäminen kaivoslupahakemuksen käsittelyyn lienee kuitenkin epätodennäköistä. Yhden luukun hankkeessa esitetyjä sääntelymalleja sekä yhteensovittamislain pohjalle valittua mallia on kuvattu tarkemmin jäljempänä luvussa 4, jossa käsitellään sääntelyn sujuvoittamista.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Ympäristöministeriö 2015, s. 26.

<sup>24</sup> Belinskij ym. 2016a, s. IX. Yhden luukun periaatteella tarkoitetaan järjestelmää, jossa asiakas asioi vain yhdessä rajapinnassa viranomaisten kanssa, ks. Belinskij ym. 2016a, s. 1.

<sup>25</sup> Ks. HE 269/2018 vp.

<sup>26</sup> HE 269/2018 vp, s. 1.

<sup>27</sup> Osana hanketta laadittiin myös useita taustaselvityksiä, ml. taustaselvitys kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeista ja -mahdollisuuksista, ks. Pölönen – Halinen 2016.

### 1.2.1 Kaivostoiminnan sääntelyn ongelmat: Uudistetaanko kaivoslaki jälleen?

Uutta kaivoslakia on kritisoitu julkisuudessa sekä viranomaisten, kaivosalan toimijoiden, että kansalaisten taholta, ja siihen on esitetty useita muutosehdotuksia. Kuten jo KAILA:n kaivoslakiehdotusta, myös uutta kaivoslakia on kritisoitu yhtäältä liian kireästä ja kaivostoimintaa hankaloittavasta sääntelystä, toisaalta liian lepsusta ja sallivasta suhtautumisesta kaivostoiminnan vaikutuksiin, etenkin ympäristövaikutuksiin. Tässä opinnäytetyössä, jonka keskiössä on ympäristöoikeudellisen sääntelyn tutkimus, keskitytään lähinnä kaivoslain ympäristöoikeudelliseen ulottuvuuteen, jolla kuitenkin on kiinteä liittymä lain varallisuus oikeuksia luovaan sääntelyyn, kuten myöhemmin käy ilmi.

Ympäristöoikeudelliselta kannalta arvioiden kaivostoiminnan sääntelyn ongelmakohtiksi voidaan todeta 1) epävarmuus kaivoslain ympäristöoikeudellisten säännösten ulottuvuudesta ja tulkinnasta, 2) hallinnollisesti ja osallisille raskaat, pitkäkestoiset lupamenettelyt ja eri lakien mukaisiin menettelyihin liittyvät päällekkäisyydet, kuten lukuisat kuulemiset, 3) sektoripohjaisen ympäristösääntelyn, erityisesti kaivos- ja ympäristönsuojelulakien mahdolliset katvealueet sekä 4) edellisistä aiheutuva epävarmuus ympäristönsuojelun tason turvaamisessa ja sosiaalisen toimiluvan puute. Osa ongelmista liittyy keskeisesti uuteen kaivoslakiin, osa myös muuhun ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn. Sosiaalisen toimiluvan puutteeseen vaikuttavat myös puutteelliset valvontaresurssit ja viime vuosina esiin tulleet kaivosten ympäristöongelmat.<sup>28</sup> Julkinen keskustelu kaivoslain uudistamisesta on viime kuukausina ollut aktiivista, ja sitä vaativa kansalaisaloite on hiljattain saavuttanut eduskuntakäsittelyyn vaadittavat 50 000 allekirjoitusta.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ympäristöministeriö 2014b s. 9. Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012 tapahtuneen massiivisen allasvuodon jälkeen YM toteutti kaivoksille nk. stressitestit sekä asetti kaivosten ympäristöturvallisuutta käsittelevän virkamiestyöryhmän (KYTU) tarkastelemaan kaivosten ympäristöturvallisuuteen ja ympäristövahinkojen ennalta ehkäisyyn ja riskinhallintaan liittyviä viranomaistehtäviä. Stressitestissä selvitettiin kyselyllä kaivosten varautumista poikkeustilanteisiin, kuten runsaisiin sateisiin tai pitkiin sähkökatkoihin. Tulosten perusteella haasteellisimmaksi arvioitiin vesienhallinta, ks. Ympäristöministeriö 2014a, s. 48. KYTU -ryhmä kiinnitti raportissaan huomiota siihen, että kaivostoiminnan lisääntymisen myötä siihen liittyvät viranomaistehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet samalla, kun valtiontalouden säästötoimien vuoksi viranomaisten resurssit ovat vähentyneet. Ryhmä esitti raportissaan useita viranomaistoiminnan kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia, ks. Ympäristöministeriö 2014b, s. 61-63.

<sup>29</sup> Kansalaisaloite.fi, aloite 3795. Mm. Helsingin sanomat käsitteli pääkirjoituksessaan 17.7.2019 kaivoslain uudistamista vaativan kansalaisaloitteen 50 000 allekirjoittajan saavuttamista otsikolla ”Kaivoslaki kaipaa



Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi vuonna 2015 kommentteja nykyisen kaivoslain toimivuudesta, ja lakiin on sittemmin tehty joitakin lähinnä teknisluonteisia korjauksia.<sup>30</sup> Alkuvuodesta 2019 lakiin tehtiin myös sisällöllisesti merkittävä muutos, kun lain etuoikeusjärjestystä koskevia pykäläitä muutettiin niin, että Natura 2000 -arvioinnin raportti ja ympäristövaikutusten arviointiselostus voidaan malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupaa haettaessa toimittaa etuoikeutta menettämättä vasta lupahakemuksen jättämisen jälkeen.<sup>31</sup> Lakimuutoksen valmistelua on kritisoinut mm. *Pölönen*, joka katsoo lakiuudistuksen olevan ristiriidassa ns. yhden luukun lainsäädäntöhankkeen kanssa.<sup>32</sup>

Vuoden 2019 alussa työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö asettivat selvityshenkilön, OTT Pekka Vihervuoren, selvittämään ja arvioimaan ensinnä kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin, sekä toiseksi kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvitystä varten kerättiin myös sidosryhmäpalautetta. Selvityshenkilö ei loppuraportissaan esittänyt perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain järjestelmään. Selvityksessä kaivoslakiin esitetään kuitenkin useita tarkistuksia ja muutoksia, jotka selvityshenkilö on sidosryhmäpalautteen ja muun käytettävissä olleen aineiston perusteella katsonut perustelluiksi.<sup>33</sup> Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa vuosille 2019–2023 nostettiin selkeäksi tavoitteeksi kaivosten ympäristönsuojelun tason parantaminen, ja keinoksi asetettiin kaivoslainsäädännön uudistaminen. Uudistuksen lähtökohdiksi hallitusohjelma nimeää ympäristönsuojelun tason parantamisen, kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisen.<sup>34</sup> 15.10.2019 asetetun lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on hallituksen esitys, jossa tarkennetaan ja

---

uudistamista”. Paitsi ympäristösäätelyssä, myös kaivoslain muussa keskeisessä sisällössä, erityisesti kaivosmineraalien omistusoikeuteen ja kaivostoiminnan verotukseen liittyvässä säätelyssä, koetaan olevan puutteita.

<sup>30</sup> Ks. laki kaivoslain muuttamisesta (307/2017, voimaan 1.6.2017) ja siihen liittyvä HE 10/2017 vp, annettu 24.5.2016.

<sup>31</sup> Ks. Laki kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta 578/2019 ja siihen liittyvä HE 293/2018 vp.

<sup>32</sup> Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa – CORE, kohta Blogit.

<sup>33</sup> Vihervuori 2019, s. 7–8. Selvityshenkilö asetettiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen kauden lopulla.

<sup>34</sup> Valtioneuvosto 2019, s. 43.

täydennetään kaivoslain säännöksiä hallitusohjelman, asiaa koskevien selvitysten ja lainvalmistelun yhteydessä esiin tulevien tarpeiden perusteella.<sup>35</sup>

### 1.3 Tutkimuksen tarkoitus, menetelmät ja rajaukset

#### 1.3.1 Työn tarkoitus ja käytetyt käsitteet

Tämä opinnäytetyö käsittelee ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta kaivosten kaivos- ja ympäristöluvista sekä mahdollisuuksia em. lupamenettelyjen kehittämiseksi. Keskiössä on erityisesti kaivoslain mukainen kaivoslupa. Työn taustalla ovat edellä kuvatut haasteet ja ongelmat, jotka liittyvät kaivostoiminnan ympäristönsuojeluun ja sosiaaliseen toimilupaan sekä moniin, osin päällekkäisiin lupamenettelyihin. Tutkimusotteena työssä on ympäristöoikeudellinen arviointi- ja ohjauskeinotutkimus<sup>36</sup>, ja kiinnostuksen kohteena on erityisesti se, turvaako vuonna 2011 voimaan astunut kaivoslaki ympäristöarvoja siten, kuin kaivosteollisuudelta on lainvalmistelussa ja viimeaikaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa edellytetty. Ympäristöarvojen suoja liittyy myös perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumiseen osallistumismahdollisuutta koskevan sääntelyn kautta, ja on keskeinen osa kaivosten sosiaalisen toimiluvan rakentumisessa. Toisena teemana opinnäytetyössä on kaivoslupia koskevan sääntelyn toimivuus, erityisesti ajatellen ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta sekä osallistumismahdollisuuksia ja hallinnollisten menettelyjen sujuvuutta ja resursointia, ja sääntelyn kehittämismahdollisuudet.

Käsitettä *ympäristöarvot* käytetään tässä opinnäytetyössä laajassa merkityksessä samaan tapaan kuin ympäristövaikutukset on määritelty YVAL 2 §:ssä. Ympäristöarvoja ovat siis sekä fyysisen ympäristön elolliset ja elottomat ympäristötekijät, että myös esimerkiksi maisema.<sup>37</sup> *Ympäristöoikeus* oikeudenalana sisältää *Kuusiniemen* määritelmän mukaisesti

---

<sup>35</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankehaku.

<sup>36</sup> Ympäristöoikeudellisesta arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksesta ks. tarkemmin Määttä 2015, s. 21–26.

<sup>37</sup> Herler käyttää artikkelissaan käsitettä ympäristönäkökohdat (miljöaspekter) vastaavasti. Ks. Herler 2002, s. 364–365.

sekä ympäristön käytön että ympäristön suojelun, ja siten *ympäristöoikeudellisella näkökulmalla* tarkoitan ympäristöoikeuden tehtävää tunnistaa, sovittaa yhteen ja ratkaista ympäristön käytön ja suojelun välisiä intressiristiriitoja.<sup>38</sup> Käsitteellä *sääntelyn kehittäminen* tarkoitetaan tässä työssä sääntelyn kehittämistä ympäristöoikeudellisesta lähtökohdasta käsin, jolloin päätavoitteena on parempi ympäristönsuojelun taso. Muita tavoitteita sääntelyn kehittämiselle ovat hallinnollisten ja osallistumismenettelyjen sujuvoittaminen, kuitenkin niin, että osallisten perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n mukaiset vaikutusmahdollisuudet turvataan.

### 1.3.2 Tutkimusmenetelmät ja -kysymykset sekä työn rakenne

Tutkimusmenetelminä tässä opinnäytetyössä ovat lainopillinen analyysi, jolla selvitän ympäristöoikeudellisten elementtien sisältöä ja ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta kaivosluvassa, sekä empiirinen oikeustutkimus, jonka kautta olen selvittänyt kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten, kaivosalan toiminnanharjoittajien ja ympäristöjärjestön näkemyksiä nykyisen sääntelyn toimivuudesta, ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Haastattelututkimus toteutettiin toukokuussa 2016. Haastattelut tehtiin puhelimitse, käyttäen puolistrukturoitua, kohdennettua haastattelumenetelmää eli teemahaastattelua.<sup>39</sup>

Haastattelun teemoina olivat nykyisen sääntelymallin toimivuus sekä lupien integroinnin mahdollisuudet. Kummastakin teemasta kysyttiin ensin yksi pääkysymys, jota täydennettiin teemaan liittyvillä jatkokysymyksillä, mikäli haastateltava ei vastauksessaan jo oma-

<sup>38</sup> Ks. Kuusiniemi 2001, s. 51, ja Hollo 2004, s. 54.

<sup>39</sup> Haastattelututkimuksen toteutuksesta tarkemmin, ks. kpl 3.1 Puolistrukturoidulla haastattelulla tarkoitetaan haastattelua, jossa jokin näkökohta on lyöty lukkoon. Tässä tapauksessa kysymysten muoto oli kaikille haastatelluille sama, mutta kysymysten esittämisjärjestys riippui haastateltavan esiin tuomista seikoista. Kohdennetulla haastattelulla tarkoitetaan menetelmää, jossa tutkija selvittää alustavasti tutkittavan ilmiön tärkeitä osia, rakenteita ja prosesseja, tekee oletuksia tilanteen määräävien piirteiden seurauksista mukana olleille, ja kehittää tämän pohjalta haastattelurungon. Haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen (tässä: haastateltavilla oli liittymä kaivostoimialaan), ja kertovat siihen liittyvistä subjektiivisista kokemuksistaan. Teemahaastattelu nimensä mukaisesti etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa, ja lähtee oletuksesta, että kaikkia yksilön kokemuksia ja ajatuksia voidaan tutkia tällä menetelmällä, ilman kokeellisesti aikaansaatuja kokemuksia. Ks. menetelmästä tarkemmin Hirsjärvi – Hurme 2000, s. 47–48.

aloitteisesti käsitellyt jatkokysymysten aihealueita. Lupaviranomaisilta kysyttiin lisäksi ensimmäiseen teemaan (nykyisen sääntelymallin toimivuus) liittyen kaivos- ja ympäristölupien välisten rajapintojen tunnistamisesta ja päällekkäisten lupamääräysten välttämisestä. Haastattelussa keskityttiin tarkastelemaan kaivos- ja ympäristölupia ja niiden välisiä suhteita rajaten muut kaivostoimintaan kohdistuvat lupa- ja viranomaismenettelyt tarkastelun ulkopuolelle. Haastattelun rakenne on esitetty liitteessä 1.

Tutkimuskysymyksiä tässä opinnäytetyössä ovat, 1) miten ympäristöarvojen suoja toteutuu kaivostoiminnassa, tarkennettuna kaivos- ja ympäristölupamenettelyissä ja 2) miten kaivostoiminnan sääntelyä voisi kehittää ympäristöarvojen suojan parantamiseksi ja sitä kautta sosiaalisen toimiluvan edistämiseksi, ja toisaalta lupamenettelyjen ja niihin liittyvän osallistumisen sujuvoittamiseksi. Tutkimuksen perusta on ympäristöoikeudessa, jonka lähtökohtana on ympäristön suojeleminen. Jälkimmäisen tutkimuskysymyksen taustalla on oletus, että ympäristöoikeudellisella sääntelyllä kyetään turvaamaan ympäristö- ja luontoarvoja ja sovittamaan yhteen erilaisia alueiden ja luonnonvarojen käyttöön liittyviä intressejä, ja että sääntely voidaan rakentaa viranomaisten ja osallisten tarpeetonta kuormittamista välttäen ja menettelyjen sujuvuutta edistäen.

Työn aluksi, pääluvussa 2, käsitelen ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta kaivosluvassa ja tämän yhteyttä kaivoksen sosiaaliseen toimilupaan. Luvussa 2.1, tarkastelen ympäristöoikeudellisen luvan käsitettä ja uuden kaivoslain säätämiseen vaikuttaneita ympäristönäkökohtia ja arvioin, onko kaivoslupa ympäristöoikeudellinen lupa. Luvussa 2.2 käsitelen ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta kaivosluvassa *de lege lata*, vertaamalla kaivos- ja ympäristölupia koskevia säännöksiä. Esitän myös havaintoja liittyen kaivosviranomaisen kaivoslain nojalla antamiin päätöksiin, erityisesti niissä annettujen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseen liittyvien määräysten ulottuvuuteen, sekä tarkastelen kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten toimivaltaa. Luvussa 2.3 käsitelen ympäristöperusoikeutta ja siihen kuuluvaa osallistumismahdollisuutta ja tämän suhdetta päällekkäisiin lupamenettelyihin.

Pääluvussa 3 kuvaan haastattelututkimuksen perusteella kaivosalan toimijoiden näkemyksiä nykyisen kaivos- ja ympäristölupasääntelyn tulevaisuudesta. Luvussa 3.1 kuvaan tutkimuksen toteutuksen, ja seuraavien lukujen (3.2–3.4) aiheina ovat ympäristöarvojen suojaa kaivosten lupamenettelyissä koskeva sääntely, osallistumismahdollisuudet ja kuulemismenettelyt sekä haastateltujen esiin tuomat sääntelyt katvealueet. Pääluvussa 4 käsittelen kaivoslupamenettelyn uudistamista yhden luukun tavoitteen näkökulmasta. Luvussa 4.1 käsittelen yleisesti sektorikohtaista ja integroitua sääntelyä, ja luvussa 4.2 esittelen yhteensovittamislain pohjaksi valittua, erillisten lupamenettelyjen koordinoinnille rakentuvaa sääntelymallia. Luvussa 4.3 käyn lyhyesti läpi muita ympäristöllisen sääntelyn kehittämismalleja, ja luvussa 4.4 esittelen ja arvioin haastateltavien näkemyksiä sääntelyn kehittämisestä. Luvussa 4.5 esitän tutkimukseni perusteella mallin ympäristö- ja varallisuusosoikeudellisille kaivosluville nykyisen yhden kaivosluvan sijaan. Luvussa 5 esitän yhteenvedon tutkimuksestani.

### *1.3.3 Rajaukset*

Tässä opinnäytetyössä tarkastelu on rajattu varsinaista kaivostoimintaa koskeviin kaivos- ja ympäristölupiin. Työssä ei tarkastella kaivostoimintaan sovellettavien eri lakien mukaisten lupajärjestelmien laajempaa yhteensovittamista tai integrointia. Myöskään kaivoslain mukaisia muita lupia (malminetsintälupa, kullanhuuhtontalupa, kaivosturvallisuuslupa) ei käsitellä. Nykyisellään malminetsintä ei edellytä ympäristölupaa. Koneellinen kullankaivu edellyttää ympäristölupaa, mutta on toimintana niin erityyppistä verrattuna kaivostoimintaan, ettei tarkastelu samassa yhteydessä ole mielekäästä. KaivosL:n ja YSL:n mukaisia hankkeiden vaikutusten selvilläolovelvollisuuksia lukuun ottamatta tässä työssä ei tarkastella vaikutusarviointeja koskevia säännöksiä, kuten YVA-lakia.

## 2 YMPÄRISTÖARVOJEN SUOJAN ULOTTUVUUS KAIVOSLUVASSA

### 2.1 Kaivoslupa ympäristöoikeudellisena lupana – onko se sitä?

#### 2.1.1 Ympäristöoikeudellisen luvan käsitteestä

*Kuusiniemi* on määritellyt ympäristöllisen luvan ennakkovalvontatoimenpiteeksi, jonka avulla säädellään ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa.<sup>40</sup> *Hollon* mukaan ympäristöllistä lupaa voidaan luonnehtia toiminnalle annettavaksi viranomaisen hyväksynnäksi.<sup>41</sup> Ympäristölupakomitea jaotteli ympäristölliset luvat sijoittamista, päästöjä ja teknisiä ratkaisuja koskeviin lupiin.<sup>42</sup> Tämän jaottelun mukaisesti YSL:n mukaisen ympäristöluvan on perinteisesti katsottava olleen lähinnä päästöjä koskeva lupa, mutta turvetuotannon sijoittumista ohjaava uusi 13 § on muuttanut ympäristöluvan luonteen yhden hanketyypin osalta myös sijoittamista koskevaksi luvaksi.<sup>43</sup> Kaivoslupa voidaan tämän jaottelun mukaisesti luokitella sijoittamista koskevaksi ympäristölliseksi luvaksi.

Lupajärjestelmät on perinteisesti jaoteltu viranomaisen harkintavallan mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaisiin lupiin, jolloin oikeusharkinta on nähty sidottuna harkintana ja tarkoituksenmukaisuusharkinta vapaana harkintana, mutta viime aikoina jaottelu on liudentunut. Sekä ympäristö- että kaivosluvut ovat oikeusharkintaisia lupia, eli lupa on myönnettävä, mikäli toiminta täyttää laissa asetetut vaatimukset.<sup>44</sup> *Seppälä* toteaa

---

<sup>40</sup> Kuusiniemi 1995, s. 2.

<sup>41</sup> Hollo 1991, s. 44.

<sup>42</sup> Kom. miet. 1989:52, s. 8.

<sup>43</sup> Säännöksen esitöiden mukaan YSL 13 §:n tarkoitus on estää turvetuotannon sijoittaminen paikalle, joka luonnonarvojensa kannalta on kokonaisuutena arvioiden valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävä. Luontoarvojensa kannalta merkittäväksi katsotaan paikka, jolla esiintyy useampi kuin yksi uhanalainen laji tai luontotyyppi. Äärimmäisen uhanalaisen ja erittäin uhanalaisen lajin tain luontotyyppin osalta myös yksittäinen merkittävä esiintymä voi muodostaa esteen turvetuotannon sijoittamiselle. Ks. HE 214/2013, s. 92–95.

<sup>44</sup> Kuusiniemi 1995, s. 84. Termit sidottu harkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta liittyvät päätöksenteon sallittuihin perusteisiin. Oikeusharkinnan on perustuttava säännöksiin ja muihin sallittuihin oikeuslähteisiin, eli harkinta on niihin sidottua. Tarkoituksenmukaisuus- eli vapaassa harkinnassa viranomaisen voi valita oikeudellisesti hyväksyttävistä ratkaisuista tarkoituksenmukaisimman, jolloin ratkaisu voi heijastella esim. yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

ympäristöluvasta kuitenkin, ettei se ole yksiselitteinen kyllä/ei -tyyppinen lupa, vaan oikeammin lupahakemuksen, luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten muodostama kompleksi. Luvanvaraisuudella tai luvalla ei ole tarkoitus ensisijaisesti estää tai kieltää toimintaa, vaan tarkoituksena on varmistaa, että toiminta järjestetään ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Siten ennakkollinen valvonta eli luvanvaraisuus luo perustan myös jälkikäteiselle valvonnalle, joka kohdistuu erityisesti lupamääräyksiin.<sup>45</sup>

### 2.1.2 Ympäristöoikeudellisen näkökulman sisällyttäminen kaivoslakiin

Uutta kaivoslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan uusi laki antaisi aiempaan kaivoslakiin verrattuna huomattavasti paremmat mahdollisuudet kaivostoiminnan ympäristövaikutusten huomioimiseen.<sup>46</sup> Näin epäilemättä onkin, koska kumotussa kaivoslaissa ympäristövaikutuksia ei lain säätämisaikojensa tapaan juuri tunnustettu, eikä niille myöhemmissä lain muutoksissakaan annettu merkittävää painoarvoa luonnonsuojelulain noudattamisvelvollisuutta lukuun ottamatta.<sup>47</sup> Kumotun kaivoslain aikaan lupaviranomainen nähtiin, hivenen kärjistäen, lähinnä lupa-automaattina, jonka tehtävänä oli myöntää lupa kaivostoimintaan, mikäli (kumotun) kaivoslain mukaiset, kaivostoimintaa *puoltavat* kriteerit täyttyivät.<sup>48</sup> Yleisten etujen ja ennakkollisen, lupaharkinnassa tapahtuvan valvonnan tuominen uuden kaivoslain keskiöön olikin merkittävä muutos kaivostoiminnan sääntelyssä. Tätä kautta pyrittiin kohentamaan kaivoslain yhteensopivuutta nykyaikaisen perusoikeusnormiston sekä ympäristöoikeudellisen sääntelyn kanssa.<sup>49</sup> Mutta onnistuttiinko tavoitellussa sääntelyn harmonisoinnissa?

<sup>45</sup> Seppälä 2003, s. 729 ja 732. Kirjoitus käsittelee ympäristölupaa, mutta tässä viitattu pätee myös kaivoslain mukaiseen kaivoslupaun. Luvan muodostavan kompleksin osana voisi mainita myös luvan myöntämisen esteet, joista KaivosL 48 §:ssä on omat säännöksensä.

<sup>46</sup> HE 273/2009 vp, s. 65.

<sup>47</sup> Ks. kumotun kaivoslain 71.2 § ja KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS). Vrt. kuitenkin Herler 2002, s. 388, joka arvioi, että useiden vähäisempien lakimuutosten, ajan kuluessa muuttuneen oikeuskäytännön sekä mm. ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) säätämiseen johtaneiden muuttuneiden yhteiskunnallisten arvostusten myötä (jo kumottu) kaivoslaki olisi tullut nähdä uudessa valossa, ja että kaivoslupien luonne oli jo tuolloin muuttumassa niiden alettua muistuttaa ympäristölupia.

<sup>48</sup> Länsineva 2006, s. 7. Kursivointi tässä kirjoittajan.

<sup>49</sup> Pölonen 2012, s. 71. Länsineva analysoi selvityksessään kaivoshankkeen yhteydessä kohdattavia perusoikeuskysymyksiä todeten, että huomioitavien ja keskenään punnittavien perusoikeuskysymysten moninaisuuden vuoksi on selvää, että tarkoituksenmukaisin vaihtoehto on kirjata lakiin lähinnä yleiset

Uuden kaivoslain keskeisin tavoite on edelleen kaivostoiminnan edistäminen. Tavoitesäännöksessä mainitaan erityisesti huomioon otettavaksi kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistönomistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema, toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Säännöksen perusteluissa todetaan, että luettelo ei ole tarkoitettu etusijajärjestykseksi, vaan ohjaamaan lain tulkintaa ja soveltamista oikeanlaisen kokonaistasapainon suuntaan.<sup>50</sup> Tavoitesäännöksen perusteella näyttäisi siltä, että kaikki kaivoshankkeen ympäristöllis-maankäytölliset ulottuvuudet ratkaistaisiin kaivoslain mukaisesti, yhden luukun periaatteella, mutta lain soveltamisala on, kuten *Hollo* toteaa, olennaisesti suppeampi.<sup>51</sup> Kaivoslakia ei siis ole tarkoitettu käytettäväksi ainoana instrumenttina kaivoshankkeiden ympäristönsuojelun ja maankäytön ohjaamisessa, vaan osana ympäristönkäyttöhankkeiden useaan eri lakiin hajautuvaa sääntelyjärjestelmää.

Kaivoslain tavoitesäännöksessä huomioituja seikkoja tarkastellaan tarkemmin kaivoslain mukaisessa, ennakkolisessa lupamenettelyssä, jossa kaivosviranomaisen on velvollinen antamaan mm. yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset, joissa kaivostoimintaan tulisi tarvittaessa kohdistaa velvoitteita ja rajoituksia. Lupaviranomaisen tulisi huomioida kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivosalueen vaikutusalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet. Siten uuden kaivoslain mukainen kaivoslupamenettely lähenee ympäristöoikeudellista lupaharkintaa. Tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä ja niitä koskevasta

---

periaatteet siitä, miten kaivosoikeudessa tyypillisiä perusoikeuskollisioita ratkaistaessa tulee edetä. Tällöin kaivoslupaviranomaisen vastuulle jää näiden periaatteiden soveltaminen kussakin käsiteltävässä tapauksessa. Ks. Länsineva 118–119.

<sup>50</sup> KaivosL 1 § ja HE 273/2009 vp, s. 70. Koska uuden kaivoslain mukaisia lupia uudelle (ei kumotun kaivoslain aikana käynnistetyille) kaivostoiminnalle ei toistaiseksi ole annettu, ei lain soveltamiskäytäntöä ole tältä osin vielä mahdollista arvioida.

<sup>51</sup> *Hollo* 2012, s. 4. Yhden luukun periaatteella tarkoitetaan mallia, jossa asiakas asioi vain yhdessä rajapinnassa viranomaisten kanssa. Ks. tarkemmin Belinskij ym. 2016, s. 1–3.



jätehuoltosuunnitelmasta annetaan kuitenkin ympäristöluvassa,<sup>52</sup> ja tähän kiteytyykin merkittävä ongelma ympäristöarvojen suojan ulottuvuuden kannalta.

### 2.1.3 Ympäristöarvojen suoja kaivoslaissa

Käytännössä näyttää jääneen melko vähäiselle huomiolle, *mitkä itse asiassa ovat ne ympäristönäkökohdat*, joita kaivoslain mukaisessa menettelyssä tarkastellaan, ja että pääosin ympäristöarvojen suoja myös uudessa kaivoslaissa toteutuu vasta kaivosluvan myöntämisen jälkeen ympäristönsuojelu-, vesi- ja luonnonsuojelulakien mukaisissa menettelyissä<sup>53</sup>. Myös paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet rakentuvat paljolti edellä mainittujen menettelyjen sekä YVAL:n mukaisen YVA-menettelyn varaan.<sup>54</sup> Kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevassa KaivosL 48.2 §:ssä kielletään kaivosluvan myöntäminen, mikäli toiminta aiheuttaisi vaaraa yleiselle turvallisuudelle, huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia<sup>55</sup> tai heikentäisi merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja, eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Säännöksen perustelujen mukaan kyse on yleisarvioinnista, ja esimerkkeinä tilanteesta, jossa lupaa ei voitaisi myöntää, mainitaan arvokkaan maisema-alueen<sup>56</sup> tuhoutuminen tai alueiden tuleminen [ihmisille] elinkelvottomaksi. Muun ympäristön pilaantumisen sallittavuus määräytyy kuitenkin edelleen ympäristönsuojelu- ja vesilakien nojalla.<sup>57</sup> Koska

<sup>52</sup> HE 273/2009 vp, s. 108–109. Käytännössä kaikki kaivostoiminta edellyttää myös YSL:n mukaista ympäristölupaa.

<sup>53</sup> Pölönen – Halinen 2017, s. 7. Kaivoslupaa ja ympäristölupaa haetaan vapaassa järjestyksessä, mutta käytännössä kaivoslupa varallisuus oikeuden luovan luonteensa vuoksi edeltää aina ympäristölupaa. Kaivosluvalla paitsi varmistetaan oikeus kaivostoimintaan, myös pääomitaan hankesuunnittelua sekä turvataan kaivosoikeuden myyntiin perustuva ansaintamahdollisuus. Uusi kaivoslaki sisältää veloitteen selvittää ja ottaa huomioon kaivostoiminnan ympäristövaikutukset, mutta siinä ei ole suoranaisesti määritelty uusia rajoitteita kaivosalan ympäristövaikutuksille tai maankäytölle.

<sup>54</sup> Pölönen 2012, s. 72.

<sup>55</sup> Hallituksen esityksen sanamuoto kuuluu ”erittäin merkittäviä vahingollisia ympäristövaikutuksia” (ks. HE 273/2009 vp, s. 105), mutta lain eduskuntakäsittelyssä vaikutuskynnys asetettiin alemmaksi eli jo ”huomattavat” vahingolliset ympäristövaikutukset ovat luvan myöntämisen este.

<sup>56</sup> Käsitettä ”arvokas maisema-alue” ei ole määritelty, mutta lienee selvää, ettei sillä tarkoiteta LSL 32 §:n mukaista maisema-aluetta, sillä luonnonsuojelulaki tulee muutenkin noudatettavaksi kaivoslupa-asiaa ratkaistaessa KaivosL 3 §:n viittaussäännöksen nojalla.

<sup>57</sup> HE 273/2009 vp, s. 105. Kaivostoiminnalla on voimakas vaikutus kaivosalueen luontoon, mutta myös tämän kaltainen ympäristön muuttaminen on sallittua, mikäli luonnonsuojelulain erityisiä kieltoja (LSL 39, 42 ja 47 §:t) ei rikota. ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen suojeltujen luontotyyppien muuttamiskiellosta (LSL 31 §) ja eliölajien 39, 42 ja 47 §:issä tarkoitettua suojelusta (LSL 48 §). Luonto- ja lintudirektiivien lajeja koskevasta poikkeamistoimivallasta on omat säännöksensä (LSL 49 §). Natura 2000 -alueita koskevasta

säännöksessä tarkoitettu huomattava vahingollinen ympäristövaikutus ei esitöiden mukaan voi perustua päästöistä aiheutuvaan ympäristön pilaantumiseen, jää jäljelle lähinnä muun fyysisen ympäristön muuttumisen aiheuttama huomattava vahingollinen ympäristövaikutus. Kaivostoiminta aiheuttaa kuitenkin tyypillisesti aina erittäin huomattavia muutoksia kaivosalueen fyysiseen ympäristöön, etenkin avolouhintana toteutettaessa. Näin ollen kaivosalueen luonnontilan muuttaminen tai jopa tuhoaminen ei ainakaan pelkästään voi olla säännöksessä tarkoitettu huomattava vahingollinen ympäristövaikutus. Kaivoslaissa ei myöskään ole määritelty luonnonarvoja, joita kaivostoiminnalla ei saisi tuhota. Toistaiseksi voidaankin lähinnä spekuloida sillä, millaiset kaivostoiminnan vaikutukset voisivat estää luvan myöntämisen kokonaan.<sup>58</sup> Esimerkiksi sovittamaton ristiriita alueella nykyisin merkittävän elinkeinotoiminnan, kuten matkailun, kanssa, voisi ehkä jossakin tapauksessa tulla kyseeseen.<sup>59</sup> Voidaan myös kysyä, olisiko Ruotsissa, Kiirunan kaivoskaupungissa toteutettava koko kaupunkikeskustan siirto kaivoksen tieltä mahdollista Suomessa, vai olisiko kyse lain tarkoittamasta merkittävästä vahingollisesta muutoksesta paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin.<sup>60</sup> Yksi uuteen kaivoslakiin kohdistetuista uudistamisvaatimuksista liittyy kunnan mahdollisuuteen asettaa reunaehtoja tai esteitä kaivostoiminnalle, ml. malminetsinnälle, kaavoituksen keinoin. Yleiskaavassa voidaan MRL 41.1 §:n nojalla antaa haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisia määräyksiä, mutta KHO on vuosikirjaratkaisussaan 2019:67 todennut, että

---

poikkeamistoimivallasta on säädetty LSL 66 §:ssä. Sen mukaisesti toimivalta poikkeuksen myöntämiseen on valtioneuvostolla yleisistunnossa. Poikkeaminen voi edellyttää myös EU:n komission lausuntoa.

<sup>58</sup> Huomionarvoista on, että kaivoslain 48.2 §:n kieltoihin ei ole sisällytetty kieltoa aiheuttaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista tai muuta merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Vertailukohtana voi käyttää YSL 49.1 §:ää, jonka 4 kohdassa on kielletty erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen. Vastaava kielto oli asetettu jo kaivoslakia aiemmin säädetystä, kumotussa ympäristönsuojelulaissa (86/2000), ks. jäljempänä kpl 2.2.3. Kaivoslakiin ei myöskään sisälly toiminnan sijoittamista ohjaavaa säännöstä, kuten YSL 13 §, jonka mukaan turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellista merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Säännöksen mukaan arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus sekä suon luonnontilaisuus. Luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa voidaan vastaavasti ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella sijaitseville luonnonarvoille.

<sup>59</sup> Tämänkaltainen tapaus saattaa tulla eteen Pohjois-Suomessa liittyen suunniteltujen uusien kaivosten avaamiseen. Mm. Hannukaisen kaivoshanke Kolarissa ja Juomasuon kaivoshanke Kuusamossa ovat kohdanneet voimakasta vastustusta matkailutoimialan suunnalta. Toisaalta esim. Suurikuusikon kultakaivos Kittilässä toimii varsin lähellä merkittävää matkailukeskusta.

<sup>60</sup> Ks. tarkemmin Kiruna kommun, kohta Vår stad i omvandling.

kaivostoiminnan kieltävää määräystä ei voitu pitää tällaisena määräyksenä, koska määräys ei välittömästi koskenut ympäristövaikutuksia.

#### *2.1.4 Kaivoslain ympäristöarvojen suoja koskevan sääntelyn rakentumisesta*

Kaivoslain valmistelussa käydyllä, KAILA:n esitystä koskeneella lausuntokierroksella ympäristöarvojen suoja lakiesityksessä tulkittiin vahvaksi: ympäristöviranomaisten ja -järjestöjen taholta esitystä pidettiin onnistuneena, kun taas useat elinkeinoelämän edustajat ja kaivosalan toimijat kritisoivat esitystä ympäristönäkökohtien liian suuren painoarvon vuoksi.<sup>61</sup> Näissä kannanotoissa lakiesityksen koettiin lisäävän epävarmuutta kaivostoiminnan oikeutuksen, toimintaan haettavien lupien myöntämisen ja toimintaedellytysten suhteen, ilmeisesti lähinnä niin, että toiminnan pelättiin rajoittuvan tai keskeytyvän ympäristönäkökohtien vuoksi.<sup>62</sup> Jälkikäteen tarkastellen erilaiset näkemykset linkittyvät siihen, miten käsitettä ”ympäristönäkökohdat” ja niiden huomioimista on tulkittu, sekä siihen, miten viranomaisvastuu on kaivoslaissa kohdennettu.

KAILA:n esityksessä kaivoslaiksi lupaharkinnan perusteita koskevan säännöksen<sup>63</sup> ensimmäinen momentti vastasi sisällöltään uuden kaivoslain 45 §:ää, jonka mukaan lupa myönnetään laissa säädettyjen edellytysten täytyessä, ellei toiminnalle ole laissa säädettyjä esteitä, joita ei voida lupamääräyksillä tai alueen kokoa pienentämällä poistaa. KAILA:n esitykseen sisältyi myös 36.2 §, jonka mukaan kaikkia lain mukaisia lupa-asioita (valtaus-, kaivos- ja kullanhuuhtontaluvat) ratkaistaessa oli noudatettava luonnonsuojelulakia sekä vesilakiin sisällytetyjä eräiden pienvesien (fladat ja kluuvijärvet) sekä luonnontilaisten uomien ja lähteiden suojelusäännöksiä (VL 1:15 ja VL 1:17a), jotka oikeuskäytännössä on katsottu vastaaviksi kuin luonnonsuojelulain luontotyyppien suojelua koskevat säännökset. Lisäksi kaivoslupa-asiaa ratkaistaessa tuli esityksen mukaan ottaa huomioon YSL 7 ja 8 §:n maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot sekä vesilain mukainen pohjaveden muuttamiskielto (VL 1:18) ja pohjavedenottamoiden suoja-alueita koskeva VL 9:20. Säännöksen

<sup>61</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, s. 5 ja 8.

<sup>62</sup> Ibid, s. 6–9.

<sup>63</sup> KAILA:n esityksessä 36 §.

perusteluissa todettiin, että mainitut säännökset tulisivat käytännössä huomioon otettaviksi vain tilanteessa, jossa toimintaan ei sovellettaisi ympäristönsuojelu- eikä vesilakia, eli käytännössä koskien lähinnä valtaus<sup>64</sup>- ja kullanhuuhtontalupia. Näin rakennettuna sääntely ei KAILA:n mukaan johtaisi kaivos- ja ympäristöviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan, vaan viranomaisten toimivallat täydentäisivät toisiaan.<sup>65</sup> Useat lausunnonantajat pitivät esitettyä säännöstä lupaharkinnan perusteista kuitenkin sekavana, ja katsoivat, että perusteluissa esitetty arvio viranomaisten toimivaltasuhteiden selkeydestä ei pitänyt paikkaansa.<sup>66</sup>

KAILA:n esityksessä kaivosluvan myöntäminen olisi vesilain tapaan rakentunut intressivertailulle, jossa olisi verrattu yleisille ja yksityisille eduille koituvia hyötyjä ja haittoja. Luvanmyöntämiskynnykseksi KAILA esitti vesilain tapaan huomattavan yleisille tai yksityisille eduille koituvan hyödyn verrattuna niille aiheutuviin haittoihin, ja ehdottomaksi luvanmyöntämisesteesi vaaran yleiselle terveydelle tai turvallisuudelle, merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset tai paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen merkittävän heikentymisen, joita ei lupamääräyksin voitaisi poistaa. Hyväksytystä laista intressivertailu jätettiin kuitenkin pois. Lakiesitystä käsitellyt ympäristövaliokunta vertaili kaivoslakiesitystä sekä vesi- ja ympäristönsuojelulakien sääntelymalleja päätyen toteamaan, että kumpikin menettely [intressivertailu ja ehdoton luvanmyöntämiseste tai pelkästään jälkimmäinen] on mahdollinen, eikä niissä ole merkittävää eroa. Käytännössä kaivostoiminnan edellytysten todettiin konkretisoituvan lupamääräysten kautta.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Uudessa kaivoslaissa valtauslupaa vastaava käsite on malminetsintälupa.

<sup>65</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2008, s. 93–95.

<sup>66</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, s. 28–29 ja 31. Itä- ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirastot katsoivat, että uuden kaivoslain lupamenettelyissä tulisi keskittyä ainoastaan alueiden käyttöoikeuden, alueiden ja maankäyttömuotojen tarkasteluun ja pidättäytyä ympäristöriskien ja ympäristön pilaantumisen tarkastelusta. Myös mm. oikeusministeriö, YM, Kaivannaisteollisuusyhdistys ry sekä Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti katsoivat esitetyn säännöksen kaipaavan vielä korjaamista.

<sup>67</sup> YmVL 7/2010 vp: s. 4–5. Valiokunta katsoi, että vesilain intressivertailulla säädellään toiseen yksityiseen etupiiriin ulottuvaa toimintaa ja annetaan suojaa ”hyödyttömien” hankkeiden vaikutuksilta, mutta kaivoslaissa vastaava sääntely asiallisesti toteutuu kaivospiirin toteuttamiseen vaadittavan, yleiseen tarpeeseen perustuvan lunastusluvan kautta.

### 2.1.5 Kaivosviranomaisen tehtävät

Uudessa kaivoslaissa kaivosviranomaiseksi asetettiin Turvatekniikan keskus (Tukes), kun aiemmin kaivoslain mukaiset lupa-asiat kuuluivat Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tehtäviin. Lakiuudistuksen myötä TEM:lle jäivät kaivoslain mukaisen toiminnan yleiseen ohjaukseen, seurantaan ja kehittämiseen liittyvät tehtävät. Kaivosviranomaisen puolestaan valvoo lain noudattamista sekä hoitaa muut KaivosL 4 §:ssä säädetty tehtävät. Tukesille on siis asetettu kolmoisrooli: Tukes edistää kaivostoimintaa, myöntää kaivoslain mukaiset luvat sekä toimii kaivoslain mukaisena valvontaviranomaisena. Tämänkaltainen laaja, osin ristiriitaisia tavoitteita sisältävä toimivalta on ongelmallinen ajatellen ympäristöarvojen suojan ulottuvuutta. Tehtävä kaivostoiminnan edistäjänä voi ääritapauksessa heijastua lupamenettelyyn lupapäätösten ”kaivosmyönteisyytenä”, tai jopa rajoittaa tai supistaa kaivoslain mukaisen valvonnan suorittamista. Toisaalta tehtävä kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena voi vaikuttaa lain mukaisen kaivostoiminnan edistämistehtävän hoitamiseen.<sup>68</sup> Uutta kaivoslakia valmisteltaessa suoranaista kritiikkiä Tukesin roolista antoi Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta, joka lausunnossaan totesi, ettei Tukesin asiantuntemus yksinään riitä kaivoksen ympäristöön vaikuttavien toimien lainmukaisuuden arvioinnissa, ja katsoi että tältä osin kaivosasiat tulisi ratkaista ympäristöviranomaisissa. Lausunnossa viitattiin myös eri maissa saatuihin huonoihin kokemuksiin siitä, että sekä kaivosoikeuden myöntäminen että ympäristönsuojeluun liittyvät lupa-asiat asetetaan saman

---

<sup>68</sup> Tukesin useiden roolien ongelmat näkyvät kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämistä koskevassa asiassa KHO 24.10.2017 t. 5324, jossa Tukes oli päätöksellään lykännyt kumotun kaivoslain mukaista kaivospiiriä koskevan kaivosoikeuden raukeamista. Kaivospiirille oli annettu 16.6.2005 kaivoskirja, jonka mukaan kaivostyöhön oli ryhdyttävä 2.5.2015 mennessä. Kaivospiirissä ei ollut aloitettu kaivostyötä. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian Tukesin käsiteltäväksi katsoen, että yhtiön lykkäyshakemus oli ollut puutteellinen, ja Tukesin olisi tullut huolehtia KaivosL 37.3 §:ssä ja hallintolaissa säädettyllä tavalla asian riittävästä selvittämisestä ja varata yhtiölle tilaisuus täydentää hakemustaan. Kaivosoikeuden haltijan valitettua KHO:een Tukes *yhtyi* valitukseen todeten mm., että kaivosyhtiö oli liittänyt hakemukseensa vaaditut selvitykset ja perustelut, ja että Tukes on ”käsitellyt yhtiön hakemuksen vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti ja pyytänyt kaikki selvitykset, jotka ovat olleet tarpeelliset –”. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Kahta kaivospiiriä koskeneessa tapauksessa KHO 7.3.2017 t. 972 oli vastaava tilanne. KHO kumosi toisen kaivospiirin osalta HaO:n päätöksen, jolla Tukesin päätös pidennetyn ajan myöntämisestä kaivostyöhön ryhtymistä varten oli kumottu. Toisen kaivospiirin osalta KHO katsoi, että kyseinen, jo vuonna 1954 määrätty kaivospiiri oli edelleen jäämässä lähes pelkästään kaivoskivennäisten reservialueeksi, joten selvityksen ei voitu katsoa osoittavan, että kaivosyhtiö pyrki vakavasti varsinaiseen kaivostyöhön alueella. Siten KHO pysytti tältä osin voimassa päätöksen, jolla HaO oli kumonnut Tukesin myöntämän pidennetyn ajan.

viranomaisen ratkaistavaksi.<sup>69</sup> Viime aikoina annettujen useiden KHO:n ratkaisujen valossa näkemystä voi pitää perusteltuna.<sup>70</sup>

Koska kyse on joustavien normien soveltamisesta, on todennäköisesti vaikeaa osoittaa oikeusteitse selkeitä puutteita tai menettelyvirheitä kaivosviranomaisen päätöksenteossa. Kyse on enemmänkin siitä, että yhden viranomaisen sisällä organisaatio ja toimintakulttuuri voivat muotoutua sellaisiksi, että edistämisen-, luovutus- ja valvontatehtävien järjestely ja niiden hoitamisen riippumattomuus näyttäytyy epäselvänä. Tähän viittaa myös Tukesin internet-sivuillaan esittämä organisaatorakenne, jossa kaivosasiat on sijoitettu Teollisuusyksikköön, joka ”valvoo – – kaivostoimintaa”.<sup>71</sup> Hallituksen esitystä uudeksi kaivoslaiksi koskeneella lausuntokierroksella myös useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota Tukesin kolmoisrooliin, ja esittivät erilaisia muita järjestelyjä, kuten lupien käsittelyn siirtämistä ympäristölupaviranomaiseen tai valvonta- ja lupaviranomaistehtävien organisatorista eheyttämistä.<sup>72</sup> Huomiot kaivosviranomaisen organisaatiosta jäivät lausuntokierroksella ja myös lain eduskuntakäsittelyssä osin sen seikan varjoon, että valtaushakemusten ja muiden kaivoslain mukaisten lupa-asioiden käsittelyajat silloisessa lupaviranomaisessa eli TEM:ssä olivat yli kaksi vuotta. Niinpä mm. ympäristövaliokunta korosti lausunnossaan erityisesti riittävän asiantuntemuksen ja resurssien turvaamista.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta 2008, s. 6.

<sup>70</sup> Ks. KHO 7.3.2017 t. 972, KHO 24.10.2017 t. 5324, KHO 22.11.2017 t. 6029, KHO 2017:177, KHO 2018:46.

<sup>71</sup> Tukes, kohta Tietoa Tukesista, Organisaatio.

<sup>72</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, s. 9–10.

<sup>73</sup> Mikäli kaivoslain uudistamisen yhteydessä olisi ryhdytty viranomaisten toimivaltasuhteiden ja viranomaismenettelyjen laajempaan uudistamiseen, olisivat lupien käsittelyajat lupaviranomaisessa todennäköisesti joksikin aikaa pidentyneet entisestään. Tämä olisi voinut johtaa kansantaloudellisesti tärkeän kaivosbuumin vaimenemiseen ja siten taloudellisiin menetyksiin, joten sääntelyn laajemmasta uudistamisesta pidättäydyttiin.

## 2.2 Ympäristövaikutusten sääntely KaivosL:n ja YSL:n mukaisissa lupamenettelyissä: Vertailua

### 2.2.1 Ympäristönsuojelun yleiset periaatteet ja toiminnanharjoittajan velvollisuudet

Ympäristönsuojelulaissa on säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuuksista huomattavasti kaivoslakia yksityiskohtaisemmin ja suoremmin. Kaivoslaissa sääntely on jätetty etäämmälle, periaatetasolle. Tähän syynä on nähdäkseni ennen muuta kaivoslain elinkeino-oikeudellinen luonne, jossa luvan hakijalle lain mukaisella lupamenettelyllä turvataan oikeus esiintymän tutkimiseen ja kaivostoiminnan suunnitteluun. Luvan haun ajoittuessa hankkeen suunnittelun varhaisvaiheeseen, ei teknisten ratkaisujen määrittely ja yksityiskohtaisten ympäristövelvoitteiden asettaminen ole mahdollista.

Ympäristölupamääräyksillä puututaan suoraan toiminnan päästöistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin (pilaantumiseen), joten ympäristöluvassa voidaan tästä syystä merkittävästikin puuttua itse toiminnan teknistä toteuttamista koskeviin ratkaisuihin. Tähän ohjaa myös parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) vaatimus.<sup>74</sup> Kaivoslupamääräysten antamista koskeva KaivosL 52 § on huomattavasti yleisluontoisempi ja jättää avoimeksi, missä määrin toiminnan tekniseen toteutukseen tulisi puuttua lupamääräyksillä. Tämä heijastelee myös kaivoslain ympäristösääntelyn kohteeksi jääviä, muita kuin pilaantumista koskevia ympäristövaikutuksia, joiden sääntely teknisin keinoin ei liene mahdollista aivan samaan tapaan kuin pilaantumista aiheuttavien päästöjen.

Ympäristölupamääräyksiä annettaessa toiminnan vaikutuksia tulisi arvioida ympäristönsuojelun, tai tarkemmin pilaantumisen ehkäisemisen, yleisten periaatteiden mukaisesti. Näitä periaatteita ovat ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate ja aiheuttamisperiaate. Periaatteisiin luetaan usein

---

<sup>74</sup> On kuitenkin huomattava, että YSL 52.3 §:ssä kielletään velvoittaminen vain tietyn tekniikan käyttöön

myös toiminnanharjoittajaa koskeva selvilläolovelvollisuus. Voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa osa muistakin edellä mainituista periaatteista on kirjattu velvoittavaan muotoon lain 2 lukuun, joka on otsikoitu ”Yleiset velvollisuudet, periaatteet ja kiellot”. Ympäristönsuojelun yleiset periaatteet linkittyvät toisiinsa, ja niitä tulisi tarkastella kokonaisuutena.<sup>75</sup> Ne ovat kansainvälisessä oikeudessa pitkän ajan kuluessa kehittyneitä, vakiintuneita normeja, joiden taustalla ovat sekä ympäristöpoliittiset että naapurussuhdeoikeudelliset lähtökohdat sekä oikeudenmukaisuus- ja moraalinäkökohdat.<sup>76</sup> Kaivoslain 6 §:n mukaisia periaatteita ovat tarpeellisen asiantuntemuksen ja riittävien edellytysten saatavilla olo, selvyys toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haittojen ehkäisemisen mahdollisuuksista, toiminnan turvallisuudesta huolehtiminen, vahinkojen ja haittojen estäminen ja poistaminen ja häiriö- ja vaaratilanteisiin varautuminen sekä haittojen ja vahinkojen korvaaminen. KaivosL 6 §:n periaatesäännös on rakennettu selkeästi kaivoslain valmistelussa todettujen uudistamistarpeiden perusteella ja näkökulmasta, ja sillä täydennetään muualla laissa säädettyjä yleisiä velvollisuuksia, kuten YSL:n mukaista selvilläolovelvollisuutta. Periaatteiden soveltaminen näyttäytyy esitöissä jossain määrin keveämpänä kuin ympäristönsuojelun periaatteiden: Kaivoslain mukainen toiminta ”olisi suunniteltava ja järjestettävä” siten, että kaivoslaissa ja muualla säädetty vaatimukset täyttyvät.<sup>77</sup>

### 2.2.2 Lupahakemuksen sisältö

Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2004, 3–7 §:t), kaivoslain (34 §) ja kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012, KaivosA, 16–17 §:t) perusteella voidaan todeta, että ympäristölupahakemuksessa toiminnan ympäristövaikutusten ja ympäristönsuojelun kannalta relevantit tiedot vaaditaan

---

<sup>75</sup> YSL:n periaateluettelo on esitetty ensimmäisen kerran jo edellisen ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:ssä. Säännöksen esitöiden mukaan nämä ympäristönsuojelun yleiset periaatteet ohjaavat sekä YSL:ia alemmaa norminantoa, että YSL:n ja sen nojalla annettavien säännösten soveltamista. Periaatteet voivat siis ohjata harkintaa ympäristölupamenettelyssä ja lupiin liittyvässä valvonnassa. Esitöissä todetaan myös periaatteiden läheinen yhteys toisiinsa. Ks. HE 84/1999 vp, s. 42–44, ja periaatteista ks. Scotford 2017, s. 84.

<sup>76</sup> Kuusiniemi 2001, s. 85–88.

<sup>77</sup> HE 273/2009 vp, s. 75.



esitettäväksi huomattavasti kaivoslupahakemusta yksityiskohtaisemmin. Kaivoslupaa koskevissa säännöksissä ei nimenomaisesti edellytetä esimerkiksi kaivoksen raaka-aineiden, energian, polttoaineiden ja kemikaalien kulutusta koskevien tietojen esittämistä. Nämä tiedot tulevat esitettäväksi kaivostoiminnan ympäristölupahakemuksessa, mutta huomioiden edellä käsitelty kaivoslupahakemuksen ajoittuminen ennen ympäristölupahakemusta, voi kaivoslupaa koskevien vaatimusten yleispiirteisyys asianosaisten kannalta näyttäytyä puutteena kaivoslupahakemuksessa, ja johtaa muistutuksiin.

Kaivosluvan sisältöä koskevat vaatimukset ja selvitysvelvollisuudet ovat osittain päällekkäisiä ympäristölupaa koskevien velvoitteiden kanssa. Sekä kaivos- että ympäristölupahakemuksissa tulee esittää selvitys toiminnan sijoittamispaikasta, alueen kiinteistöistä, toiminnan teknisistä ratkaisuista, kaivostoiminnan vaikutuksista ympäristöön sekä asianosaisista.<sup>78</sup> Kaivoslupahakemuksessa on selvitettävä toimenpiteet, joilla varmistetaan, ettei kaivosmineraaleja tuhleta, kun taas ympäristölupahakemuksessa edellytetään arviota materiaalien käytön tehokkuudesta. Lisäksi molemmissa hakemuksissa on selvitettävä, miten YSL:ssä säädetyt kiellot ja velvoitteet on huomioitu toiminnassa. Kun ympäristölupahakemus tyypillisesti laaditaan ja asetetaan nähtäville kaivoslupavaiheen jälkeen, näyttäytyy se osallisille aiemman menettelyn toisintona. Lupahakemusten päällekkäisten sisältövaatimusten ja kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia koskevien, näennäisen kattavien kaivoslain säännösten myötä osallisten on vaikeaa hahmottaa, mitkä seikat ovat olennaisia missäkin lupamenettelyssä, ja millaisia ympäristönäkökohtia päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon. Rajanveto voi olla haasteellista myös hallinnossa ja lupaviranomaisissa, ja toisaalta ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvia asioita on ainakin taustatietoina käsiteltävä kaivoslupituksessa, mikä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

---

<sup>78</sup> Vihervuori 2019. YSL 39.2 §:n mukainen selvitys toiminnan vaikutuksista voi mahdollisesti olla laajempi kuin KaivosL 34.2 §:n 6) kohdassa edellytetty selvitys, mikäli ympäristölupahakemus koskee myös muuta kuin varsinaista kaivostoimintaa. Tällaista muuta toimintaa voi olla esimerkiksi malmien rikastaminen tai muu teollinen toiminta, esimerkiksi tarvittavien rikastuskemikaalien valmistus, jos nämä toiminnot sijoitetaan kaivoksen yhteyteen.

### 2.2.3 Lupaharkinta ja luvan myöntämisen edellytykset ja esteet

Ympäristölupaharkinta on oikeusharkintaa: lupa on YSL 48.2 §:n mukaan myönnettävä, mikäli toiminta täyttää YSL:n ja jätelain (646/2011, JäteL) sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Lupa-asiaa ratkaistaessa on YSL 48.3 §:n nojalla noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Ympäristölupaharkinta voidaan jakaa edellytysharkintaan (ml. luvan myöntämisen esteiden harkinta) ja lupamääräysharkintaan. Näitä täydentää luvan voimassaolon harkinta.<sup>79</sup> YSL:ssä ei ole erikseen otsikoitua säännöstä luvan myöntämisen esteistä. Luvan myöntämisen edellytykset määrittävän YSL 49 §:n mukaisesti toiminnasta ei, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, YSL 16–17 §:ien mukaisten maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellon tai 18 §:n merta koskevien erityisten kieltojen vastaista seurausta, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella, eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920, NaapL) 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta tai olennaista heikennysten saamelaisten tai kolttien oikeuksiin. Toiminnan sijoituspaikan valinnasta, oikeusvaikutteisen kaavan vaikutuksesta toiminnan sijoittamiseen ja turvetuotannon sijoittamisesta on säännökset YSL 11–13 §:issä. Kielto aiheuttaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista on vastaava kuin oli kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) 42.1 §:n 4 kohdassa. Säännöksen esitöiden mukaan erityisellä luonnonolosuhteella tarkoitettiin alueen poikkeuksellisten luonnonarvojen kokonaisuutta. Esimerkkeinä mainittiin vesialue, joka on säilynyt

---

<sup>79</sup> Kumpula 2001, s. 1233–1236. Ympäristöluvan myöntämisestä koskeva päätös määrätään YSL 87 §:n mukaisesti olemaan voimassa toistaiseksi. Myös luvan myöntäminen määräajaksi on silti edelleen mahdollista toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytettyyn tekniikkaan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arviointiin liittyvästä painavasta syystä. Vuonna 2015 tehdyllä lakimuutoksella kumottiin YSL 71 § ja luovuttiin tarkistamismääräyksestä, jonka mukaan hakijan oli määräajassa tehtävä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi. Perusteena oli, että tarkistamismääräyksiä oli annettu käytännössä automaattisesti, jolloin tarkistamismenettelyyn oli päätyntä myös toimintoja, joissa luvan muuttaminen ei ollut välttämätöntä. Tällaisista turhista hallinnollisista menettelyistä luopumalla todettiin voitavan säästää viranomaisten resursseja ja menettelyihin osallistuvien aikaa ja edistää valvonnan keskittämistä niiden laitosten lupien valvontaan ja uudistamiseen, jolla on todellinen tarve luvan muuttamiseen. Näillä toimilla nähtiin voitavan merkittävästi tehostaa lupaviranomaisen toimintaa. Ks. HE 257/2014 vp, s. 29, 31, 35 ja 45–46.

luonnontilaisena ja poikkeuksellisen puhtena, tai alue, jonka tutkimukselliset arvot kuvaisivat myös sen erityisiä luonto-olosuhteita.<sup>80</sup>

Kaivoslupa-asian käsittelyssä arvioidaan oikeusharkintaisesti lupahakemuksen mukaisen kaivostoiminnan sallittavuutta suhteessa laissa säädettyihin edellytyksiin ja esteisiin, sekä tarvittavia lupamääräyksiä. Uudessa kaivoslaissa kaivosluvan myöntämisen edellytyksistä ja esteistä, eli ehdottomista vähimmäisvaatimuksista harjoitettavalle kaivostoiminnalle, on säädetty verraten tarkkarajaisesti. Luvan myöntämisen edellytykset liittyvät esiintymän hyödyntämiskelpoisuuteen<sup>81</sup>, kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijoittamiseen sekä maankäytön suunnitteluun. Luvan myöntämisen esteet taas voivat liittyä hakijaan, toiminnan huomattaviin haitallisiin seurauksiin sekä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella sovellettaviin esteisiin.<sup>82</sup> Näistä etenkin KaivosL 48.2 §:ään sisällytetty huomattavien haitallisten seurausten aiheuttamiskielto, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia, on ympäristöarvojen suojan kannalta keskeinen kirjaus. Kyseisessä säännöksessä kiellettyjen ympäristövaikutusten merkittävyyskynnys on sijoitettu *huomattavien* vaikutusten tasolle, eli verraten korkealle.<sup>83</sup> Kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan kuuluu

---

<sup>80</sup> HE 84/1999 vp, s. 66. Kumpula toteaa, että erityisiä luonnonolosuhteita omaavan alueen ei tarvitse täyttää esimerkiksi LSL:n mukaisen suojelun edellytyksiä, vaan riittävää on, että kyse on ympäristöluvanvaraisen toiminnan vaikutusalueella sijaitsevasta, luonnonarvoiltaan poikkeuksellisesta kokonaisuudesta, ja edelleen, viitaten ratkaisuun KHO 1988 A 90, että ankaratkaan lupamääräykset eivät voi kokonaan kompensoida puuttuvia luvan myöntämisedellytyksiä. Ks. Kumpula 2001, s. 1235 ja 1243.

<sup>81</sup> Esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden osoittaminen on kaivosluvan hakijan vastuulla. Esiintymän koko ja pitoisuus ovat riittävät, mikäli esiintymän hyödyntämisestä saatavat tulot kattavat käyttökustannukset ja takaavat riittävän tuoton hankkeeseen sijoitetulle pääomalle. Ks. HE 273/2009 vp, s. 102.

<sup>82</sup> Hakijaan liittyvinä esteinä mainitaan KaivosL 48.1 §:ssä ”jos – – hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia”. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella tarkoituksena on ensisijaisesti estää kaivoslupahakemukseen liittyvä keinottelu tai hyödyntämisoikeuden myöntäminen siten, että muiden toimijoiden mahdollisuudet esiintymän jatkokehittämiseen estyvät. On huomionarvoista, että hakijaan liittyvä este ei säännöksen ja esitöiden mukaan voisi olla hakijan muuhun lainsäädäntöön perustuvan velvollisuuden laiminlyönti. Tapauksessa KHO 21.4.2015/1041 oli kyseessä kaivospiirin määräämistä koskeva asia, joka KaivosL 178 §:n siirtymäsäännöksen perusteella käsiteltiin kumotun kaivoslain mukaisesti. Hallinto-oikeus totesi, että päätös kaivospiirin määräämisestä on annettava, jos hakemus täyttää kaivoslaissa säädetyt edellytykset, eikä hakijan aiempaa, mahdollisesti ympäristölupaehto- ja vastaista toimintaa voitu ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa KHO ei muuttanut HaO:n päätöstä.

<sup>83</sup> Merkille pantavaa on, että säädöstekstissä merkittävyyskynnys on alempi kuin hallituksen esityksessä, jonka mukaisesti ”kaivoslupaa ei saisi myöntää, jos kaivostoiminta – – aiheuttaisi *erittäin merkittäviä* vahingollisia

myös käyttöoikeutta koskeva harkinta, joka liittyy sekä kaivoslupaan että KaivosL 20.1 §:n mukaiseen kaivosalueenastuslupaan. Kaivosalueenastusluvan edellyttämää yleistä tarvetta arvioitaessa on huomioitava hankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset vaikutukset, työllisyysvaikutukset sekä vaikutukset yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon.<sup>84</sup> Ajatellen viime vuosina uutisoituja useita kaivosten talousvaikeuksia ja konkursseja<sup>85</sup> ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia talous- ja ympäristöriskejä, on epäselvää, onko kaivoslain mukainen esiintymän hyödyntämiskelpoisuutta koskeva sääntely ja siihen liittyvät selvittämismenettely toimiva. Asiaan on kiinnittänyt huomiota mm. *Määttä*.<sup>86</sup>

Kaivostoiminnan päästöjä ja niiden vaikutuksia ympäristöön säännellään YSL:n mukaisessa ympäristölupamenettelyssä, joten päästöistä aiheutuvien ympäristövaikutusten hallinnassa kaivoslain kirjauksilla ei ole suoranaista merkitystä.<sup>87</sup> Sen sijaan kaivoslupaharkinnan ja -lupamääräysten piiriin kuuluvat muut ympäristövaikutukset.<sup>88</sup> Verrattuna kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä ja esteitä koskeviin kirjauksiin, kaivoslain lupamääräysten antamista koskevat säännökset on kirjoitettu hyvin joustaviksi ja avoimiksi. Näin ollen kaivoslupaviranomaiselle jää laaja harkintavalta sen suhteen, miten kaivoslupaharkinnassa suojataan erilaisia yleisiä ja yksityisiä etuja, ml. ympäristöarvoja. Viime kädessä kaivostoiminnan ympäristövaikutukset kiteytyvät kaivosmineraalien ja -alueen sijoittumiseen, alueen (luonnon)ympäristön tilaan ja siihen, millainen muutos ympäristössä voidaan kaivoslain muiden, lähinnä elinkeino-oikeudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi

---

ympäristövaikutuksia”. Hallituksen esityksen mukaan ”käytännössä säännöksen soveltaminen voisi tulla harkittavaksi ainoastaan suurten kaivoshankkeiden yhteydessä. Tällöinkin lähinnä poikkeuksellisesti –”. Ks. HE 273/2009 vp, s. 105 (kursivointi tässä kirjoittajan).

<sup>84</sup> HE 273/2009 vp, s. 105–106.

<sup>85</sup> Vaikeuksissa olleita kaivoksia ovat olleet ainakin Hituran nikkelikaivos Nivalassa, Laivan kultakaivos Raahessa, Talvivaaran kaivos Sotkamossa ja Kajaanissa, ks. esim. YLE Uutiset.

<sup>86</sup> Määttä, Tapio [*@tapiomaatta*].

<sup>87</sup> Huomioiden kuitenkin KaivosL 3 §:ään sijoitettu viittaussäännös, jonka mukaan kaivostoiminnassa on otettava huomioon mm. YSL 5 §:n selvälläolovelvollisuus, 7 §:n maaperän pilaamiskielto, 8 §:n pohjaveden pilaamiskielto, 28 §:n ympäristölupavelvollisuus, 30 ja 61 §:ien ilmoitusvelvollisuus, 103 a §:n kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa koskeva velvollisuus ja 103 b §:n kaivannaisjätteen jätealueeseen liittyvä suuronnettomuuden torjuntavelvollisuus.

<sup>88</sup> Ympäristövaikutuksiksi on YVA-lain 1 §:ssä määritelty hankkeen tai toiminnan välilliset ja välittömät vaikutukset 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 alakohdissa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

hyväksyä. Vaikka kaivoslupaharkinta onkin oikeusharkintaa, voi lupaharkinta lain äärimmäisen joustavista muotoiluista ja tulkinnallisesta avoimuudesta johtuen muuttua luonteeltaan lähemmäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja siten saada esimerkiksi elinkeino-, työvoima- tai aluepoliittista (tai vaihtoehtoisesti ympäristöpoliittista) sisältöä.<sup>89</sup> Toistaiseksi uuden kaivoslain nojalla ei ole vielä annettu kaivoslupia kokonaan uudelle kaivostoiminnalle, joten tämän hetkisessä tilanteessa lainsoveltajan linjauksista ei ole varmuutta.

Kaivoslain 52.3 §:n perusteella kaivosluvassa tulee antaa tarpeelliset määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Yleisiä etuja on käsitelty KaivosL 49 §:n perusteluissa. Yleisiä etuja ovat hallituksen esityksen mukaan erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnat sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet. Esimerkkinä ympäristöllisistä intresseistä on mainittu maisemansuojelu. Mikäli kaivostoimintaa harjoitetaan avolouhintana, se aiheuttaa väistämättä ainakin muutoksia luonnon monimuotoisuuteen, luonnonolosuhteisiin ja maisemaan, mikä edelleen voi johtaa esim. viihtyvyyden alenemiseen.<sup>90</sup> Edellä kuvatuista tekijöistä muodostuu tietyn suuruinen yleisen edun menetys, mutta onko tilanteita, joissa tämä menetettävä yleinen etu olisi painavampi kuin kaivostoiminnasta koituva muu, lähinnä taloudellinen yleinen etu? Kaivoslaissa ja esitöissä ei ole selkeitä ohjeita, miten erityyppisten yleisten etujen merkittävyys ja painoarvo määritetään, vaan laki rakentuu ympäristöoikeudelle tyypillisestä joustavasta sääntelystä.<sup>91</sup> Laissa yleisten etujen suhteuttaminen ei perustu intressivertailuun, kuten vesilaissa ja KAILA:n kaivoslakiesityksessä, vaan yleisiä etuja harkitaan suhteessa laissa säädettyihin luvan myöntämisen edellytyksiin ja toisaalta laissa kiellettyihin seurauksiin, sekä turvataan kaivosviranomaisen määräyksillä.

---

<sup>89</sup> Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa ks. Kuusiniemi 1995, s. 83–84.

<sup>90</sup> Lisäksi kaivostoiminta aiheuttaa väistämättä päästöjä ympäristöön (esim. melu, pöly, värinä, vesistönpäästöt), mutta näiden sääntely perustuu pääosin YSL:iin.

<sup>91</sup> Ks. esim. Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015.

#### 2.2.4 *KaivosL 52.3 §:n mukaisten, yleisiä ja yksityisiä etuja turvaavien määräysten sisältö*

Vaikka kaivoslain mukaisia kaivoslupia kokonaan uudelle kaivostoiminnalle ei tätä kirjoitettaessa ole annettu, edellytti KaivosL 181.4 §:n siirtymäsäännös, että kaivosviranomaisen oli viimeistään kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta määrättävä vakuuden laji ja suuruus sekä annettava kaivosoikeuden haltijalle enintään vuoden pituinen määräaika vakuuden asettamiselle, sekä annettava kaivosoikeuden haltijalle yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset määräykset, sekä asetettava määräysten tarkastusväli. Määräyksiä annettaessa tuli noudattaa mitä laissa säädetään kaivosluvasta (52.3 ja 62.2 §:t) sekä kaivosturvallisuusluvasta (125 ja 127.2 §:t). Perusteena määräysten tarpeellisuudelle on yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen vaatimus, etteivät eri aikoina myönnettyjen kaivosoikeuksien ja -lupien haltijoiden oikeudet ja velvollisuudet saa olennaisesti poiketa toisistaan.<sup>92</sup>

Edellä todettuja, lain siirtymäsäännöksen nojalla annettuja KaivosL 52.3 §:n mukaisia yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä on käsitelty ratkaisussa KHO 22.11.2017 t. 6029, joka sisältää huomionarvoisia oikeusohjeita yleisten ja yksityisten etujen turvaamista koskeviin kaivoslupamääräyksiin liittyen. Tapauksessa yhdistys oli valittanut kaivosviranomaisen päätöksistä, jotka tukeutuivat lähinnä kaivosyhtiön hakemuksessaan esittämiin selvityksiin ja selityksiin.<sup>93</sup> KHO kumosi hallinto-oikeuden

<sup>92</sup> HE 273/2009 vp, s. 172–173. KaivosL 181.4 §:n perustelujen mukaan määräyksiä voitaisiin pääsääntöisesti pitää tarpeellisena turvallisuuden varmistamiseen liittyvistä perusteista, ja muiden määräysten antamista tuli arvioida erityisesti kullanhuhdonta koskevan kaivosoikeuden kohdalla, etenkin, kun koneellista kullanhuhdonta harjoitetaan kansallispuistossa, Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella tai saamelaisten kotiseutualueella. Edelleen määräyksillä ei saisi sanottavasti vähentää kaivoshankkeesta saatavaa hyötyä, pl. tärkeän yleisen edun kannalta välttämättömät määräykset. Määräykset on nähty tarpeelliseksi koskien lähinnä perinteisen kullanhuhdonnan edellytysten turvaamista ja maamassojen käsittelyn rajoituksia uusiutumattomien luonnonvarojen tuhlauksen estämiseksi, sekä luonnonsuojelulain aineellisten säännösten noudattamista.

<sup>93</sup> Tukesin päätökset 30.6.2014 KaivNrot 3695, 4013 ja 4909. Asiassa oli muun ohella kysymys myös päätösten antamiseen liittyvistä kuulemisista sekä vakuuden asettamisesta. Vakuuden osalta KHO katsoi samana päivänä antamassaan, toista kaivosviranomaisen päätöstä koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2017:177, että vakuutta kaivostoiminnan lopettamista varten koskevan 108 §:n sanamuoto vakuuden asettamisvelvoitteen osalta on ehdoton samoin kuin 181.4 §:n siirtymäsäännöksen sanamuoto. Näin ollen kaivosviranomaisen olisi tullut määrätä asetettavaksi kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten kaivoslain 108 §:ssä mainittuihin arviointiperusteisiin perustuva, lajiltaan ja suuruudeltaan riittävä vakuus samalla, kun se antoi kaivospiiriä koskevat yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Valituksenalaisessa päätöksessä 24.6.2014 KaivNro 1852 vakuus oli määrätty nollan euron suuruiseksi. Itä-Suomen hallinto-oikeus oli kumonnut päätöksen vakuuden asettamista koskevan lupamääräyksen osalta. KHO pysytti HaO:n päätöksen

päätöksen sekä kaivosviranomaisen päätökset ja palautti asiat Tukesille uudelleen ratkaistavaksi. Kyseinen ratkaisu on merkittävä, sillä siinä on linjattu sekä kaivosviranomaisen hallintolain 31 §:n mukaista selvittämisvelvollisuutta, että KaivosL 52.3 §:n mukaisten, kaivosluvassa annettavien määräysten sisältöä. Päätöksessä annetuista määräyksistä KHO totesi että

”määräyksiin – – ei ole sisällytetty tarkistamismenettelyn toimittamisen ja sisällön kuvausta, eivätkä tällaiset puutteelliseksi jääneet tarkistamismääräykset oikeuta antamaan pelkästään kaivoslain 18 §:n sisältöä toistavia määräyksiä, jotka eivät sisällöllisesti vastaa sitä, mitä yleistä ja yksityistä etua turvaavilta määräyksiltä kaivoslain 52 §:n 3 momentissa edellytetään”.

KHO kiinnitti varsin suorasanaisesti huomiota kaivosviranomaisen linjaan 52.3 §:ssä tarkoitettujen määräysten antamisessa, todeten, että

”tarkoituksena ei ole se, että Tukesin päätöksissä omaksutulla tavalla kaivosoikeuden tai kaivosluvan haltijaa ainoastaan informoidaan kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan kaivoslain 18 §:n sisällöstä. Tämä voidaan päätellä jo siitä, että kaivoslain 18 § tulee lain nojalla suoraan sovellettavaksi paitsi kaivoslupien, kaivoslain 181 §:n 3 momentin perusteella myös kumotun kaivoslain mukaisten kaivosoikeuksien haltijoiden suhteen. Siltä osin kuin määräysten antaminen on kaivoslain 52 §:n 3 momentissa säädetty huomioon ottaen tarpeellista, niiden tulee olla mainitun lainkohdan tarkoitukseen nähden riittävän konkreettisia. Määräysten antamisen tulee perustua sellaiseen selvitykseen, jonka perusteella niiden tarvetta ja sisältöä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti ja kulloisenkin kaivoshankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen. – – määräyksiä annettaessa on otettava huomioon myös se, millaista kaivostoimintaa alueella tulevaisuudessa aiotaan harjoittaa.”

Asiassa oli kyse Kuusamon Juomasuon kaivospiirin alueesta, jolla oli aiemmin harjoitettu lähinnä koeluontoista louhintaa kumotun kaivoslain mukaisen kaivoskirjan nojalla. KHO totesi, että käsillä olleissa asioissa olisi ollut mahdollisuus hankkia selvitystä myös kaavailtua tulevaa kaivostoimintaa koskevista seikoista, sillä Juomasuolle suunniteltua uutta kaivoshanketta koskeva YVA-selostus ja sitä koskeva yhteysviranomaisen lausunto olivat valmistuneet ennen kaivosviranomaisen päätöksen antamista. Kun kaivosviranomaisen ei

---

ja palautti asian uudelleen Tukesin käsiteltäväksi. Vakuuden asettamista koskeva määräys puuttui ainakin useista 181.4 §:n siirtymäsäännöksen nojalla annetuista kaivosviranomaisen päätöksistä, minkä vuoksi kaivosviranomaisen on sittemmin antanut lukuisia uusia päätöksiä, joilla vakuus on määrätty asetettavaksi. Ks. esim. päätökset 19.9.2019 KaivNro 6746, 10.4.2019 KaivNro 1317, 29.3.2019 KaivNro 3593 ja 13.2.2019 KaivNro 6595.

ollut tätä tehnyt, se oli KHO:n mukaan laiminlyönyt hallintolain mukaisen selvitysvelvollisuutensa sekä toiminut vastoin KaivosL 52.3 §:ssä tarkoitettua.<sup>94</sup>

Huomionarvoista on, että valituksen kohteina olleissa päätöksissä annettujen kaltaiset, vastaavan sisältöiset yleisten ja yksityisten etujen turvaamista koskevat määräykset oli annettu KaivosL 181.4 §:n siirtymäsäännöksen nojalla kaikille kaivosoikeuden haltijoille.<sup>95</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella kaivosviranomaisen antamat määräykset eivät sisällöltään vastaa laissa tarkoitettua. Kaivosviranomaisen näyttää kuitenkin tulkitsevan säännöstä niin, että kun KaivosL 52.3 §:n nojalla annetut määräykset on 181.4 §:n mukaisen siirtymäkauden aikana kerran annettu, niitä ei pääsääntöisesti ole myöhemmin tarkennettu, vaikka kaivosviranomaisen olisi antanut uuden, vakuuden asettamista tai määräysten tarkistamisen ajankohtaa koskevan päätöksen.<sup>96</sup> Tilanne on ongelmallinen, koska kaivosviranomaisen määrittelemä linja on saanut voimakasta kritiikkiä ylimmän tuomioistuimen ratkaisussa. Kun kumotun kaivoslain mukaisen kaivoskirjan nojalla kaivostoimintaa harjoittaville annetut yleisten ja yksityisten etujen turvaamista koskevat määräykset ovat edellä käsiteltyjen, Juomasuon kaivospiiriä koskevien päätösten kaltaisia, on epäselvää, toteutuuko KaivosL 181.4 §:n edellyttämä kumotun kaivoslain mukaisen kaivoskirjan ja uuden kaivoslain mukaisen kaivosoikeuden haltijoiden yhdenvertaisuus, ja onko kaivosviranomaisen riittävästi huolehtinut kaivoslain mukaisesta yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta.

<sup>94</sup> Arvioitaessa KHO:n ratkaisua suhteessa kaivoslain esitöihin on todettava, että KHO on katsonut yleisen edun kannalta välttämättömät määräykset tarpeelliseksi laajemmin kuin KaivosL 181.4 §:n perusteluissa on esitetty.

<sup>95</sup> Ks. esim. päätökset 30.6.2014 KaivNro 3159 (Nunnanlahti, Juuka), 30.6.2014 KaivNro 2368 (Mustamäki, Lemi), 30.6.2014 KaivNro 4551 (Alanen, Sotkamo), 30.6.2014 KaivNro 2819 (Talvivaara, nyk. Terrafame, Sotkamo ja Kajaani), 24.6.2014 KaivNro 1317 (Pyhäsalmen kaivos, Pyhäjärvi), 24.6.2014 KaivNro 1921 (Tytyri, Lohja), 24.6.2014 KaivNro 3593 (Kylylahden kaivos, Polvijärvi), 30.6.2014 KaivNro 1298 (Särkijärvi, Siilinjärvi), 24.6.2014 KaivNro 5965 (Suurikuusikko, Kittilä), 24.6.2014 KaivNro 7140 (Kevitsa, Sodankylä). Tässä mainitut päätökset koskevat toiminnassa olevia kaivoksia, joista osa, kuten Terrafamen (ent. Talvivaaran) ja Suurikuusikon monimetallikaivokset ovat huomattavan suuria, mistä johtuen myös kaivosten vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin voivat olla huomattavia.

<sup>96</sup> Ks. päätökset 19.9.2019 KaivNro 6746, 10.4.2019 KaivNro 1317, 29.3.2019 KaivNro 3593, 13.2.2019 KaivNro 6595, 19.12.2018 KaivNro 4847, 11.12.2018 KaivNro 2568, 29.11.2018 KaivNro 3482, 19.10.2018 KaivNro K8194, 29.6.2018 KaivNro 2005, 4.4.2018 KaivNro K7094, 23.3.2018 KaivNro 2844, 23.3.2018 KaivNro 6719, 7.2.2018 KaivNro 1895.



### *2.2.5 Kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten toimivaltasuhteet ja lupaharkinnan rajat*

Kaivoslain ympäristönäkökohtia koskevien säännösten myötä muodostuu herkästi tilanne, jossa hankkeen alkuvaiheessa käsiteltävään kaivoslupahakemukseen ja siitä annettaviin lausuntoihin, muistutuksiin ja mielipiteisiin pyritään sisällyttämään kaikki mahdolliset ympäristövaikutuksiin liittyvät tiedot ja näkökohdat. Näin sekä kuulemisen kohteena olevat aineistot että kuulemiseen liittyvät asiakirjat muodostuvat helposti massiivisiksi ja vaikeaselkoisiksi. Lupaviranomaisen tulisi puolestaan tunnistaa aineistosta ne seikat, jotka tulee käsitellä kaivoslupaprosessissa, ja jättää ympäristölupamenettelyyn kuuluvat seikat omaan prosessiinsa. Tällöin asianosaisille voi tulla käsitys, että lupaviranomainen toimii kaivostoiminnan ympäristövaikutusten säätelyn osalta vastoin lain kirjainta, mikä voi johtaa valitukseen kaivoslupapäätöksestä. Epäselvyyksien välttämiseksi kaivoslupaviranomaisen tulisi esimerkiksi kuulemismenettelyn yhteydessä selvittää asianosaisille kaivosluvan ulottuvuutta ja myöhemmän ympäristölupaprosessin vaatimuksia.

Kaivoslain esityöt huomioiden näyttää monelta osin siltä, että kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnan on ajateltu nojaavan kaivoslain soveltamiseen rinnakkain YSL:n kanssa. Ympäristönsuojelulain soveltamisalan rajautuessa ympäristön pilaantumisen torjuntaan, päädytään tilanteeseen, jossa muut kuin ympäristön pilaantumisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset tulisi kattavasti käsitellä kaivosluvassa. Tällaisia ovat mm. vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja maisemaan. Keskeinen ongelma on, että kaivoslupaluvan varallisuus oikeudellisten oikeusvaikutusten vuoksi yleisesti haetaan ennen ympäristölupaprosessia, jolloin kaivoslupaviranomaisella ei ole käytettävissään ympäristölupahakemukseen vaadittavia tietoja, eikä tietoa siitä, miten ympäristönäkökohdat YSL:n mukaisessa menettelyssä tulevat huomioon otetuiksi.

Kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevan KaivosL 48.2 §:n esitöistä käy ilmi, että kaivosluvan myöntämisen esteenä olevia huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia, siltä osin kuin kyse on terveyshaitasta tai ympäristön pilaantumisesta, arvioidaan

yksityiskohtaisesti YSL:n ja VL:n nojalla. Tällöin jää epäselväksi, tulisiko kaivoslupamenettelyssä myöntää kaivoslupa senkaltaiseen kaivostoimintaan, joka kuitenkin myöhemmin estyisi, kun ympäristölupaa ei voitaisi myöntää terveyshaittojen tai ympäristön pilaantumisen vuoksi. Tällaiseen tilanteeseen voisivat johtaa esimerkiksi kaivostoiminnan melu-, pöly- tai kemikaalipäästöt. Haettaessa kaivoslupaa ennen ympäristölupaprosessia tämänkaltaisen tilanne olisi ilmeisesti mahdollinen.<sup>97</sup> Mikä sitten olisi säännöksen kieltämä huomattava vahingollinen ympäristövaikutus? Esitöissä mainitaan esimerkkinä arvokkaan maisema-alueen tuhoutuminen. Mahdollista lienee myös laajamittainen sellaisten arvokkaiden luonnonolosuhteiden tuhoutuminen, jotka eivät saa suojaa luonnonsuojelulain nojalla, esimerkiksi sellaiset uhanalaiset luontotyypit tai muut luontoarvot, joiden suojelusta ei toistaiseksi ole säännöksiä LSL:ssä.<sup>98</sup> Huomioiden KaivosL 48.2 §:n esitöistä ilmi käyvät soveltamisohjeet, KaivosL 48.2 § näyttäytyy ikään kuin kaivoslain ”Vuotos-pykälänä”<sup>99</sup>, joka tulisi sovellettavaksi äärimmäisessä erityistilanteessa, jossa kaivostoiminnan ympäristövaikutukset jostakin syystä olisivat erittäin poikkeuksellisia, mutta kuitenkin muun sääntelyn nojalla sallittavissa.<sup>100</sup>

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien tarve tulee harkittavaksi sekä kaivos- että ympäristölupa-asian käsittelyn yhteydessä KaivosL 3 §:n ja YSL 48 §:n nojalla. Aiemman korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella luonnonsuojelulain mukainen poikkeaminen tuli yleensä ratkaista ennen hanketta koskevan lupa-asian ratkaisemista.

<sup>97</sup> Esitetyn kaltaiseen tilanteeseen liittyy ratkaisu KHO 6.6.2019/2675, jossa kaivostoiminnan jatkamista koskeva ympäristölupahakemus hylättiin lupaviranomaisessa (AVI) sillä perusteella, että toiminnasta oli aiheutunut ja tulisi toimintaa jatkettaessa aiheutumaan merkittävää (kumotussa) ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettua merkittävää vesistön pilaantumista, jota ei voida hakemuksen pohjalta lupamääräyksin ehkäistä. Hallinto-oikeus ja KHO pysyttivät tältä osin AVI:n päätöksen. Kaivostoiminnan harjoittajalla oli lainvoimainen kaivoslupa.

<sup>98</sup> Luontotyyppien uhanalaisuudesta ks. Raunio – Schulman – Kontula (toim.) 2008.

<sup>99</sup> Vrt. VL 3:4.2, jonka mukaan ”lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke – – aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonolosuhteissa tai vesiluonnossa”. Nk. Vuotoksen allashanketta koskenut vesilain mukainen lupahakemus kumottiin KHO:ssa ko. pykälää vastanneen kumotun vesilain (264/1961) 2:5:n perusteella, ks. KHO 2002:86. Vuotos-tapaus on toistaiseksi ainoa, jossa VL 3:4.2:n soveltaminen on johtanut vesilain mukaisen luvan epäämiseen vesilain 1960-luvulta alkavan soveltamishistorian aikana. Huomionarvoista on, että sekä VL 3:4.2:ssa että KaivosL 48.2. §:ssa mainitaan suojattavana intressinä paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olot.

<sup>100</sup> Näin myös Pölönen 2013, s. 425–426, joka on luonnehtinut KaivosL 48.2 §:n säännöstä ”ympäristölliseksi ja sosiaaliseksi perälaudaksi” suhteessa kaivoslakiin kirjattuihin kestävyystavoitteisiin.

Vuosikirjaratkaisussaan KHO 2013:173 korkein hallinto-oikeus kuitenkin muutti linjaustaan katsoen, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellyttäminen ennen muuta viranomaispäätöstä on ratkaistava tapauskohtaisesti, mikäli lupien edellytyssuhteesta ei ole säännöksiä.<sup>101</sup> Tapauksessa oli kyse vanhan vesilain (264/1961, kumottu) mukaisen voimalaitosluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan välisen edellytyssuhteen olemassaolosta. Ratkaisu ja siinä annetut uudet oikeusohjeet ohjaavat merkittäväällä tavalla hankkeita, ml. kaivoslupia ja kaivosten ympäristölupia, koskevien lupa-asioiden ja luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupa-asioiden käsittelyä ja ratkaisemista. KHO totesi, että LSL 49 §:n 3 ja 4 momentin mukaisen poikkeuksen edellyttäminen ennen muuta päätöstä saattaa olla tarkoituksenmukaista, jos kysymys on hankkeesta, jossa lajiensuojelua turvaavia vaihtoehtoja ei käytännössä ole. LSL:n mukaiset lajisuojelun tavoitteet voidaan KHO:n mukaan kuitenkin turvata myös muun kuin luonnonsuojeluviranomaisen päätöksellä, eli hanketta koskevalla lupapäätöksellä, jossa annetaan asiaa koskevia määräyksiä, kuten velvoite LSL:n mukaisen poikkeusluvan hakemiseen. Toisena kategorisen edellytyssuhteen vastaisena seikkana KHO mainitse LSL 53 §:n mukaisen korvaussääntelyn, joka toisinaan saattaa edellyttää hankeluvan käsittelyä ennen LSL:n mukaista poikkeamislupaa. KHO toi esiin myös reaalisia argumentteja, kuten kysymyksessä olleen lupamenettelyn ja sitä seuranneen muutoksenhaun kesto sekä se, että lupaviranomainen oli jo ensi asteessa ratkaissut lupa-asian.<sup>102</sup> Sierilä-päätöksessä muotoillun linjan mukaisesti KHO katsoi, että kumotun kaivoslain mukaisen, kaivospiirin muuttamista koskeneen lupa-asian KHO 11.1.2017 t. 34. (muu päätös) yhteydessä luonnonsuojelulain 48.2 §:n tai 49.3 §:n mukaista poikkeamislupaa ei pidetty kaivospiirin määräämistä koskevan hakemuksen ratkaisemisen edellytyksenä. Luonnonsuojelulain noudattamisen kannalta riittävä menettely oli kaivosviranomaisen päätöksessä annettu

---

<sup>101</sup> Poikkeusluvan edellyttämistä harkittaessa tulee KHO:n ratkaisun mukaan huomioida mm. LSL:n mukainen rauhoituksen tai suojelun sisältö ja siitä haettavan poikkeusluvan mahdollinen sisältö, sekä ratkaistavan hankkeen luonne ja viranomaisen päätösharkinnan laajuus.

<sup>102</sup> Hankeluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellytyssuhteesta ks. tarkemmin Soininen 2015, s. 6–13, jossa Sierilä-päätöksestä s. 10–13.

määräys hakea ELY-keskukselta poikkeuslupaa luonnonsuojelulain mukaisesta rauhoituksesta poikkeamiseen.<sup>103</sup>

Lopputulena uuden kaivoslain ympäristösääntelystä voidaan todeta, että kaivoslupaa koskevassa asiassa kaivoslupaviranomaisen olisi pitädyttävä tarkastelussa selkeästi ympäristönsuojelu- ja vesilakien soveltamisalan ulkopuolella, sillä käytännössä kaivoslupaa edellyttävä toiminta aina vaatii myös em. muiden lakien mukaiset luvat. Kun toisaalta kuitenkin huomioidaan kaivoslupamenettelyn ajoittuminen ennen ympäristönsuojelu- ja vesilakien lupamenettelyä, on kaivoslupaviranomainen haasteellisen tehtävän edessä: Kaivoslupaharkinnassa käytännössä täydennetään ympäristö- ja vesilupaharkintaa, jota ei ole vielä edes aloitettu! Käytännössä kaivosluvan ympäristösääntely lopulta pelkistyy sen varmistamiseen, että edellä tarkasteltua lain 48.2 §:n ehdotonta luvanmyöntämistä, jonka olemassaolo muutoinkin lienee äärimmäisen harvinaista, kunnioitetaan.

### **2.3 Ympäristöperusoikeus, osallistumismahdollisuudet ja lupamenettelyjen päällekkäisyys**

Ympäristöperusoikeudesta on säädetty perustuslain 20 §:ssä. Sen mukaan

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Toisin kuin säännöksen ensimmäinen, julistuksenomainen momentti, toinen momentti sisältää julkiselle vallalle toimeksiannon kehittää ympäristösääntelyä sekä aineellisia tavoitteita (terveellinen ympäristö) että menettelyllisiä tavoitteita (mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon) noudattaen.<sup>104</sup> Seuraavassa esitetään joitakin kokoavia näkökohtia

<sup>103</sup> Tässä tapauksessa KHO piti Sierilä-tapauksesta huolimatta lähtökohtana, ettei kaivospiirin määräämistä koskevaa päätöstä tulisi tehdä ennen kuin asiassa on myönnetty poikkeuslupa LSL:n mukaan, viitaten esim. ratkaisuun KHO 26.1.2009 t. 175.

<sup>104</sup> Kuusiniemi 2001, s. 179–180.

kaivostoiminnan sääntelyyn liittyvistä päätöksentekomenettelyistä ja osallistumisesta niihin.<sup>105</sup> Tässä esitetyt näkökohdat taustoittavat jäljempänä luvuissa 3 ja 4 esitettäviä, tutkimushaastatteluissa esiin nousseita huomioita kaivostoiminnan sääntelyyn liittyvistä useista menettelyistä, erityisesti kuulemisista.

Kaivostoiminnan nykyinen sääntely muodostuu useista erillisistä arviointi-, lausunto- ja lupamenettelyistä. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen läpi käyminen edellyttää hakijalta laajojen hakemusaineistojen ja kattavien selvitysten (ml. YVA-lain mukainen YVA-selostus siihen liittyvine aineistoinen) tuottamista, joka vaatii paitsi runsaasti asiantuntijatyötä, myös aikaa; esimerkiksi monia luontoselvityksiin liittyviä maastotöitä on mahdollista toteuttaa vain lyhyinä aikoina vuosittain. Peräkkäisiin ympäristömenettelyihin liittyvät useat kuulemiset lausuntojen ja muistutusten laatimisineen ovat rasite sekä viranomaisille, sidosryhmille että paikalliselle väestölle. Toisiaan seuraavien kuulemisten tarkoitus hämärtyy helposti, ja etenkin hitaasti etenevissä lupaprosesseissa muodostuu herkästi vaikutelma, että esitetyjä näkemyksiä ei kuitenkaan huomioida. Laajoilla, osin päällekkäisillä kuulemismenettelyillä on myös yhteys lupamenettelyjen pitkään ajalliseen keston. Kuulemisten ohella lupamenettelyjä ovat omiaan pidentämään epätietoisuus hakemuksissa vaadittavista aineistoista sekä, osin edellisestä johtuen, yhtäältä massiiviset ja toisaalta kuitenkin usein olennaisten seikkojen suhteen puutteelliset hakemusaineistot. Tässä tilanteessa ympäristönsuojelun tason säilyminen lakien tavoitesäännösten mukaisesti on epävarmaa. Edes viranomaisille toiminta eri lakien mukaisessa ”lupaviidakossa” ei ole välttämättä selkeää, kun mm. lupien välisiä edellytyssuhteita ja myöntämisympäristöä ei ole säännelty, ja muutoksenhakutie eri menettelyissä suuntautuu eri hallintotuomioistuimiin.<sup>106</sup> Sama kaivoshanke voi lupahakemusten, -päätösten ja muutoksenhaun ajallisten erojen vuoksi näyttäytyä eri lupaprosesseissa ja -viranomaisissa erilaisena, jolloin voidaan mahdollisesti jopa päätyä tilanteeseen, jossa samaa kaivostoimintaa koskevat useat

<sup>105</sup> Ks. aiheesta tarkemmin Pölönen 2012, s. 70–105, ja Pölönen 2013, s. 414–435. Kumotun kaivoslain ongelmakohdista ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta ks. Kumpula 2006.

<sup>106</sup> Näin myös Hollo 2012, s. 5.

keskenään ristiriitaiset lupapäätökset.<sup>107</sup> Toistaiseksi esimerkiksi kaivoslain mukaisen kaivosluvan ja ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan välinen suhde on osin epäselvä, etenkin, kun yhtään uuden kaivoslain mukaista kaivoslupaa kokonaan uudelle kaivostoiminnalle ei vielä ole myönnetty.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Mahdollista on esimerkiksi, että kaivosalue rajataan eri tavoin kaivos- ja ympäristöluvuissa, tai että kaivoslain ja sen nojalla myönnetyn kaivosluvan mukainen toiminta ei kuitenkaan täytä ympäristönsuojelulain ja sen nojalla myönnetyn ympäristöluvan vaatimuksia, kuten ratkaisussa KHO 21.4.2015 t. 1041.

<sup>108</sup> Ks. kuitenkin edellä kappaleessa 2.2.4 esitetty liittyen KaivosL 181.4 §:n siirtymäsäännökseen, jonka mukaan kaivosoikeuden haltijalle on kuitenkin tullut antaa mm. yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset määräykset

### **3 KAIVOSALAN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET NYKYISEN KAIVOS- JA YMPÄRISTÖLUPASÄÄNTELYN TOIMIVUUDESTA**

#### **3.1 Haastattelututkimuksen toteutuksesta ja raportoinnista**

Kaivosalan toimijoiden näkemyksiä nykyisen kaivos- ja ympäristölupasääntelyn toimivuudesta ja kehittämistarpeista selvitettiin haastattelututkimuksella. Haastateltavat edustivat kaivosviranomaista (Tukes), ympäristölupaviranomaista (AVI), kaivostoimialaa (Kaivosteollisuus ry) sekä ympäristöjärjestöä (Suomen Luonnonsuojeluliitto SLL ry). Kaivoshankkeita seuraava ympäristöjärjestö otettiin mukaan haastattelututkimukseen edustamaan paitsi ympäristöjärjestön, myös laajemmin lupamenettelyihin osallistuvien osallisten näkökulmaa. Haastattelut raportoidaan nimettöminä. Tekstissä haastateltavista on tästä eteenpäin käytetty nimityksiä kaivosviranomainen, ympäristölupaviranomainen, kaivostoimiala ja ympäristöjärjestö tai vastaavasti jonkin em. tahon edustaja, sekä haastateltava, milloin lauseyhteydestä muutoin käy selville, minkä toimijan näkemykseen viitataan.

#### **3.2 Ympäristöarvojen suojaaja kaivosten lupamenettelyissä koskeva sääntely**

Kaikki haastatellut, ehkä ympäristölupaviranomaista lukuun ottamatta, suhtautuivat vähintään varauksellisesti nykyisen sääntelymallin toimivuuteen. Suorimmin nykyistä sääntelymallia arvosteli kaivostoimiala, joka totesi kaivoslakia säädettäessä olleen hukassa tulevan lain tavoitteen ja kontekstin; oliko kyseessä elinkeino-oikeudellinen säädös vai ympäristöoikeuteen asemoitava, ympäristön- ja luonnonsuojelupainotteinen kaivoslaki. Kaivoslupaviranomainen otti selkeän kannan, että parempi olisi ollut irrottaa elinkeino-oikeudellinen, kaivannaisesiintymän hyödyntämisoikeuden tuova ”kaivosoikeuslupa” ympäristöllisestä sääntelystä. Ympäristölupaviranomaisen toteamus ”kyllähän se käytännössä kuitenkin on se ympäristölupaprosessi missä ne päästöjen rajottamista koskevat määräykset annetaan” viittaa selkeästi siihen, että haastateltava on katsonut kaivosten ympäristövaikutuksiksi lähinnä päästöistä aiheutuvat vaikutukset, eikä ole huomionut arviossaan esimerkiksi luonnon muuttumisesta tai turmeltumisesta aiheutuvia vaikutuksia

luonnolle tai ihmisten elinympäristölle.<sup>109</sup> Toisaalta ympäristöjärjestö toi epäkohtana esille ympäristöarvojen jäämisen kaivoslupaprosessissa vaille huomiota, minkä voidaan arvioida liittyvän erityisesti kaivoslupamääräyksiä koskevien joustavien normien tulkintaan ”elinkeinomyönteisesti” ja jättäen ympäristöarvot vähemmälle painotukselle, sekä toisaalta edellä mainittujen, luonnon muuttumista ja turmeltumista koskevien vaikutusten sivuuttamiseen lupamenettelyissä.

Kaivosviranomaisen lähestyi nykyisen sääntelymallin toimivuutta toteamalla, että nykyisessä kaivoslaissa on ikään kuin pohjana vanha, esiintymien hyödyntämisoikeuksia säännellyt kaivoslaki, johon on tuotu lisäyksenä ympäristöllisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia elementtejä, kuten mm. kuulemista koskevat säännökset. Haastateltava arvioikin, että uudistetun kaivoslain muotoilu on omiaan aiheuttamaan tulkintavaikeuksia kaivoshankkeiden osallisille esimerkiksi siltä osin, missä menettelyssä kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia tarkastellaan ja säännellään. Kaivosviranomaisen totesi, että tämänkaltaiset tulkintavaikeudet ovat hallinnon avoimuuden kannalta huono asia, sillä osallisille ei välttämättä selviä, missä menettelyssä ja miten heidän näkemyksensä, joista pääosan haastateltava arvioi liittyvän toiminnan ympäristövaikutuksiin, voidaan ottaa huomioon. Myös kaivosviranomaisen kannalta uuden kaivoslain soveltaminen on haastateltavan mukaan osin vaativaa, ja vaatii [kaivos]teknisen osaamisen ohella merkittävää juridista asiantuntemusta. Kaivosviranomaisen ratkaisut ovat haastateltavan mukaan kuitenkin saaneet tukea muutoksenhakuasioita käsitelleissä tuomioistuimissa, joten haastateltava arvioi, että kaivosviranomaisessa lakia on tältä kannalta katsoen sovellettu oikein.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Ympäristölupaviranomainen arvioi nykyisen sääntelymallin, eli erillisten kaivos- ja ympäristölupaprosessien toimivan yleisesti ottaen hyvin, ja katsoi lainsäädännön olevan riittävän selkeä asioiden etenemiseen, viranomaisessa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen liittyviltä osin.

<sup>110</sup> Haastattelu tehtiin toukokuussa 2016. Korkein hallinto-oikeus on tämän jälkeen antanut useita ratkaisuja, joissa kaivosviranomaisen päätöksiä on kumottu ja palautettu uudelleen käsiteltäväksi. Ks. KHO 7.3.2017 t. 972, KHO 24.10.2017 t. 5324, KHO 22.11.2017 t. 6029, KHO 2017:177, KHO 2018:46.



Kaivostoimialan näkemys nykyisen sääntelyn toimivuudesta kiteytyi kaivoslain uudistamista koskevassa toteamuksessa ”oli hukassa se ajatus et tehdäänkö nyt esiintymän hyödyntämistä koskevaa lainsäädäntöä vai tehdäänkö ympäristö- ja luonnonsuojelupainotteista kaivoslakia”. Kun kaivoslakuudistuksen taustalla vaikuttivat haastateltavan mukaan voimakkaasti aiemman, haastateltavan sanoin ”puritaanisen hyödyntämislain” KHO:n oikeuskäytännön myötä kokemat muutokset ja sitä kautta ilmi tulleet tarpeet kaivoslain mukaisten hallintomenettelyjen uudistamiselle ja ympäristönäkökohtien sisällyttämiselle lakiin, sekä lukuisat muut seikat, kuten valtioneuvoston työnjako ja eri viranomaisten toimintakyky ja osaaminen, haastateltavan sanoin ”sitten kaadettiin kaikki kerralla samaan kattilaan, ja siitä tuli nyt tuollanen kuin se on, sitten”. Haastateltava totesi, että ”nykyinen kaivoslaki menettelysäännöksiltään on aika paljon copy-paste YSL:n hallintomenettelyt” ja katsoi, että lakiuudistuksessa jäi miettimättä kaivoslain suhde YSL:iin ja vesilakiin sekä myös muihin menettelyihin, kuten YVA:aan, [LSL 65 §:n mukaiseen] Natura-vaikutusten arviointiin ja kaavoitukseen. Haastateltava korosti esiintymän hyödyntämisoikeuden myöntämisen olevan ”koko homman ydin” ja totesi ympäristöön, luontoon, asukkaalle ja ympäröivään yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten olevan oma asiansa, jotka tulee jossakin menettelyssä käsitellä. Haastateltava katsoikin vuonna 2011 voimaan tulleen uuden kaivoslain olleen ”ensimmäinen harjoitus” lainsäädännön kehittämisessä.

Ympäristöjärjestö arvioi nykyisessä sääntelymallissa olevan ongelmallista mahdollisen ”ohipuhumisen”, millä haastateltava tarkoitti ympäristönäkökohtien huomioimatta jäämistä lupaprosesseissa. Haastateltavan käsityksen mukaan toiminnanharjoittajillekaan ei välttämättä ole selvää, mitä asioita missäkin lupaprosessissa käsitellään, mikä ilmenee puutteellisina lupahakemuksina ja pitkittyvinä lupaprosesseina. Ympäristöjärjestö arvioi, että kaivosluvan myöntämistä ohjaa edelleen vahvasti elinkeino-oikeudellinen näkökulma, jolloin uudistettuun kaivoslakiin sisällytetyt kirjaukset ympäristönäkökohtien huomioimisesta jäisivät toissijaisiksi. Nykyisenkaltaisen sääntelyn toimivuuden kannalta haastateltava näki keskeisenä viranomaisten osaamisen, millä hän täsmensi tarkoittavansa erityisesti sitä, että myös kaivosviranomaisella on oltava vahvaa ympäristöosaamista

voidakseen tunnistaa ympäristölupaprosessissa käsiteltävät asiat ja toisaalta käsitelläkseen ympäristönäkökohtia kaivoslaissa säädetyn mukaisesti. Näyttääkin siltä, että ympäristöjärjestön käsitys kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä tarkasteltavista ympäristönäkökohdista on ehkä laajempi kuin mitä uusi kaivoslaki lainopillisesti arvioiden edellyttää.

### 3.3 Osallistumismahdollisuudet ja kuulemismenettelyt

Kaikki haastateltavat (kaivoslupaviranomaisen, ympäristölupaviranomaisen, kaivosalan toiminnanharjoittajan ja ympäristöjärjestön edustajat) toivat nykyisen sääntelymallin toimivuutta heikentävänä keskeisenä epäkohtana esiin kaivoshankkeisiin liittyvät lukuiset lupamenettelyt ja niihin liittyvät kuulemiset, jotka ovat omiaan aiheuttamaan osallisissa ja myös toiminnanharjoittajien keskuudessa epätietoisuutta siitä, missä menettelyssä mitään asioita käsitellään. Tämä epätietoisuus voi puutteellisten hakemusaineistojen myötä heijastua myös menettelyjen keston. Osallisten osalta useat peräkkäiset ja osin päällekkäiset kuulemismenettelyt kasvattavat erään haastateltavan sanoin ”kansalaisten osallistumisen taakkaa”, viranomaisten osalta puolestaan hallinnollista taakkaa. On huomattava, että kaivoshankkeisiin kohdistuu jo ennen kaivos- ja ympäristölupavaihetta useita muita hallinnollisia lupa- ja suunnittelumenettelyitä, joten toistuvien ja päällekkäisten kuulemisten ongelma ei poistuisi pelkästään kaivos- ja ympäristölupien kuulemismenettelyjä yhdistämällä. Huomioiden kaivoslupavaiheeseen etenevien kaivoshankkeiden vähäisen määrän, lupamenettelyjen päällekkäisyyksistä aiheutuvan taakan suuruutta ei ole syytä korostaa.<sup>111</sup> Toisaalta tämän tekijän voi myös nähdä puoltavan menettelyjen lainsäädännöllistä kehittämistyötä, sillä oletettavasti myös säädösmuutoksiin liittyvässä siirtymävaiheessa käsittelyssä olevien asioiden määrä olisi vähäinen.

Viranomaisten toiminnassa ympäristöviranomaisen korosti epävirallisen yhteistyön tarvetta ja totesi, että tätä kautta viranomaiset voivat selvittää muiden prosessien sisältöä ja etenemistä, mutta päällekkäiseltä työltä ei täysin voida välttyä, mitä haastateltava totesi

---

<sup>111</sup> Uuden kaivoslain oltua voimassa kahdeksan vuotta, sen nojalla ei ole toistaiseksi vielä annettu yhtään kaivoslupaa kokonaan uudelle kaivostoiminnalle.

voitavan pitää hallinnon tehokkuuden kannalta epämielekkäänä. Kaivosviranomaisen korosti kuulemissäännösten ajanmukaistamisen tarvetta. Näin toimimalla voitaisiin haastateltavan mukaan myös siirtyä kattavasti sähköiseen asiointiin.<sup>112</sup> Kehitettäessä sähköistä asiointia kaivoslupaviranomaisessa tulisi myös huomioida viranomaisten käyttämien järjestelmien yhteensopivuus, jotta mm. kuulemismenettelyjä voitaisiin yhdistää.

### 3.4 Sääntelyn katvealueet

Kysymykseen sääntelyn katvealueista vastasivat erityisesti lupaviranomaiset. Ympäristöjärjestön näkemyksen mukaan pelkona on, että kaivos- ja ympäristölupasääntelyjen ”väliin” saattaisi jäädä ympäristövaikutuksia, joita ei säännellä kummassakaan prosessissa, mutta haastateltava ei osannut selkeästi yksilöidä näitä. Haastateltava totesi, että ongelmia on ehkä ollut enemmän kaivosten ympäristölupamenettelyissä, kun esimerkiksi ”tiettyjä aineita ei oo vaik huomioitu siellä”.<sup>113</sup>

Kaivosviranomainen nosti vakavana sääntelyongelmana esiin kaivoslain ja muiden lakien mukaiset vakuusmenettelyt erilaisten ongelmatilanteiden varalle. Nykyisin mm. kaivos- ja ympäristönsuojelulaeissa on oma, eriytetty vakuussääntelynsä. Haastateltava totesi, että käytännössä on tullut vastaan useita tilanteita, joissa asetettu vakuus ei olekaan ollut käytettävissä, esimerkiksi niin, että vakuuden käyttöönotto on edellyttänyt onnettomuuden aiheutumista, jolloin vakuutta ei ole voitu käyttää ennaltaehkäisevästi. Toisaalta onnettomuustilanteessa onnettomuuden aiheuttajan, ja siten vakuuden käyttöalan, selvittäminen voi olla vaikeaa. ”Kun on vaikka – – joku kaivos romahtanut, niin kuka siitä kasasta osaa kattoo minkä lakien mukainen se on”, haastateltava havainnollisti. Toisena vakuuksiin liittyvänä ongelmana haastateltava toi esiin vakuuksien riittämättömät summat,

<sup>112</sup> Aluehallintovirastoilla on ympäristö- ja vesilupien käsittelyssä käytössään sähköinen asiointijärjestelmä, ja lupa-asioiden käsittely, mm. hakemusten toimittaminen, kuuleminen, lausuntojen ja mielipiteiden toimittaminen sekä päätösten tiedottaminen tapahtuu pitkälti sen kautta. Uuden kaivoslain säännökset mm. kuulemisasiakirjojen julkaisemisesta lupaviranomaisen ilmoitustaululla eivät kuitenkaan mahdollista siirtymistä yksinomaan vastaavaan järjestelmään.

<sup>113</sup> Havainnossa viitattu kaltainen tapaus on esimerkiksi paljon julkisuutta saanut Talvivaaran kaivoksen jätevesien sisältämä sulfaatti, jonka päästöille ympäristölupapäätöksessä ei ollut asetettu raja-arvoja. Sulfaatin ja eräiden muiden aineiden määrä kaivoksen jätevesissä oli kuitenkin lupahakemuksessa arvioitu selvästi toteutunutta alhaisemmaksi. Rovaniemen hovioikeus on ympäristörikosasiaa koskevassa ratkaisussaan R 16/915 (22.3.2018) katsonut, ettei ympäristölupa oikeuta päästöjä, jos toteutuneet päästöt poikkeavat huomattavasti ympäristölupahakemuksessa ilmoitetuista. Korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan koskien ympäristön turmelemista koskevan rangaistussäännöksen tulkintaa. Ks. KKO R 2018/371.

mutta totesi toisaalta, ettei toiminnanharjoittajien olekaan taloudellisesti mahdollista asettaa niin suuria vakuuksia, että niiden myötä voitaisiin ”varautua kaikkeen”. Ratkaisuksi tilanteeseen haastateltava esitti mallia, jossa toiminnanharjoittajalta edellytettäisiin yhtä ”kohtuullisen kokoista” vakuutta, jota täydennettäisiin lisäksi yhteisellä rahastolla, öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) mukaisen rahaston tapaan. Haastateltava näki kuitenkin yrityskohtaisen vakuuden tärkeänä toiminnanharjoittajien omavastuun realisoitumisen kannalta.<sup>114</sup>

Ympäristölupaviranomainen toi sääntelyn katvealueena esiin erityisesti kaivoshankkeiden sosiaaliset vaikutukset, joiden selvittäminen saa YVA-menettelyssä verraten suuren painoarvon, mutta joita ei myöhemmissä lupaprosesseissa enää käsitellä. Lainsäädännössä ei siis ole menettelyä, jossa voitaisiin esimerkiksi lupamääräyksiin ohjata toimintaa siten, että pyrkimyksenä olisi hankkeen haitallisten sosiaalisten vaikutusten välttäminen, vaikka YVA-menettelyssä tätä kohtaan voi nousta odotuksia. Tällä seikalla voidaan arvioida olevan merkittävä vaikutus kaivosten sosiaalisen toimilupa- eli kaivostoiminnan hyväksyttävyyteen, etenkin paikallisella tasolla. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa ja hallinnassa voitaisiin kaivoksen perustamistilanteessa ja toiminnan aikana toteuttaa paitsi lakisäätteisiä menettelyjä, myös toiminnanharjoittajan itsesääntelyyn perustuvia menettelyjä. *Kokko ym.* esittävät keinoksi sosiaalisten vaikutusten hallintasuunnitelmaa, jossa määritellään sosiaalisten vaikutusten arviointi, raportointi, ongelmien estäminen ja lieventäminen sekä näitä koskeva viestintä. Lakisäätteistä laajempi sosiaalisten vaikutusten käsittely voisi vähentää riskiä kaivoshankkeen konfliktoitumisesta.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Vakuuksien asettamista koskee vuosikirjaratkaisu KHO 2018:46, jossa oli ratkaistavana, oliko kaivosviranomainen voinut malminetsintäaluetta koskevassa päätöksessään asettaa vakuuden luvanhaltijakohtaisesti, vai olisiko se tullut asettaa koskemaan yksinomaan päätöksessä tarkoitettua malminetsintäaluetta ja -aluetta. KHO totesi, viitaten KaivosL 107 §:n säännöksiin vakuuden määräämistä arvioitaessa merkityksellisistä seikoista, joita ovat toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet sekä toimintaa varten annettavat lupamääräykset, että vakuus tulee asettaa koskemaan yksinomaan kutakin yksittäistä malminetsintäaluetta ja malminetsintäaluetta. Tukesin päätös kumottiin. Ään. 4–1. Edellä kappaleessa 2.2.4 on käsitelty vakuuden asettamisvelvollisuutta koskevaa KHO:n vuosikirjaratkaisua 2017:177.

<sup>115</sup> *Kokko ym.* 2013, s. 39–40.

Ympäristöviranomaisen toi esiin myös korvausasiat todeten, että nykyisessä sääntelyssä kiinteistönomistajan korvausvaatimusten käsittelyyn on useampia vaihtoehtoja, eikä sääntely ole kovin selkeää.<sup>116</sup> Edelleen haastateltavan mukaan vähäisenä sääntelyn katvealueena näyttäytyy myös vesilupa-asioihin liittyvä toisen omistaman alueen käyttöoikeus, joka haastateltavan mukaan oikeuskäytännön perusteella katsotaan muodostuvan kaivoslupaprosessissa, mutta jolta osin sääntely ei ole aivan selkeää.

Haastatteluissa tuli esiin myös kaivosluvan edellytyksiin kuuluva esiintymän hyödyntämiskelpoisuus, josta ympäristöviranomaisen totesi: ”– –eihän se niinkun kaivosviranomaisenkaan nyt oikeesti tällä hetkellä tutki että onko se esiintymä nyt sitten viime kädessä kuinka taloudellisesti hyödynnettävissä, että eihän – – valtakunnassa mitkään viranomaistahot sitä lähde pohtimaan, tai anna siihen ratkasua että onko tämä kannattavaa kaivostoimintaa vai ei”. Huomioiden edellä kappaleessa 2.2.3 mainitut, useissa kaivoksissa ilmenneet taloudelliset ongelmat ja konkurssit ja esiintymän arvoainepitoisuuden yhteys kaivoksen taloudelliseen tulokseen, ympäristövaikutuksiin ja kaivostoiminnan hyväksyttävyyteen, näyttää yhdeksi sääntelyn katvealueeksi jääneen kaivostoiminnan harjoittajan mahdollisuus omalla taloudellisella riskillään käynnistää toiminta myös hyvin köyhässä malmiossa. Toiminnanharjoittajan ajautuessa vaikeuksiin seurauksena voi olla merkittäviä talous- ja ympäristövaikutuksia, jotka voivat jäädä valtion kustannettavaksi ja hoidettavaksi.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Pääsääntö ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta on YSL 125 §:ssä, jonka mukaan myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. YSL 126 §:n mukaan jos 125 §:ssä tarkoitettujen vahinkojen yksityiskohtainen selvittäminen viivästyttäisi kohtuuttomasti lupa-asian ratkaisua, valtion ympäristölupaviranomainen voi ratkaista luvan myöntämistä koskevan asian ja siirtää korvausasian myöhemmin ratkaistavaksi. YSL:ssä on myös erilliset säännökset koskien vakuuden asettamista (YSL 127 §), muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua korvausasian käsittelemisestä (YSL 128 §), ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneen vahingon korvaamisesta (YSL 129 §), ennakoimattoman vahingon korvaamisesta (YSL 130 §), korvausasian käsittelemisestä käräjäoikeudessa (YSL 131 §) ja vesilain soveltamisesta korvausasian käsittelyyn (YSL 132 §).

<sup>117</sup> Tässä opinnäytetyössä ympäristövastuisiin liittyvät vastuu- ja korvauskysymykset on rajattu enemmän tarkastelun ulkopuolelle. Ks. aiheesta enemmän esim. Linna 2016.

## 4 INTEGROIDUSTI YHDELLE LUUKULLE? SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEN VAIHTOEHDOT JA KAIVOSALAN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET

### 4.1 Sektorikohtainen ja integroitu sääntely ympäristöoikeudessa: yleisiä näkökohtia

Ympäristöoikeudessa integroinnilla tarkoitetaan yleensä sääntelyn yhtenäistämistä tai yhdistämistä niin, että päätöksenteon perustana on eri ympäristöllisiin elementteihin kohdistuvien vaikutusten samanaikainen tarkastelu.<sup>118</sup> Integroidun sääntelyn vastakohtana on sektorikohtainen lainsäädäntö, joka keskittyy tiettyihin lain soveltamisalaan kuuluviin ympäristöelementteihin jättäen muut soveltamisalansa ulkopuolelle.<sup>119</sup>

Ympäristölainsäädäntö on kehittynyt vaiheittain: kun on havaittu uusia, sääntelyä vaativia ongelmakohtia, on laadittu näitä koskevia säännöksiä joko kokonaan uudella lainsäädännöllä tai sisällyttämällä olemassa oleviin lakeihin uutta sääntelyä lakimuutoksilla. Eri lakien mukaiset menettelyt ja niistä vastaavat viranomaiset ovat tyypillisesti toisistaan riippumattomia, eikä menettelyjen keskinäistä suhdetta ja eri menettelyjen välisiä edellytysuhteita ole kattavasti tarkasteltu. Pilaamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö on yhdenmukaistettu ensin ympäristölupamenettelylailla (735/1991, YLML, kumottu) ja sittemmin vanhalla ympäristönsuojelulla (86/2000, kumottu), mutta ympäristönsuojelullisia elementtejä sekä lupa- ja viranomaisjärjestelmiä sisältyy yhä myös lukuisiin muihin lakeihin, etenkin luonnonvarojen käyttöä sääntelevään sektorilainsäädäntöön.<sup>120</sup> *Hollo* kysyy aiheellisesti, onko perinteinen sektorijärjestelmä tarpeen ympäristösääntelyn hyvän tason ylläpitämiseksi, ja ovatko siihen käytetyt resurssit oikeassa suhteessa saatuun hyötyyn nähden. Hollon arvion mukaan Suomen ympäristösääntelyn nykyinen järjestelmä ei kansainvälisesti vertaillen ”kovin huono ole”,

<sup>118</sup> *Hollo* 2001, s. 80.

<sup>119</sup> Kuusiniemi 1995, s. 4–5. Sektorikohtaisessa lainsäädännössä jossa kullakin lupajärjestelmällä on oma tehtävänsä, luvanvaraisuuden perusteet ja lupien myöntämisedellytykset vaihtelevat eikä yksi lupa pääsääntöisesti korvaa toista (ns. konkurrensiperiaate).

<sup>120</sup> Ympäristöministeriö 2015, s. 27.

mutta hallinnon resurssien tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi sääntelyjärjestelmän horisontaalista koordinoitua ja erityisesti valvonta- ja viranomaistoimintojen organisointia tulisi kehittää. Hollo kiinnittää huomiota myös kansalaisten osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksiin todeten, että ne liittyvät nykyään elimellisesti ympäristön ja luonnon laadulliseen suojeluun, eikä tältä kannalta katsoen ole erityisiä perusteita erillisille, useita raskaita osallistumismenettelyjä sisältäville päätöksentekomalleille.<sup>121</sup>

## **4.2 Erillisiä lupamenettelyitä koordinoiva malli ja ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki**

### *4.2.1 Erillisiä lupamenettelyitä koordinoiva malli*

Koordinoivassa mallissa ympäristöllisiä menettelyjä sovitetaan yhteen nykyistä eriytettyä sääntelyä koordinoivin säännöksin. Menettelyjä ja niistä huolehtivia viranomaisia ei kuitenkaan yhdistettäisi. Käytännössä koordinoitu järjestelmä voi joko perustua viranomaisten yhteistyöhön tai rakentua vahvemmin koordinoivan viranomaisen varaan. Kummassakin mallissa yksi viranomainen kantaa koordinaatiovastuun. Koordinoitu malli edellyttää menettelyjen yhteensovittamisesta ja tästä vastaavasta viranomaisesta säätämistä lainsäädännössä.<sup>122</sup>

Viranomaisten yhteistyöhön perustuvassa järjestelmässä koordinoivan viranomaisen rooli olisi yksinomaan menettelyllinen, ja eri viranomaisten itsenäisyys, toimivalta ja menettelyt säilytettäisiin. Koordinoiva viranomainen ohjaisi eri lupapäätöksistä vastaavien viranomaisten toimintaa johtamalla rinnakkaisia lupaprosesseja menettelyllisesti, mm. määräaikoja antamalla. Koordinoivan viranomaisen vahvaan rooliin perustuvassa järjestelmässä koordinoiva viranomainen joko vastaisi siitä, että menettelyissä annettavat erilliset päätökset annettaisiin samanaikaisesti, tai jopa yhdistäisi nämä osapäätöksinä tai

---

<sup>121</sup> Hollo 2014, s. 5.

<sup>122</sup> Belinskij ym. 2016a, s. 26.

koordinoivaa viranomaista sitovina eri viranomaisten kannanottoina yhteen koordinoituun päätökseen.<sup>123</sup>

Koordinoivan mallin etuna olisi viranomaisten yhteistyön tiivistyminen, mikäli erillisten lupapäätösten valmistelu tapahtuisi useita eri viranomaisia yhdistävässä työryhmässä. Tällöin eri viranomaisissa toimivat esittelijät voisivat joustavammin ottaa huomioon toisten viranomaisten esittämät näkökannat ilman erillisiä lausuntokierroksia.<sup>124</sup> Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa tilanteeseen, jossa päätöksen perustelut eivät kävisi ilmi lupahakemuksen käsittelyyn liittyvistä asiakirjoista. Viranomaisten välisen työryhmän keskustelut tulisi siis dokumentoida riittäväällä tarkkuudella. Koordinoiva malli voisi myös nopeuttaa menettelyjä, kun menettelyjen aikataulua voitaisiin suunnitella kokonaisuutena, ja mm. kuulemismenettelyt voitaisiin yhdistää. Jopa koordinoivaa mallia esittäneet *Belinskij ym.* ovat kuitenkin todenneet, että mallista voi myös muodostua ylimääräinen ja nykytilanteeseen verrattuna kalliimpi hallinnollinen himmeli muun viranomaistoiminnan päälle.<sup>125</sup> Koordinoitu malli soveltuu lisäksi huonosti tilanteeseen, jossa erilliset lupaprosessit voisivat tapahtua huomattavan eriaikaisesti, ja hakijalla olisi vahva intressi saada menettelyistä erilliset, eri aikoihin annettavat päätökset. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi kaivoshanke, jolle haluttaisiin nykyisen kaltaisen kaivosluvan avulla varmistaa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen, ja ympäristölupaa haettaisiin vasta myöhemmässä vaiheessa.

#### 4.2.2 *Ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamislaki*

Vuonna 2015 valmistuneeseen Tarastin ryhmän raporttiin sekä sen pohjalta laadittuun Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa -selvitykseen pohjautuva yhteensovittamislaki (19.6.2019/764) astuu voimaan 1.9.2020. Lain tavoitteena on sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä sovittamalla

---

<sup>123</sup> Belinskij ym. 2016b, s. 52.

<sup>124</sup> Ibid, s. 54–55.

<sup>125</sup> Belinskij ym. 2016a, s. 29.



samanaikaisesti vireille pantujen lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen.<sup>126</sup> Lailla yhteensovitettavan sääntelyn rungon muodostavat ensinnäkin Yhden luukun -hankkeessa tunnistetut ns. ydinmenettelyt eli YSL:n, VL:n ja MAL:n mukaiset lupamenettelyt. Näistä YSL:n ja VL:n mukaiset lupamenettelyt on jo nykyisessä sääntelyssä pitkälti yhdistetty. Em. ydinmenettelyihin voidaan yhteensovittamislain mukaan, hakijan pyynnöstä, yhdistää LSL 31 ja 48 §:n sekä 49 §:n 3 momentin mukaista poikkeamislupaa, MRL 125 §:n mukaista rakennuslupaa, 126 §:n mukaista toimenpidelupaa, 127 §:n mukaista rakennuksen purkamislupaa ja 128 §:n mukaista maisematyölupaa, KaivosL 9 §:n mukaista malminetsintälupaa, 16 §:n mukaista kaivoslupaa ja 22 §:n mukaista kullanhuuhtontalupaa tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 23 §:n mukaista, vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin annettavaa lupaa sekä 58 §:n mukaista, räjähteiden valmistukseen ja varastointiin annettavaa lupaa koskevan hakemuksen käsittely. Yhteensovittaminen tehdään hakijan pyynnöstä, ja yhteensovittava viranomainen on aluehallintovirasto ratkaisuvaltaansa kuuluvia YSL:n ja VL:n mukaisia lupia koskien, sekä muussa tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.<sup>127</sup>

Yhden luukun -hankkeen loppuraportissa ydinmenettelyihin yhdistettäväksi esitettiin myös muinaismuistolain (295/1963) mukainen kajoamislupa, LSL 66 §:n mukainen valtioneuvoston poikkeuslupa Natura-suojelusta, vesienhoitolain (1299/2004, VHL) mukainen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden merkittävän hankkeen vuoksi sekä ampumaratalain (763/2015) mukainen ampumaratalupa, ilman että niistä tehtäisiin erillisiä päätöksiä. Kolmannessa vaiheessa ydinmenettelyihin yhteensovitettavaksi esitettiin sopivan ”oikeastaan kaikki ympäristölliset prosessit”. Yhdentämisen reunaehdoksi

<sup>126</sup> HE 269/2018 vp, s. 42–43. Yhteensovitettavat käsittelyvaiheet ovat hakijan neuvonta, lupahakemuksen täydentämisvaihe, asianosaisten, yleisön ja muiden viranomaisten kuulemisvaihe, hakijalle varattava tilaisuus antaa selitys saadusta kuulemispalautteesta, sekä lupapäätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen. Muutoksenhakua koskevia menettelyjä ei soviteta yhteen.

<sup>127</sup> HE 269/2018 vp, s. 4. Lakihaiketta valmisteltaessa oli vireillä Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja aluehallintouudistus, jossa esitettiin uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista. Tästä nk. Luovavirastosta olisi tullut myös yhteensovittamislain mukainen yhteensovittava viranomainen. Em. suuren hallintouudistuksen ollessa kesken ei katsottu mahdolliseksi tehdä sisällöllisiä muutoksia lupaviranomaisten toimivaltaan, vaan se säilytettiin yhteensovittamiseen liittyviä koordinaatiotehtäviä lukuun ottamatta nykyisellään.

raportissa nähtiin, että yhdentämisen tarve ja mahdollisuudet ovat ainakin hakijan, ehkä myös koordinoivan viranomaisen harkittavissa. Tarkemmin kolmas ryhmä yhteensovittettavia menettelyjä olisi muodostunut erillisistä koordinoitavista lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyistä, kuten MRL:n ja KaivosL:n mukaiset luvat, terveydensuojelulain (763/1994) mukaiset ilmoitus ja lupa sekä eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukainen rekisteröinti tai hyväksyntä.<sup>128</sup> Uusi yhteensovittamislaki siis mahdollistaisi ympäristö- ja kaivoslupien yhteensovitetun käsittelyn. Käytännössä esteeksi lähes kaikissa tapauksissa muodostunee kaivostoimiluvan hakijan tarve varmistaa ensimmäiseksi kaivoskivennäisesiintymän hyödyntämisoikeus lainvoimaisella kaivosluvalla.

YVA- ja lupamenettelyjä todettiin voitavan yhdentää yhdistämällä YVA-selostuksesta ja lupahakemuksesta kuuleminen tilanteessa, jossa ympäristölupaa haetaan hankkeelle tai hankkeen muutokselle, jolle ei ole hankkeen sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien vuoksi muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa.<sup>129</sup> Muutos toteutettiin säätämällä lait ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (768/2019) ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta (765/2019).

### **4.3 Muita ympäristöllisen sääntelyn kehittämismalleja**

#### *4.3.1 Lupamenettelyjen integrointi*

Lupamenettelyjen integroinnissa samaan toimintaan kohdistuvia eri menettelyjä koskeva sääntely yhdistetään. Näin toimittiin ympäristölupamenettelylaissa, jolla yhdistettiin aiemmat NaapL 18 §:n mukainen sijoitusratkaisu, terveydenhoitolain (469/1965, THL, kumottu) 26 §:n mukainen sijoituspaikan hyväksymistä koskeva ratkaisu, ilmansuojelulain (25.1.1982/67, ISL, kumottu) 4 luvussa tarkoitettu ilmansuojeluilmoituksen hyväksymistä

---

<sup>128</sup> Belinskij ym. 2016, s. 65–70. Yhteensovittamislakia säädettäessä pitäydyttiin lupamenettelyjen yhdentämisessä todeten, että jo nyt tarkoituksellisesti kevyemmiksi säädettyjen rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyjen yhdistäminen lupamenettelyyn ei keventäisi menettelyjä, vaan päinvastoin johtaisi nykyistä raskaampaan ja pitempikestoiseen menettelyyn.

<sup>129</sup> HE 269/2018 vp, s. 44.

koskeva ratkaisu sekä jätehuoltolain (673/1978, JHL, kumottu) 3 luvussa tarkoitettu jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskeva ratkaisu ja ongelmajätteiden käsittelylupa yhdessä käsittelyssä annettavaksi päätökseksi, ympäristöluvaksi. Lupa-asia ratkaistiin YLML:n mukaisessa menettelyssä, mutta luparatkaisu perustui voimaan jätettyihin sektorilakeihin.<sup>130</sup> YLML korvattiin sittemmin ympäristönsuojelulalla (86/2000, kumottu), jonka säätämisen yhteydessä myös yhdistettiin samaa hanketta koskevien vesi- ja ympäristölupien käsittely.

Lupamenettelyjen integroinnin malli sisältyy myös EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen<sup>131</sup> 8(3) artiklaan. Mallin yksinkertaisimmassa sovelluksessa toimivaltainen viranomainen antaisi käsiteltävänä olevassa asiassa yhden päätöksen, joka olisi lakisääteisessä lupamenettelyssä ainoa oikeudellisesti sitova päätös. Päätökseen voisi myös sisältyä muiden viranomaisten lausuntoja. *Belinskij ym.* ovat hahmotelleet lupamenettelyjen integroinnin mallia, jossa integroidussa menettelyssä annettaisiin yksi tai useita päätöksiä, tai jossa yhteen päätökseen sisältyisi toisten viranomaisen lausuntoja, jotka toimivaltaisen viranomaisen tulisi huomioida, sekä myös mallia, jossa toimivaltainen viranomainen voisi ratkaista asian vastoin toisen viranomaisen lausuntoa. Menettelyjen integroinnissa voitaisiin myös, edellisessä kappaleessa esitellyn koordinoivan mallin mukaisesti, perustaa eri viranomaisista koostuvia työryhmiä käsittelemään asiaa, mistä koituisi vastaavia etuja kuin koordinoivasta mallista. Lupamenettelyjen integrointi kuitenkin soveltuu vain menettelyille, joiden soveltamisalat ovat selvästi päällekkäiset.<sup>132</sup> Ympäristömenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista tarkastellessaan selvitysmies *Tarasti* esitti, että luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaisten poikkeamislupien myöntämistoimivalta siirrettäisiin aluehallintovirastolle tilanteessa, jossa poikkeamiset liittyisivät aluehallintovirastossa käsittelyssä olevaan laajaan lupa-asiaan, ja että poikkeamisluvan edellytyksiä arvioitaessa olisi syytä korostaa ELY-keskuksen lausunnon keskeistä roolia ja suurta tosiasiallista

---

<sup>130</sup> Kuusiniemi 1995, s. 11–12. Ympäristöluvan käsite sai legalisoidun erityismerkityksensä, kun se määriteltiin tarkoittamaan YLML:n mukaisessa käsittelyssä myönnettyä lupaa.

<sup>131</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta.

<sup>132</sup> *Belinskij ym.* 2016a, s. 30–33.

painoarvoa.<sup>133</sup> Tämä tuokin esiin myös Belinskij'n ym. huomion, että menettelyjen integrointi edellyttäisi integroidun kokonaisuuden ratkaisevalta viranomaiselta aiempaa laaja-alaisempaa osaamista. Lisäksi malli johtaisi Belinskij'n ym. mukaan päätöskokonaisuuksien kasvuun, mutta toisaalta päällekkäisyyksien vähentyminen esim. hakemusasiakirjojen ja kuulemismenettelyjen osalta voisi kompensoida tätä. Päätösten lukumäärän vähentyminen voisi mahdollisesti myös vähentää valitusten määrää.<sup>134</sup> Toisaalta integroidusta lupapäätöksestä säädettäessä tulisi ratkaistavaksi, missä määrin integroidusta lupapäätöksestä tehty valitus vaikuttaisi päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.<sup>135</sup>

Lupamenettelyjen integrointi sopisi kaivos- ja ympäristönsuojelulakien mukaisiin menettelyihin siltä osin kuin kyseessä olisi kaivostoiminnan ympäristöllisten toimintaedellytysten punninta ja ympäristövaikutusten hallinta. Tässäkin mallissa ongelmalliseksi kuitenkin muodostuisi toiminnanharjoittajan tarve hakea kaivoslupaa selkeästi aikaisemmin kuin ympäristölupaa.

#### *4.3.2 Lupamenettelyjen ja aineellisen lainsäädännön integrointi*

Lupamenettelyjen ja aineellisen lainsäädännön integroinnissa yhdistetään sekä lupamenettelyt että sääntelyn kohteena olevat aineelliset oikeussuhteet. Esimerkki lupamenettelyjen ja aineellisen lainsäädännön integroinnista on ympäristönsuojelulain (86/2000, kumottu) säätäminen, joka seurasi edellä kuvattua ympäristölupamenettelylakia. Ruotsissa merkittävä osa ympäristölainsäädännöstä on koottu ympäristökaareen (Miljöbalk,

<sup>133</sup> Ympäristöministeriö 2015, s. 53–64.

<sup>134</sup> Belinskij ym. 2016a, s. 32–33. Valitusten määrällinen vähentyminen perustuisi siihen, että menettelyjä, joissa valituksia voi tehdä, olisi vain yksi tai muutamia. Näin vältettäisiin ainakin tilanne, jossa sama valittajataho valittaa hankkeesta useassa eri prosessissa. Toisaalta voidaan epäillä, että integroidussa menettelyssä myös menettelyn laajuus itsessään saattaisi olla osasyynä valituksiin.

<sup>135</sup> Hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. HLL korvataan 1.1.2020 alkaen lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808), jonka 122 §:ssä on vastaavat säännökset.

1998:808, MB). Kattava kodifikaatiohanke ei kuitenkaan yksinään ole ratkaissut lupamenettelyyn liitettyjä ongelmia, kuten pitkiä käsittelyaikoja, ja keskustelua järjestelmän tehostamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi käydään edelleen.<sup>136</sup>

Menettelyllisen ja aineellisen sääntelyn yhdistäminen edellyttää merkittävää lainsäädännön kodifikaatiota, jonka etuna on, että yhdistettävän säännöskokonaisuuden eri osien välisiä suhteita ja eri menettelyille yhteisiä vaiheita on käsiteltävä tarkasti. Näin toimien voidaan päästä jopa lainsäädäntökokonaisuuden yksinkertaistumiseen, ja lisäksi mahdollinen viranomaisten yhdistäminen voi edelleen selkeyttää asioiden käsittelyä. Integrointi voi myös aikataulullisesti tehostaa lupa-asioiden käsittelyä ja selkeyttää menettelyjen aikataulutusta. Haittapuolena olisi päätöskokonaisuuksien kasvu, mikä kuitenkin toisaalta saattaisi johtaa yksittäisten valitusten lukumäärän vähenemiseen, kuten edellisessäkin vaihtoehdossa. *Belinskij ym.* kuitenkin huomauttavat, että tiukentunut perustuslain 80 §:n tulkinta liittyen siihen, mistä voidaan säätää asetuksella, voi vaikeuttaa suuren säädöskokonaisuuden muotoilua. Nykyinen tulkintalinja ohjaa välttämään pykälien yleispiirteistä muotoilua ja täsmentämistä asetuksilla, jolloin ”varsin vähäisistäkin asioista on ryhdytty säätämään lailla”.<sup>137</sup> Tämä voisi johtaa siihen, että integroidusta lainsäädäntökokonaisuudesta tulisi varsin pienipiirteinen ja vaikeaselkoinen, mikä voisi hankaloittaa asioiden käsittelyä ja myös osaltaan lisätä valituksia.

Lainsäädännön menettelyllinen ja aineellinen integrointi olisi järkevää tapauksissa, joissa sekä menettelyllisesti että aineellisesti arvioiden on selkeitä leikkauspintoja. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen tapauksessa tällainen menettelyllinen ja aineellinen leikkauspinta liittyy erityisesti kaivostoiminnan ympäristövaikutusten selvittämiseen ja hallintaan, jota käsitellään nykyisellään molemmissa menettelyissä. Kuten edellä esitellyissä vaihtoehdoissa, tässäkin haasteellista on kaivostoimijoiden tarve varmistaa esiintymän hyödyntämisoikeus kaivosluvalla jo varhaisessa vaiheessa, ennen tarkempaa

---

<sup>136</sup> Ks. Ekroos – Warsta 2014, s. 20–25.

<sup>137</sup> *Belinskij ym.* 2016a, s. 33–35.

ympäristövaikutusten selvittämistä. Vaikka malminetsintälupa antaa etusijan kaivosoikeuden hakemiseen, ja malminetsintää harjoittavalla toimijalla on siten jopa 18 vuotta aikaa hakea kaivoslupaa, on tämä etuoikeusaika nähty toiminnanharjoittajien piirissä silti liian lyhyenä.<sup>138</sup>

#### 4.3.3 Muita keinoja ympäristömenettelyjen yhteensovittamiseksi ja tehostamiseksi

Muita keinoja ympäristömenettelyjen yhteensovittamiseen ovat esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittäminen viranomaisissa, neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen, lupamenettelyn korvaaminen ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyllä, rinnakkaisista menettelyistä luopuminen (käytännössä lupamenettelyjen integroinnin keinoin, ks. edellä), hallinnon kehittäminen viranomaisia yhdistämällä, ennakkoneuvottelut, määräajoista säättäminen, eri lakien mukaisten kuulemismenettelyjen yhdistäminen sekä muutoksenhakua koskevan sääntelyn kehittäminen.<sup>139</sup>

Sähköisen asioinnin kehittäminen voisi tapahtua esimerkiksi viranomaisten yhteiskäytössä olevan lupahakemusportaalin kautta. Portaali voisi sisältää kaikki lupahakemuksiin liittyvät asiakirjat sekä lisäksi lupapäätökset ja niiden seurantaan ja valvontaan liittyvät asiat. Tällöin kaikki eri menettelyissä koottu aineisto olisi sekä hakijan että kaikkien viranomaisten käytettävissä.<sup>140</sup> Lisäksi aineisto voisi, salassa pidettäviä osia lukuun ottamatta, olla myös muiden asianosaisten sekä menettelyihin osallistuvien muiden viranomaisten käytettävissä. Hakemusasiakirjat ja päätökset kokoava portaali on jo käytössä ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn liittyen aluehallintovirastojen internet-sivuilla.<sup>141</sup> Sen sijaan kaivoslupiin liittyen

---

<sup>138</sup> Tämä tuli esiin myös kaivostoimialan edustajan tutkimushaastattelussa. Esimerkiksi Viiankaaavan kaivoshankkeessa kaivosyhtiön valtausoikeudet tulivat voimaan vuonna 2004, ja nyt, 15 vuotta myöhemmin, esiintymän tutkiminen on edelleen kesken. Prosessia ovat hidastaneet useat valitukset, joiden vaikutuksesta kaivoslain mahdollistama 18 vuoden malminetsintävaihe voi asiallisesti lyhentyä useita vuosia. Näin on erityisesti tapauksessa, jossa malminetsintää olisi tarkoitus suorittaa luonnonsuojelulain nojalla perustetulla luonnonsuojelualueella, mikä edellyttää (lainvoimaista) lupaa poiketa luonnonsuojelualan rauhoitussäännöksistä. Ks. luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksistä tarkemmin LSL 13–15 §.

<sup>139</sup> Belinskij ym. 2016a, s. 20–24.

<sup>140</sup> Ibid, s. 20.

<sup>141</sup> Ks. Aluehallintovirasto, Lupa-Tietopalvelu.

sähköistä asiointijärjestelmää ei toistaiseksi ole käytössä, vaan lupahakemukset ja lupiin liittyvä raportointi tapahtuu lähettämällä hakemusaineistot kaivosviranomaiselle. Asianosaisilla ei ole pääsyä aineistoihin ilman erillistä aineistopyyntöä.

Neuvonnan ja ohjauksen kehittämällä voidaan parantaa hakemusasiakirjojen laatua ja varmistua siitä, että hakijalla ja viranomaisella on yhtenäinen käsitys hakemuksen käsittelyssä edellytettävien asiakirjojen ja selvitysten sisällöstä ja tasosta. Tätä kautta voidaan sujuvoittaa ja nopeuttaa lupamenettelyjä. Viranomaisten yleinen velvollisuus antaa neuvontaa toimivaltansa rajoissa hallintoasian hoitamiseen liittyen sisältyy jo nykyisellään hallintolakiin (434/2003, 8 §), mutta monissa vaativissa lupa-asioissa muodostuu vaikutelma, että neuvonnan ja ohjauksen lisäämiseen olisi selkeä tarve. Osin tämä selittyy epäilemättä viranomaisten resurssipulalla, mutta osin voi olla kyse myös toimintakulttuuriin liittyvistä seikoista. Lienee mahdollista, että viranomaiset suhtautuvat varovaisesti neuvontaan ja ohjaukseen välttääkseen tilanteita, joissa viranomaisen toimesta ohjattaisiin hakijaa tekemään tietyn suuntaisia ratkaisuja, jolloin vastuu ratkaisujen hyväksyttävyydestä voisi kohdistua viranomaiseen. Neuvonnalla ja ohjauksella ei kuitenkaan ole tarkoitus sivuuttaa hakijaan lainsäädännössä kohdistuvia velvollisuuksia, eikä vähentää hakijan päätösvaltaa asian hoitamisessa. Viranomaisen antamien neuvojen sitovuus viranomaisen ratkaisutoiminnan kannalta on rajallista, mutta luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että neuvonnassa ei liiallisesti ennakoita viranomaisen päätöksentekoa ja luoda näin asiakkaalle perusteltuja odotuksia tietyn sisältöisestä ratkaisusta.<sup>142</sup>

Lupamenettelyjen korvaaminen ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyillä samoin kuin rinnakkaisista lupamenettelyistä luopuminen soveltuvat lähinnä tilanteisiin, joissa laitoksia on lukumääräisesti paljon ja tekniset ratkaisut ovat standardinomaisia. Siten nämä keinot eivät ole sovellettavissa kaivostoiminnan varsin monimutkaisiin lupa-asioihin.

---

<sup>142</sup> Viranomaisten neuvonnan sitovuudesta ks. tarkemmin Mäenpää 2008, s. 158–159.

Viranomaisten yhdistämistä koskien tehtiin osana Sipilän hallituksen valmistelemaa laajaa sosiaali- ja terveysalan ja maakuntahallinnon uudistusta päätös alueellisten aluehallintovirastojen yhdistämisestä valtakunnalliseksi valtion ympäristölupa- ja valvontaviranomaiseksi, johon edelleen yhdistettäisiin ELY-keskusten ympäristövastualueet, mm. luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien myöntäminen.<sup>143</sup> Uudistuksen valmistelu kuitenkin pysäytettiin keväällä 2019. Kaivoslain valmistelussa noteerattiin myös tuolloin käynnissä ollut valtion aluehallinnon uudistaminen, mutta kaivostoiminnan yhdistämistä muuhun valtion aluehallintoon ei tarkasteltu, vaan todettiin, että kaivoslain ja aluehallinnon uudistukset on ”tarkoituksenmukaisinta valmistella erikseen”.<sup>144</sup> Tukesilla arvioitiin olevan parhaat edellytykset toimia valtakunnallisena kaivosviranomaisena, ”jossa on tarvittava asiantuntemus *mineraalipolitiikan toimeenpanoon* kaivoslainsäädännön alaan kuuluvien viranomaistehtävien osalta, kun tarvittavat resurssit on siirretty työ- ja elinkeinoministeriöstä”.<sup>145</sup>

Ennakkoneuvottelut voivat perustua viranomaisten tai toiminnanharjoittajien aloitteellisuuteen ja harkintaan, tai niistä voidaan säätää lailla. Ennakkoneuvottelun tarkoituksena on edistää suurten ympäristönkäyttöhankkeiden lupa- ja muiden menettelyjen kokonaishallintaa sekä sujuvoittaa menettelyjä ja vähentää niistä aiheutuvia hallinnollisia

<sup>143</sup> Valtioneuvosto 2016, s. 41–42 ja 56. Suunnitelma AVI:t yhdistävän ns. Luova-viraston osalta valmisteltiin varsin pitkälle. Luovan perustamissäädöksen luonnoksessa myös muutoksenhakua ympäristöä koskeviin päätöksiin olisi rajattu poistamalla nykyinen ympäristövalvontaviranomaisen valitusoikeus päätöksestä, mikä herätti runsaasti kritiikkiä.

<sup>144</sup> Tutkimushaastattelussa kaivosviranomaisen edustaja toi esiin, että yhtenä syynä saattoi olla, että laaja uudistus olisi ainakin väliaikaisesti hidastanut kaivosasioiden käsittelyä lupaviranomaisessa. Tämä puolestaan olisi voinut johtaa taloudellisesti merkittävän kaivosbuumin laantumiseen, joten uudistusta ei haluttu viedä eteenpäin.

<sup>145</sup> HE 273/2009 vp, s. 58 (kursivointi tässä kirjoittajan). Viittaus viranomaistehtävien liittymisestä mineraalipolitiikan toimeenpanoon johdattaa ajattelemaan, että kaivoslain mukaisissa viranomaistehtävissä ei olisi kyse puhtaasti oikeusharkintaisista menettelyistä, vaan ainakin osin myös tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, joka nojautuisi kaivosmineraalien hallintaan ja hyödyntämiseen liittyvään poliittiseen ohjaukseen. Vastaavaa poliittista ohjausta tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei liity aluehallintovirastoissa muiden lakien nojalla ratkaistaviin lupa-asioihin, vaan ympäristö- ja vesiluvat ovat oikeusharkintaisia.



kustannuksia niin, etteivät ympäristönsuojelun taso tai osallistumisoikeudet vaarannu.<sup>146</sup> Ympäristönsuojelulain uudistuksessa ennakkoneuvottelu sisällytettiin lakiin (YSL 39a §).<sup>147</sup>

Määräajoista säättäminen nopeuttaa menettelyjä asettamalla viranomaista velvoittavan määräajan asian käsittelylle. Tällaisia säännöksiä sisältyy mm. YVA-lakiin, jonka mukaan esim. arviointiohjelmasta kuulemiseen on varattava vähintään 30 ja enintään 60 päivää (YVAL 8a §) ja viranomaisen on annettava lausuntonsa arviointiohjelmasta kuukauden kuluessa kuulemiseen varatun määräajan päättymisestä (YVAL 9 §). Säädettyjen määräaikojen käänöpuolena on, että määräaikojen noudattaminen edellyttää kaiken aineiston toimittamista ajallaan ja estää aineiston myöhemmän täydentämisen. Tällöin puutteellinen hakemus tai muu asiakirja voi tulla hylätyksi. Määräajoista säättämisen yhteydessä ennakkoneuvottelut voisivat olla käyttökelpoinen keino sen varmistamiseksi, että luvan hakijalla ja viranomaisilla on yhtenäinen käsitys tarvittavista selvityksistä ja asiakirjoista ennen kuin asian käsittelyyn varattu määräaika alkaa kulua. Määräajoista säättäminen edellyttää myös riittävien resurssien varmistamista kaikissa asiaan osallistuvissa hallintoviranomaisissa, jotta asiat voidaan käsitellä säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Eri lakien mukaisten kuulemismenettelyjen yhdistäminen voidaan toteuttaa keskittämällä kuuleminen päätösluonnokseen.<sup>148</sup> Tällöin olisi hallintolain kuulemista koskevan yleissäännöksen mukaisesti varattava asianosaisille mahdollisuus tulla kuulluiksi myös asiaan liittyvistä vaatimuksista ja selvityksistä, ellei näistä ole prosessin aiemmissa vaiheissa kuultu. Päätösluonnoksesta kuuleminen ei kuitenkaan voine olla ympäristönkäyttöhankkeessa ainoa kuulemisen tapa, sillä tiedon saantia, yleisön

---

<sup>146</sup> Ennakkoneuvotteluista tarkemmin ks. Pölönen 2015.

<sup>147</sup> Ks. tarkemmin HE 8/2017 vp, s. 17–18. Ennakkoneuvotteluja on tutkimukseen haastatellun ympäristöviranomaisen mukaan käytetty tavanomaisesti osana laajojen lupa-asioiden valmistelua, joten asian säättäminen lailla (YSL 39 a §) ei olisi ollut välttämättä tarpeen. Haastateltava kuitenkin totesi, että ennakkoneuvottelujen sisällyttäminen lakiin antaa ehkä voimakkaamman viestin, että neuvotteluja tulisi käyttää apuna valmistelussa, kuin tukeutuminen vapaaehtoisiin neuvotteluihin.

<sup>148</sup> Päätösluonnoksesta kuulemista osana ympäristölupahakemuksen muutettua (vaiheistettua) käsittelyjärjestystä pilotoitiin Yhden luukun hankkeessa, ks. tarkemmin Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Tieto käyttöön.

osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa säätelevän yleissopimuksen (SopS 122/2004, Århusin sopimus) 6.4 artiklan mukaan yleisöä tulee kuulla jo hankkeen alkuvaiheessa, kun ”kaikki vaihtoehdot ovat avoimia” ja osallistuminen voi tapahtua tehokkaasti. *Belinskij ym.* ovat hahmotelleet mallia, jossa hankkeen alkuvaiheessa toteutettava yleisön kuuleminen eriyttäisiin asianosaisten kuulemisesta niin, että asianosaisille varattaisiin vasta päätösluonnoksen julkistamisen yhteydessä tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden antamiseen.<sup>149</sup> *Mäenpää* näkee päätösluonnoksesta kuulemisen edesauttavan lupaviranomaisen työtä tarpeellisen lisätiedon hankkimiseksi, päätöksen perustelemiseksi sekä sovellettavien säännösten oikeudellisen arvioinnin kannalta. Myös luvan hakijan kannalta päätösluonnoksesta kuuleminen voi *Mäenpään* mukaan olla eduksi, kun hakija voi perehtyä samanaikaisesti päätösluonnokseen sekä asiaan liittyviin vaatimuksiin ja selvityksiin ja tarkentaa näin hakemuksessa esittämäänsä. Toisaalta *Mäenpää* katsoo, että mikäli viranomainen mieltää päätösluonnoksen jo lopulliseksi, voi asianosaisten kuulemisen vaikuttavuus heikentyä.<sup>150</sup>

Muutoksenhakua koskevan sääntelyn kehittäminen on mahdollista esim. valituslupajärjestelmän kautta sekä yhdistämällä eri päätöksiä samaan menettelyyn, mikä vähentäisi toistuvia, samoilla perusteilla tehtyjä valituksia ja asiaa käsitteleviä muutoksenhakuviranomaisia. Esillä on ollut myös viranomaisten valitusoikeuden rajaaminen toisen viranomaisen päätöksestä, mutta tähän on suhtauduttu torjuvasti.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> *Belinskij ym.* 2016a, s. 24.

<sup>150</sup> *Mäenpää* 2014, s. 9.

<sup>151</sup> Ympäristöministeriö 2015, s. 62.

#### 4.4 Kaivosalan toimijoiden näkemykset sääntelyn kehittämistä

##### 4.4.1 Kohti yhtä luokkaa: Toimijoiden arviot kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen integroinnista

Kaivos- ja ympäristölupien integrointi voidaan edellä kuvattujen mallien ja periaatteiden mukaan toteuttaa monella eri tapaa. Kevyempiä yhdistämisen keinoja ovat mm. ennakkoneuvottelujen käyttö ja viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon lisääminen ohjeistuksella tai lainsäädännön kautta. Haastateltavista kukaan ei varsinaisesti puoltanut ennakkoneuvottelujen tai viranomaisten yhteistyön sisällyttämistä lainsäädäntöön, vaan tämän arvioitiin lähinnä lisäävän ylimääräistä byrokratiaa, kun neuvotteluja ja yhteydenpitoa muutoinkin tehdään tarvittaessa.<sup>152</sup>

Kaivosviranomaisen näki tärkeänä edistysaskeleena valtion ympäristöalan lupa- ja valvontaviranomaisten yhdistämisen yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen, jolloin valtakunnalliselle kaivosviranomaiselle muodostuisi nykyistä luontevampi keskustelukumppani.<sup>153</sup> Kahden valtakunnallisen prosessin ja viranomaisen kautta haastateltava arvioi myös voitavan kehittää yhden luokun menettelyä lupa-asioissa. Haastateltava myös viittasi mahdollisuuteen yhdistää erilaisia teollisuuden lupia käsittelevät viranomaiset yhteen ”Teollisuusvirastoon”, mutta ei pitänyt tätä tässä vaiheessa kovin tärkeänä.

---

<sup>152</sup> YSL:iin on haastattelututkimuksen toteuttamisen jälkeen lailla ympäristönsuojelulain muuttamisesta 437/2017 lisätty 39 a §, jonka 2 momentin mukaan ”Lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja.”

<sup>153</sup> Haastattelututkimuksen teon aikaan oli käynnissä Sipilän hallituksen aluehallinto- ja maakuntauudistus, jonka yhtenä osana oli valtion ympäristöviranomaisten (AVI:t ja osa ELY-keskusten toiminnoista) yhdistäminen Valtion lupa- ja valvontavirastoksi, työnimeltään Luova, ks. Aluehallinto- ja maakuntauudistus, kohta Luova.

Lupien välisten suhteiden sääntelyä (esim. edellä kuvatun koordinoitun mallin keinoin) kaivosviranomaisen ei pitänyt mielekkäänä, vaan totesi, että lupien järjestyksen ja käsittelyaikataulun tulee lähteä asiakkaan tarpeesta. Haastateltava myös korosti, että Tukesin toimintakulttuuriin on aina kuulunut asiakkaan neuvonta ja tarvittaessa asiakkaan ja viranomaisen väliset neuvottelut, joten ennakkoneuvotteluja koskevien erillisten säännösten tuomisella lakiin ei olisi lisäarvoa. ”Ympäristöpuolella” tilanne saattaisi haastateltavan arvion mukaan olla toisenlainen, mikäli toimintakulttuuri erityisesti asiakkaalle annettavan neuvonnan suhteen olisi kovin poikkeava.

Menettelyjen integroinnin haittapuolena kaivosviranomaisen näki tilanteen, jossa molemmat, nykyisellään periaatteessa toimivat menettelyt jumiutetaan, ja viittasi myös kaivoslain voimaantulon aikaisiin asioiden käsittelyruuhkiin. Haastateltava myös korosti, että kaivos- ja ympäristölupien rajapinta on vain yksi kaivostoimintaan liittyvistä keskeisistä viranomaisten ja menettelyjen välisistä rajapinnoista, muita ovat esimerkiksi kaivosvalvonta ja kaivostoiminnan liittymät Maanmittauslaitoksen ja GTK:n toimintaan. Siten haastateltava näki, että kaivos- ja ympäristölupien pidemmälle viety integrointi ei olisi tässä vaiheessa mielekäästä, vaan lupamenettelyjä tulisi kehittää ensi vaiheessa viranomaisten yhteistyön edistämisen ja sähköisen asioinnin palveluväylän kehittämisen kautta.

Ympäristölupaviranomainen puolestaan totesi lupamenettelyjen kevyemmästä yhteensovittamisesta, että menettelyjen ajallisesta yhteensovittamisesta ja viranomaisten välisestä koordinoinnista on jonkin verran käytykin keskusteluja lupaviranomaisten välillä. Käytännössä haastateltava kuitenkin näki tämänkaltaisen yhteensovittamisen esteiksi mm. ympäristölupa-asioissa usein vaadittavan pidemmän käsittelyajan.<sup>154</sup> Ennakkoneuvotteluista säättämisessä haastateltava näki riskinä byrokratian lisääntymisen katsoen, että neuvotteluja jo nykyisellään ”tapahtuu koko ajan”. Viranomaisten välistä tiedonkulkua olisi haastateltavan mukaan edelleen mahdollista parantaa esimerkiksi yhteisten

---

<sup>154</sup> Pidempää käsittelyaikaa voidaan haastateltavan mukaan tarvita esim. tiettyjen luontoselvitysten vuoksi tai tilanteissa, joissa lausuntokierroksella saatujen tietojen johdosta hakemusta on täydennettävä niin, että se pitää kuuluttaa uudelleen.

tietojärjestelmien ja sähköisten asiointikanavien kautta, ja haastateltava totesi tässäkin yhteydessä, että lupaviranomaisten yhdistäminen parantaisi tiedonkulkua. Haastateltava arvioi myös, että yhteiset sähköiset kanavat ja ”alustat” asioiden käsittelylle voisivat madaltaa kynnystä lupa-asioiden ja viranomaisten myöhemmälle syvemmällekin yhdistämiselle.

Nykyistä, eriytettyä lainsäädäntöä voidaan edellä kuvatusti kehittää myös esim. säätämällä lupamenettelyitä koskevia määräaikoja, yhdistämällä lupaviranomaisia tai kokoamalla eri lakien mukaisia kuulemismenettelyjä päätösluonnoksesta kuulemiseksi. Kaivos- ja ympäristölupia koskevien kuulemisten yhdistäminen päätösluonnoksesta kuulemiseen, kuten useat muutkin lupien integroinnin vaihtoehdot, soveltuisi kuitenkin huonosti nykyisen kaltaisille kaivos- ja ympäristöluville lupamenettelyihin useimmiten liittyvien ajallisten eroavaisuuksien vuoksi. Haastateltavien keskuudessa kevyempien yhteensovittamisen keinojen nähtiin myös tasoittavan tietä laajempaa integraatiota kohti.

Sähköistä asiointia kehittämällä olisi mahdollista osittain yhdistää kaivos- ja ympäristölupamenettelyt sekä myös muita ympäristöllisiä menettelyjä<sup>155</sup>. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton tilaamassa selvityksessä on esitetty ns. e-lupajärjestelmää, jossa ensi vaiheessa luotaisiin sähköinen asiointiympäristö, jossa kaikki ympäristönkäyttöhanketta koskevat tiedot ja hakemusaineistot olisivat kaikkien viranomaisten käytettävissä. Toisessa vaiheessa kaikki hallintomenettelyt siirrettäisiin toteutettavaksi tämän asiointiympäristön kautta, ja kolmannessa vaiheessa eri menettelyt yhdistettäisiin tai niitä koordinoitaisiin asiointiympäristössä yhden luukun periaatteen mukaisesti.<sup>156</sup> Selvityksessä todetaan, että koska hallintolain mukaisten viranomaismenettelyjen eri vaiheet muistuttavat toisiaan, ei menettelyiden yhdistämiselle tai

---

<sup>155</sup> Tämä opinnäytetyö on rajattu kaivos- ja ympäristölupien tarkasteluun, joten muita menettelyjä ei ole tässä tarkemmin tarkasteltu.

<sup>156</sup> Warsta 2015, s. 4.

koordinoinnille olisi merkittäviä esteitä. Selvityksessä ei kuitenkaan ole tarkasteltu menettelyjen integroinnin vaatimia muutoksia nykyiseen ympäristölainsäädäntöön.

Kevyemmistä integrointimahdollisuuksista kaivostoimiala näki viranomaisten välisen koordinaation ja ennakkoneuvottelut toimivaksi malliksi, mutta näki näistä säädettäessä mahdollisena haittana byrokratian lisääntymisen. Epävirallisten ennakkoneuvottelujen haastateltava näki toimivan jo nykyisellään hyvin. Haastateltava korostikin, että kun käytännössä lupaviranomaisena on molempien lakien mukaisissa menettelyissä valtio, ”niin se on valtio, jonka pitää pystyä järjestämään omat sisäiset sotkunsu niin että valtion eri osapuolet tietää mitä tapahtuu, tai toimijat”. Eli haastateltavan näkemyksen mukaan viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteitä tulisi purkaa ja ”sektorilainsäädännön mukanaan tuomista hankaluuksista” tulisi pyrkiä eroon.

Ympäristöjärjestö kertoi heidän kannattavan yhden luukun periaatetta lupa-asioissa, ja näki keskeisinä kehitettävänä asioina erityisesti yhdenmukaisen linjan lupa-asioissa koko maassa, viranomaisten osaamistason sekä puolueettoman valvonnan ja lupaharkinnan. Haastateltava totesi, että aluehallintouudistukseen liittyen järjestön kanta on ollut, että Tukes (kaivosviranomaisena) sekä ELYt ja AVIt (valtion ympäristövalvonta- ja lupaviranomaiset) tulisi yhdistää. Haastateltavan näkemyksen mukaan tämä yhdenmukaistaisi linjaa lupa- ja valvonta-asioissa valtakunnallisesti, ja parantaisi kaivosviranomaisen ympäristöosaamisen tasoa sekä lisäisi yhteyttä ennako- ja jälkivalvonnan välillä. Haastateltava korosti, että ympäristöasioissa viranomaisten ohjauksen tulisi tulla ympäristöministeriöstä, ja totesi suhtautuvansa ”aika skeptisesti” siihen, että ympäristönäkökohtiin liittyvissä tehtävissä ohjausvaltaa käyttäisi työ- ja elinkeinoministeriö. Haastateltava viittasi nykyiseen ELY-keskusten ohjaukseen, jossa arvioi työ- ja elinkeinoministeriön määräysvallan heijastuneen myös ympäristöasioiden käsittelyyn (ympäristövalvontaan).

Kevyemmistä lupaprosessien yhteensovittamisen keinoista kysyttäessä ympäristöjärjestö näki tärkeäksi viranomaisten välisen yhteistyön sekä viranomaisten osaamisen. Viranomaisten välisestä yhteistyöstä tai ennakkoneuvotteluista lailla säätämiseen haastateltava ei osannut ottaa suoraan kantaa, vaan arvioi, että mahdollisesti nämä voisivat edetä myös ohjausta ja [säästösten] toimeenpanoa kehittämällä. Laintasoisten säännösten etuna haastateltava näki viranomaistoiminnan yhdenmukaisuuden parantamisen, millä haastateltava viittasi säännösten yhdenmukaisiin tulkintoihin eri viranomaisissa ja alueilla.

Kaivos- ja ympäristölupien välisestä edellytysuhteesta tai lupien käsittelyjärjestyksestä ympäristöjärjestöllä ei ollut selkeää näkemystä. Käsittelyjärjestyksen osalta haastateltava toi esiin, että ympäristölupa-asioissa ongelmallisia ovat muuttuvan toiminnan toistuvat, päällekkäiset lupamenettelyt, jolloin ”yhtiöt hakee lupaa, sit ne hakee heti sitä uutta lupaa, eli niillä on niinku tavallaan koko ajan niinku uutta lupaa, ympäristölupaa siis vetämässä”. Tällöin joudutaan haastateltavan mukaan helposti tilanteeseen, jossa käynnissä oleva toiminta ja voimassa oleva ympäristölupa eivät enää vastaakaan toisiaan, ja mahdollisesti myös tilanteeseen, jolloin harjoitettavalle toiminnalle ei [uutena toimintana] voitaisikaan myöntää ympäristölupaa.<sup>157</sup>

Erillisten kuulemismenettelyjen yhdistämisessä ympäristöjärjestö näki mahdollisuuden kehittää menettelyjä osallisten kannalta selkeämmiksi ja ”kansalaisten osallistumisen työtaakkaa” vähentäviksi. Lisäksi haastateltava toi esiin, että hänen edustamansa järjestön kanta lupa-asian käsittelylle asetettaviin määräaikoihin on ollut kielteinen, koska keskeistä on, että lupaviranomaisella on kaikki tarvittava tieto lupa-asian käsittelyä ja ratkaisemista varten. Tämän haastateltava totesi riippuvan erityisesti toiminnanharjoittajasta, ja jossain määrin myös menettelyyn osallistuvista sidosryhmistä, jolloin pelkästään lupaviranomaiselle asetettava määräaika asian käsittelyyn olisi ”tavallaan painostusta”.

---

<sup>157</sup> Tässä voidaan arvioida haastateltavan viittaavan mm. Talvivaaran kaivokseen, jolla oli toimintansa aikana jatkuvasti vireillä useita eri ilmoitus-, lupa- ja muutoksenhakuprosesseja eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Lupaviranomaisten yhdistämisen mahdollisuus sai tukea kaikilta haastateltavilta. Haastattelujen toteuttamisaikana valmistelussa olleen ympäristölupa- ja -valvontaviranomaisten yhdistämisen nähtiin olevan askel oikeaan suuntaan. Kaivosviranomaisen edustaja näki yhden valtakunnallisen ympäristölupa- ja -valvontaviranomaisen muodostavan hyvän keskustelukumppanin valtakunnalliselle kaivosviranomaiselle. Yhdistämisessä nähtiin myös synergiaetuja ja mahdollisuuksia ympäristöasioita koskevan osaamisen lisääntymiselle, lähinnä kaivoslupiin liittyen. Eri viranomaisten yhteisten sähköisten asiointiväylien kehittämisen nähtiin myös ”tasaavan tietä” mahdolliselle myöhemmälle viranomaisten yhdistämiselle.

#### *4.4.2 Kaivoslaista kaivosoikeuslaki?*

Kaivosviranomaisen totesi, että jos kaivoslakia joskus uudistettaisiin, olisi syytä miettiä lähestymistapaa, jossa kaivoslaki uudistettaisiin kaivosoikeuslaiksi, jolla säädeltäisiin pelkästään esiintymien hyödyntämisoikeuksia ja maanomistajille maksettavia korvauksia. Haastateltava ei tässä yhteydessä tuonut esiin, miten kaivostoiminnan ympäristövaikutusten sääntely tämänkaltaisessa mallissa toteutettaisiin. Keskeisimpänä integroinnin keinona kaivosviranomaisen näki, edellä kuvatun valtakunnallisen ympäristöviranomaisen muodostamisen ohella, kaivoslain ympäristöllisten elementtien siirtämisen ympäristöviranomaisen toimialaan ja ratkaistavaksi, kunhan valtakunnallisen ympäristöviranomaisen toiminta ensinnä vakiintuu. Tämä edellyttäisi sekä kaivos- että ympäristölainsäädännön analysointia päällekkäisyyksien havaitsemiseksi. Tärkeää olisi haastateltavan mukaan myös sellaisen sähköisen asiointiväylän kehittäminen, jossa useiden viranomaisten tarvitsema tieto olisi kaikkien saatavissa.

Ympäristölupaviranomaisen totesi, että kaivoslakiuudistuksen valmistelun aikaan noin vuosina 2008–2009 ympäristölupaviranomaisen taholta esitettiin, että kaivoslain mukaiset viranomaistehtävät olisi voitu siirtää [tuolloisen] ympäristölupaviranomaisen (eli ympäristölupaviraston) hoidettaviksi. Asia ei kuitenkaan lainvalmistelussa edennyt, minkä



syyksi haastateltava näki kiireen saada kaivoslaki uudistettua nopeasti, jolloin laajempaan viranomaistehtävien uudelleenjärjestelyyn ei haluttu ryhtyä. Perusteena tehtävien siirrolle ympäristölupaviranomaiseen haastateltava esitti, että ympäristölupaviranomaisessa olisi jo ollut taannoisen vesiylioikeuden ajalta pitkä kokemus ja osaamista mm. käyttöoikeuksien ja lunastuspäätösten tekemisestä sekä muutoinkin saman tyyppistä lupa-asioihin liittyvää osaamista [kuin mitä kaivoslupaviranomaisen tehtävän hoitaminen edellyttää]. Haastateltava katsoikin, että kaivos- ja ympäristölupien yhdistämistä jopa niin, että nykyiset kaksi lupaa korvattaisiin yhdellä luvalla (aineellinen ja menettelyllinen integrointi) olisi edelleen aiheellista selvittää. Haastateltavan näkemyksen mukaan yhdistetyn lupa-asian käsittelyn viivästyminen ympäristöluvan pidemmän käsittelyajan vuoksi ei välttämättä olisi ongelma, koska ”toiminnanharjoittajat sinänsä ovat – – kokeneet että se kaivoslupahan tulee sieltä aika automaattisesti” ja edelleen että ”ympäristölupa on kuitenkin sitten se tavallaan se keskeinen asia sille, että voidaan lähteä sitten viemään mahdollisesti jotain investointeja vaikkapa eteenpäin”. Näin haastateltava siis arvioi, että vaikka kaivoslaki on kirjoitettu muotoon, joka näyttää antavan kaivosviranomaiselle laajat toimivaltuudet kaivoshankkeen taloudellisen ja teknisen sekä ympäristöllisen toteuttamiskelpoisuuden arviointiin, käytännössä kaivoslupaharkinta pelkistyy lähinnä esiintymän hyödyntämisoikeuden myöntämiseen.

Kaivostoimialan näkökulma kaivos- ja ympäristölupien yhdistämiseen oli jyrkän vastakkainen ympäristölupaviranomaisen esittämään malliin nähden. Haastateltava totesi, että vaatimus nykyisen kaltaisen ympäristölupamenettelyn läpi käymisestä ennen kuin toiminnanharjoittaja on varmistanut etuoikeutensa esiintymään hyödyntämiseen, on kaivosteollisuuden näkökulmasta mahdoton. Vasta vahvistettu oikeus esiintymän hyödyntämiseen tuo toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden hankkia hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä ympäristövaikutusten hallinnassa tarvittavaa varallisuutta ja osaamista. Myös ympäristöluvan määräaikaisuus sotii haastateltavan näkemyksen mukaan tätä päämäärää vastaan.

Kaivostoimiala esitti, että ”puhtaalta pöydältä” katsoen sääntelyä voisi kehittää siten, että ensin käsiteltäisiin esiintymän hyödyntämisoikeus kevyemmässä prosessissa, ja oikeuden varmistuttua käsiteltäisiin integroidussa lupamenettelyssä varsinainen kaivoksen toiminnanharjoittamislupa. Tähän voisi haastateltavan näkemyksen mukaan yhdistää sekä ympäristönsuojelu-, vesitalous-, patoturvallisuus- että kaivosturvallisuusasiat, mahdollisesti myös työturvallisuusasiat. Tämän mallin esteenä haastateltava kuitenkin näki ajan kuluessa siiloutuneen lainsäädännön ja hallintorakenteen. Nykytilanteen huomioiden haastateltava piti varteenotettavimpana integroinnin mallina viranomaisten organisatorista yhdistämistä sekä hallinnollisten menettelysäännösten yhdistämistä. Haastateltava kuitenkin totesi, ettei kaivostoiminnan lupa-asioita kehitettäessä voida tarkastella pelkästään kaivoslupaa, vaan tulisi huomioida myös sitä edeltävä etsintävaihe ja siihen liittyvät lupamenettelyt, jota kautta arvioiden lupien yhdistäminen tuskin olisi kovin helppoa.

#### **4.5 Esitys lupamenettelyjen kehittämiseksi: Esiintymän hyödyntämisoikeuden erottaminen yleisiä ja yksityisiä etuja turvaavasta lupamenettelystä**

Kaivos- ja ympäristölupien integroinnin selkeinä etuina nykyiseen sääntelymalliin nähden olisivat siirtyminen yhteen hakemusaineistoon ja sen myötä yhteen kuulemismenettelyyn. Tämä keventäisi ja oletettavasti myös selkeyttäisi lupamenettelyä sekä toiminnanharjoittajan, osallisten että viranomaisen kannalta. Lupamenettelyjen integroinnin myötä myös lupa-asioita käsittelevät viranomaiset olisi mahdollista yhdistää. Menettelyjen päällekkäisyyksien vähentäminen ja viranomaisten yhdistäminen oletettavasti vähentäisi asioiden käsittelyyn kuluvaan hallinnollista resurssia, etenkin nykyiseen sääntelymalliin väistämättä liitettyä päällekkäistä työtä esim. kuulemismenettelyjen järjestämisessä ja kuulemisaineistojen käsittelyssä.

Suurin haaste kaivos- ja ympäristölupien integroinnissa näyttäisi sekä lainopilliselta kannalta arvioiden, että haastattelujen, erityisesti kaivosviranomaisen ja kaivosalan toiminnanharjoittajan edustajan kommenttien perusteella, liittyvän kaivannaisesiintymään hyödyntämisoikeuden tuovaan kaivoslupan elinkeino-oikeudelliseen aspektiin. Sekä kaivosviranomaisen että kaivosalan toiminnanharjoittajan mukaan hyödyntämisoikeuden

tuova kaivoslupa on ensisijainen ja tulee siksi olla haettavissa ja saatavissa ennen ympäristölupaa. Ympäristölupaviranomaisen näkökanta oli vastakkainen. Kaikkien haastateltavien kannanotot kuitenkin tukivat ajatusta, että hyödyntämisoikeuden tuova osuus kaivosluvasta erotettaisiin omaksi menettelykseen, ja muut kaivostoiminnan ympäristö- ja sosiaalisia vaikutuksia käsittelevät menettelyt jollain tapaa yhdistettäisiin.

Koska kaivosviranomaisen käsiteltäväksi tulevien uuden kaivostoiminnan lupien määrä on vähäinen, voidaan perustellusti kysyä, onko nimenomaan kaivos- ja ympäristölupien integrointi tarpeellista ja tuottaisiko tämä toimenpide niitä hyötyjä, joita yhden luukun periaatteeseen liittyy. Kun huomioidaan KaivosL 181.4 §:n siirtymäsäännös yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeellisten määräysten antamisesta ja niiden tarkistamisesta, sekä asiaan liittyvissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa annetut oikeusohjeet, kysymys kaivos- ja ympäristöluvan integroinnista näyttäytyy merkityksellisenä. Kaivosviranomaisen ratkaisut em. määräysten sisällön suhteen eivät KHO:n mukaan (ks. KHO 2017:177 ja KHO 22.11.2017 t 6029) ole olleet kaivoslain tarkoittamalla tavalla riittäviä. Tämä voi osin johtua kaivosviranomaisen ristiriitaisesta kolmoisroolista kaivostoiminnan edistäjänä, lupaviranomaisen ja valvojana. Mikäli hyödyntämisoikeuden tuova kaivoslupa erotettaisiin kaivosluvan ympäristöoikeudellisista elementeistä, ja jälkimmäisten käsittely siirrettäisiin ympäristölupaviranomaiseen, tämä ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmallinen ristiriita poistuisi.

Kaivoslain 77 §:n mukaisiin kaivostoimituksiin liittyen kaivosviranomaisen tekee kiinteää yhteistyötä Maanmittauslaitoksen kanssa. Vastaavasti mm. malminetsintälupiin liittyen kaivosviranomaisen toimii yhteistyössä GTK:n kanssa. Siten erilaisia kaivostoimintaan kohdistuvien hallinnollisten menettelyjen integroinnin vaihtoehtoja olisi löydettävissä useita muitakin. Tässä opinnäytetyössä tarkastelu on rajattu kaivos- ja ympäristölupien integrointiin, mutta mahdollisissa jatkotutkimuksissa olisi syytä selvittää myös esimerkiksi malminetsintäluvan ja siihen liittyvien muiden menettelyjen, kuten luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien integrointia sekä myös kaivostoiminnan lupien ja YVA-

menettelyn integrointia. 1.9.2020 voimaan astuva ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamislaki mahdollistaa jatkossa esimerkiksi tiettyjen LSL:n mukaisten poikkeamislupien ja MRL:n mukaisten rakennuslupien käsittelyn yhdessä kaivoksen edellyttämän ympäristöluvan kanssa. Yhteensovittamislaki ei kuitenkaan sovellu esimerkiksi malminetsintäluvan ja luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien yhteensovittamiseen, koska malminetsintä tyypillisesti ei edellytä YSL:n, VL:n tai MAL:n mukaista lupaa.<sup>158</sup>

Kaivos- ja ympäristölupien kattava integrointi voitaisiin asiointijärjestelmistä riippumatta toteuttaa esimerkiksi erottamalla kaivosluvan ympäristölliset elementit ns. varallisuusosoikeudellisesta kaivosluvasta. Tällaisessa sääntelymallissa kaivoslupa siirtokelpoisena varallisuusosoikeutena olisi edelleen mahdollista hakea ja saada ennen ympäristöluvan myöntämistä, mutta kaivostoiminnan aloittaminen edellyttäisi YSL:n ja kaivoslain ympäristöllisen osion mukaista lupaa nykysääntelyn tapaan. ”Ympäristönäkökohtia käsittelevä kaivoslupa” ja ympäristölupa voitaisiin hankkeen konkretisoituessa käsitellä yhdessä vastaavasti kuin YSL 47 §:ssä on säädetty vesi- ja ympäristölupien käsittelystä. Pidemmälle viety integrointi voitaisiin toteuttaa siirtämällä kaivosluvan ympäristölliset elementit YSL:iin turvetuotannon sijaintipaikkasääntelyn tapaan, jolloin ne tulisivat käsitellyiksi ympäristöluvan yhteydessä. Kaivoslain ympäristöllisiä elementtejä koskeva ratkaisovalta siirtyisi tässä mallissa Tukesilta AVI:lle. Mikäli nykyiseen kaivoslakiin sisältyvää ympäristöllistä sääntelyä ei sisällöllisesti muutettaisi, malli ei lisäisi riskiä, että hanke estyy ympäristöluvan epäämiseen. Tämä mahdollisuus on edellä kuvatusti jo nykysääntelyn perusteella olemassa (ks. kpl 2.2.3 ja 2.3). Integrointia voisi viedä edelleen pidemmälle yhdistämällä menettelyyn yhteensovittamislain mukaisesti luonnonsuojelulain sekä vesilain vesiluontotyyppien suojelua koskevien

---

<sup>158</sup> Tässä ei ole työn rajauksen vuoksi tarkoituksenmukaista ottaa enempää kantaa kaivoslain muihin lupamenettelyihin, mutta todettakoon, että myös näiden osalta toiminnan ympäristövaikutusten hallinta olisi voitu ratkaista sijoittamalla niitä koskeva ympäristöoikeudellinen sääntely osaksi YSL:n mukaista lupa- tai ilmoitusmenettelyä.

poikkeuslupahakemusten ratkaisemisen. Myös muinaismuistolain mukaisten poikkeuslupien yhdistämistä menettelyyn voisi harkita.<sup>159</sup>

Edellä esitetty malli mahdollistaisi myös kaivostoiminnan ympäristösääntelyn kehittämisen esimerkiksi juuri kaivostoiminnan sijoituspaikkaa koskevan sääntelyn kautta. Kun kuitenkin kaivostoiminnan edellytyksenä on hyödyntämiskelpoisen esiintymän saaminen käyttöön, ja näitä vaatimukset täyttäviä esiintymiä on huomattavan vähäinen lukumäärä verrattuna esimerkiksi potentiaalisiin turvetuotannon sijoituspaikkoihin, muodostaisi sijoituspaikkasääntelyn kiristäminen esimerkiksi sijoituspaikan luontoarvoja koskettelevilla säännöksillä todennäköisesti usein riskin, että kaivostoiminta estyisi. Tähän nähden nykyisen kaltainen, joustaviin ja tulkinnallisesti avoimiin normeihin perustuva ympäristösääntely täyttää paremmin vaatimukset kaivoslain elinkeino-oikeudellisten ja mineraalipoliittisten tavoitteiden toteuttamisesta.<sup>160</sup>

Erityiskysymys sijoituspaikkasääntelyyn liittyen on, missä määrin kaivostoimintaa valmistelevia toimenpiteitä tai varsinaista kaivostoimintaa voidaan sallia luonnonsuojelualueilla. Valittu sääntelymalli, jossa malminetsintä on mahdollista luonnonsuojelualueilla menetelmästä riippuen joko jokamiehenoikeudella (esim. KaivosL 7 §:n mukainen etsintätyö, kuten erilaiset kartoitusmenetelmät, jotka eivät edellytä maaperään kajoamista) tai LSL 15 §:n mukaisella poikkeamisluvalla, on jossain määrin ristiriitainen.

<sup>159</sup> Laajempaa integrointia puoltaa sekin seikka, että pelkästään kaivos- ja ympäristölupien yhdistäminen ei poistaisi hankkeisiin liittyviin päällekkäisiin kuulemis- ja osallistumismenettelyihin liittyvää hallinnon ja osallisten taakkaa.

<sup>160</sup> Kaivoslain nykyinen, luvanmyöntämisesteet toteava sijoituspaikkasääntely on kaivostoiminnan osalta tavallaan kolmivaiheinen, ja rakentuu siten, että kaivostoiminnan valmistelussa voidaan edetä tiettyyn pisteeseen asti, vaikka lopullinen kaivostoiminta ei olisikaan ko. alueella mahdollista. Ensimmäisessä vaiheessa malminetsintää voidaan KaivosL 44 §:n mukaisen varausilmoituksen nojalla valmistella verraten vapaasti. Malminetsintäluvan myöntämisen esteistä on säännös lain 46 §:ssä ja kaivosluvan myöntämisen esteistä 48 §:ssä. Lisäksi saamelaisten kotiseutualueita, koltta-alueita ja erityistä poronhoitoaluetta koskien on erityissäännöksiä lain 51 §:ssä. KHO on kuitenkin katsonut, että (kumotun kaivoslain mukaisen) valtauskirjan (joka vastaa KaivosL:n mukaista malminetsintälupaa) antaminen saattaisi poikkeuksellisesti merkitä tarkoituksetonta ja sen vuoksi kohtuutonta puuttumista maa-alueen omistajan oikeuksiin tavalla, joka olisi perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällainen tilanne saattaisi olla käsillä, jos jo valtauskirjan antamista harkittaessa kävisi ilmeiseksi, että kaivoslupaa ei myöhemmin voitaisi myöntää. Ks. KHO 2013:192.

Kaivostoiminta luonnonsuojelualueilla voidaan sallia, mikäli sen katsotaan tuottavan merkittävää yleistä etua. Tämä edellyttää muutosta suojelualan perustamissäädökseen, sillä kaivostoimintaa luonnonsuojelulaki ei mahdollista edes poikkeamisluvalla, vaikka geologinen tutkimus eli käytännössä malminetsintä onkin mahdollista.<sup>161</sup> Nykyisen sääntelymallin taustalla on halu pitää avoinna mahdollisuus tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevien, kaivosmineraaleja koskevien yhteiskunnallisten tarpeiden kattamiseen myös tilanteessa, jossa malmeja olisi saatavissa vain luonnonsuojelualueelta. Huomioiden että pääosa luonnonsuojelualueista kuuluu Natura 2000 -verkostoon, kaivoshankkeen toteuttaminen voi edellyttää myös LSL 66.2 §:n mukaista poikkeusta suojelusta. *Suvantola* toteaa, että etukäteen on vaikeaa arvioida, millainen kaivoshanke muodostaisi niin merkittävän yleisen edun, että LSL 66.2 §:n mukainen poikkeus voitaisiin myöntää.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Näin myös *Suvantola* 2003, s. 684. Vastaavia säännöksiä liittyen geologiseen tutkimukseen sisältyy myös vanhan, vuoden 1923 luonnonsuojelulain (71/1923, kumottu) nojalla perustettujen luonnonsuojelualueiden rauhoitussäädöksiin, jotka LSL 76.2 §:n nojalla ovat jääneet voimaan. Joidenkin alueiden kohdalla on säädetty poikkeuksista, koskien mm. kullanhuuhdonta eräissä Lapin kansallispuistoissa.

<sup>162</sup> *Suvantola* 2006, s. 26.

## 5 YHTEENVETO

Vuonna 2011 voimaan astunut uudistettu kaivoslaki mahdollistaa ympäristöarvojen huomioimisen aiempaa lakia merkittävästi laajemmin, mutta mm. kaivoslupan lupamääräyksiä koskevien joustavien normien vuoksi tämä ei välttämättä toteudu. Lainsoveltajan harkintavalta on hyvin laaja, ja tulkintaa voivat ohjata mm. yhteiskunnalliset arvostukset ja taloudellinen tilanne. Kaivoslain 48.2 §:ään sijoitettu huomattavien haitallisten vaikutusten aiheuttamiskielto kuitenkin muodostaa ympäristöarvojen suojan kannalta merkittävän viimesijaisen turvaamissäännöksen.

Kumotussa, selkeästi elinkeino-oikeudellisessa kaivoslaissa oli nykyistä kaivosalan toimintaympäristöä ajatellen lukuisia puutteita ja ongelmia, joita uusi kaivoslaki on kuitenkin kyennyt korjaamaan vain osittain. Kaivosalan toimijoille tehdyn haastattelututkimuksen perusteella laki ei ole varsinaisesti vastannut kenenkään haastatellun odotuksia, ja nykyisessä kaivos- ja ympäristölupia koskevassa sääntelyssä nähtiin useita ongelmia ja kehittämistarpeita. Nämä liittyivät mm. kaivosesiintymän hyödyntämisoikeuteen, vakuuksien asettamiseen, ympäristönäkökohtien huomioimiseen, useisiin osin päällekkäisiin selvitys- ja lupamenettelyihin lukuisine kuulemisineen sekä kaivosten yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden (sosiaalisen toimiluvan) hankkimiseen. Lainopillisen tarkastelun ja tuoreen oikeuskäytännön analysoinnin perusteella myös kaivoslain mukaisia lupamenettelyjä ja niihin liittyviä selvityksiä sekä päätösten sisällölle asetettuja vaatimuksia olisi syytä edelleen kehittää. Tässä opinnäytetyössä tarkastelu on rajattu kaivos- ja ympäristölupien suhteeseen ja kaivoslupamenettelyn kehittämiseen, erityisesti kaivos- ja ympäristölupien integroinnin mahdollisuuksiin. Tutkimuksen tulosten perusteella myös laajempi kaivoslain toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi olisi aiheellista.

Kaivos- ja ympäristölupia koskevien säännösten ongelmallista suhdetta voisi korjata lupia integroimalla, mutta ongelmaksi muodostuu kaivoslain mukaisen hyödyntämisoikeuden tarve. Mahdollinen menettely voisi olla etuoikeuden myöntäminen erikseen

kaivosoikeuslupana ja hankkeen ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen käsittely ja luvittaminen myöhemmässä erillisessä ympäristölupamenettelyssä. Tämä edellyttäisi kaivos- ja ympäristönsuojelulakien muuttamista ja kaivostoimintaa koskevien lupamenettelyjen yhteensovittamista. Huomioiden tarve vähentää mm. useista kuulemismenettelyistä osallisille ja hallinnolle aiheutuvaa taakkaa, myös laajempaa kaivostoimintaan liittyvien lupien ja menettelyjen, ml. YVA-menettelyn, integrointia olisi aiheellista tarkastella.

Kaivoslupan ympäristöllisten elementtien yhdistämisellä ympäristölupaan voitaisiin vähentää lupamenettelyjen päällekkäisyyttä sekä selkeyttää menettelyä osallisten näkökulmasta. Tämän kaltainen yhdistäminen voisi mahdollisesti myös parantaa ympäristönsuojelun tasoa. On kuitenkin todettava, että kaivostoiminnan vaikutukset luonnonolosuhteisiin ovat huomattavia, ja luonnonympäristöjen täydellinen tuhoaminen ja muuttaminen voi olla kaivos- ja ympäristönsuojelulakien estämättä sallittua. Sama koskee maisemaa. Keskustelussa kaivosten ympäristönsuojelun tason riittävydestä voikin olla kyse siitä, tulisiko suojattujen ympäristöarvojen piiriä laajentaa. Toisaalta luonnonympäristöjen ja maiseman suojan lisääminen muutoin kuin avoimien ja tulkinnanvaraisten normien kautta voisi asiallisesti johtaa kaivostoiminnan estymiseen. Uutta kaivoslakia säädettäessä tarkoituksena oli tuoda ympäristönäkökohdat kaivosasioita koskevan päätöksenteon ytimeen, mutta vähemmälle huomiolle näyttää jääneen, mitä ympäristönäkökohtia kaivoslain mukaisessa kaivoslupamenettelyssä tarkastellaan. Laissa ei myöskään ole säädetty esimerkiksi erityisten luonnonolosuhteiden turmelemisen kiellosta. Näitä seikkoja tulisi harkita kaivoslain seuraavan uudistuksen yhteydessä.



## Liite 1. Teemahaastattelun rakenne

### Teema 1: Nykyisen sääntelymallin toimivuus

Pääkysymys: Miten arvioitte kaivoksia koskevan nykyisen sääntelymallin (erilliset kaivos- ja ympäristölupamenettelyt) toimivuutta?

– Jatkokysymykset:

Näettekö lupaharkinnassa, vaikutusten arvioinnissa tai kuulemismenettelyissä päällekkäisyyksiä?

Onko nykyisessä sääntelyssä katvealueita?

Mitä ongelmia tai hyötyjä nykyisessä sääntelymallissa on?

Lupaviranomaisilta kysytty lisäkysymys:

1b) Miten käytännössä varmistetaan (nykyisessä menettelyssä), että kaivoslupaviranomainen tunnistaa lupien väliset rajapinnat eikä anna ympäristölupamenettelyn piiriin kuuluvia päällekkäisiä määräyksiä ja toisaalta ei pidättäydy antamasta sellaisia KaivosL 52 §:n tarkoitettuja yksityisen ja yleisen edun kannalta tarpeellisia määräyksiä, joita ei voida antaa YSL:n nojalla? Näettekö tässä ongelmia nykyisyydessä?

### Teema 2: Lupamenettelyjen integrointi

Pääkysymys: Mikä on kantanne kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen tiiviimpään yhteensovittamiseen, ja miten perustelette kantaanne?

– Jatkokysymykset:

Mikäli näette yhteensovittamisen kannatettavana, miten se tulisi mielestänne toteuttaa?

Tulisiko lupamenettelyjä yhdistää?

Miten lupamenettelyjen yhdistäminen tulisi toteuttaa?

Mitä etuja ja haittoja näette menettelyjen yhdistämisellä olevan?

Näettekö mahdolliseksi edistää kaivos- ja ympäristöluvituksen yhteensovittamista ilman lupamenettelyjen yhdistämistä?

Tulisiko lupien/asioiden käsittelyjärjestyksestä säätää esim. ajallisen yhteensovittamisen tai lupien yleisen koordinoinnin osalta?

Tulisiko lupien välisestä edellytyssuhteesta säätää?

Tulisiko kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten tiedonvaihdosta säätää?

Tulisiko säätää ennakkoneuvotteluista lupa-asioiden käsittelyssä?

Tulisiko viranomaisten toimivallasta säätää nykyisestä poiketen?