



§

# TIETOPAKETTI KAIVOSLAISTA JA KAIVOSHANKKEIDEN VIRANOMAISVAIHEISTA

Kuva: Tommi Taipale

# SISÄLTÖ

Taustaa	2
Uusi kaivoslaki (621/2011) voimaan 1.7.2011	3
Kaavio viranomaisvaiheista	3
Malminetsintälupa	4
Varauspäätös	4
Etsintä maanomistajan luvalla	4
Malminetsintälupa Tukesilta	5
Malminetsintä poronhoito- ja saamelaisalueella	5
Malminetsintälupa suojelualueella	6
Säteilevien maa-ainesten käsittely	7
Malminetsintälupahakemus	7
YVA-menettely	8
Natura-aviointi	9
Kaavojen ajantasaistaminen	10
Maakunta-, yleis- ja asemakaavat	10
Kaavoitusvaiheet	10
Lupamenettelyt	11
Mahdollinen kaivosaluelunastuslupa	11
Kaivoslupa	11
Rakennuslupa	12
Patoturvallisuusasiakirjat	12
Ympäristö- ja vesitalouslupa	13
Lupa tuottaa uraania ja toriumia	13
Valvonta	14
Valvontaviranomaiset ja heidän vastualueensa	14
Valitusmenettely	14
Valituksen kustannukset	15

## TAUSTAA

Niin luonnonsuojeluaktiivit kuin tavalliset kansalaiset kaipaavat tietoa malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta ympäristönsuojelun näkökulmasta. Tämän tarpeen tyydyttämiseksi Suomen luonnonsuojeluliitto on laatinut tietopaketin, jonka tarkoituksena on auttaa kansalaisia seuraamaan kaivoshankkeiden luvituksen vaiheita ja käyttämään niihin liittyviä osallistumiskanavia.

Tietopaketti esittelee kaivosten lupaprosessin, mukana ovat eri viranomaiset ja heidän tehtävänsä sekä sen, mitä eri lait sanovat malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta. Suomen lait ja muuta lakeihin liittyvää tietoa löytyy verkko-osoitteesta [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi).

Tietopaketin on koontanut Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piirin toiminnanjohtaja **Tarja Pasma** keväällä 2013. Tietopakettia pyritään päivittämään, mikäli esimerkiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadaan oleellisia linjauksia.

Tietopaketin luonnosvaiheessa kommentteja ja korjausesityksiä ovat antaneet Tukesista kaivosyli-insinööri **Terho Liikamaa**, Säteilyturvakeskuksen Rovaniemen laboratoriosta johtaja **Dina Solatie**, Paliskuntain yhdistyksestä porotalousneuvoja **Marja Anttonen**, Lapin ELY-keskuksesta ympäristölakimies **Pirkko Posio** sekä hallintotieteiden tohtori ja tutkija **Ismo Pölönen**. Oikein paljon kiitoksia heille!

Tietoa kaivosten ympäristövaikutuksista ja Suomen luonnonsuojeluliiton tavoitteista ja toiminnasta niiden hillitsemiseksi löytyy liiton nettisivuilta osoitteesta <http://sll.fi/kaivostoiminta>.

Lisätiedot: Lapin luonnonsuojelupiiri ry | [www.sll.fi/lappi](http://www.sll.fi/lappi) | [lappi@sll.fi](mailto:lappi@sll.fi)

Suomen luonnonsuojeluliitto ry | [www.sll.fi/kaivostoiminta](http://www.sll.fi/kaivostoiminta) | [www.sll.fi/yhteystiedot](http://www.sll.fi/yhteystiedot)

# UUSI KAIVOSLAKI (621/2011) VOIMAAN 1.7.2011

Nämä ohjeet ovat uuden kaivoslain mukaisia. Ennen 1.7.2011 jätetyt valtaus- ja lupahakemukset käsitellään vanhan kaivoslain mukaan tietyin siirtymäsäännöksin. Uuden kaivoslain 19 luvussa kerrotaan nämä siirtymäsäännökset eli miten vanhaa ja uutta kaivoslakia sovelletaan yhtä aikaa. Tukesin 24.2.2013 antaman ilmoituksen mukaan heillä on vireillä 46 kpl vanhan kaivoslain aikana vireille pantua kaivospiirihakemusta (jatkolupia, laajennuksia ja uusia), jotka valmistellaan ja päätetään vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisesti ottaen huomioon uuden kaivoslain (621/2011) siirtymäsäännökset. Esimerkiksi uuden kaivoslain 48 § (kaivoslupan myöntämisen esteet) ei tule sovellettavaksi näihin hakemuksiin ja päätöksiin. MUTTA uuden kaivoslain 178 §:n mukaan, jos muutoksenhakutuomioistuimien (=hallinto- tai korkein hallinto-oikeus) kumoaa päätöksen, joka on annettu vanhan kaivoslain perusteella, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään uuden kaivoslain säännösten mukaisesti.

## Termit ja prosessin eteneminen ennen lakimuutosta



## Lakimuutoksen jälkeen

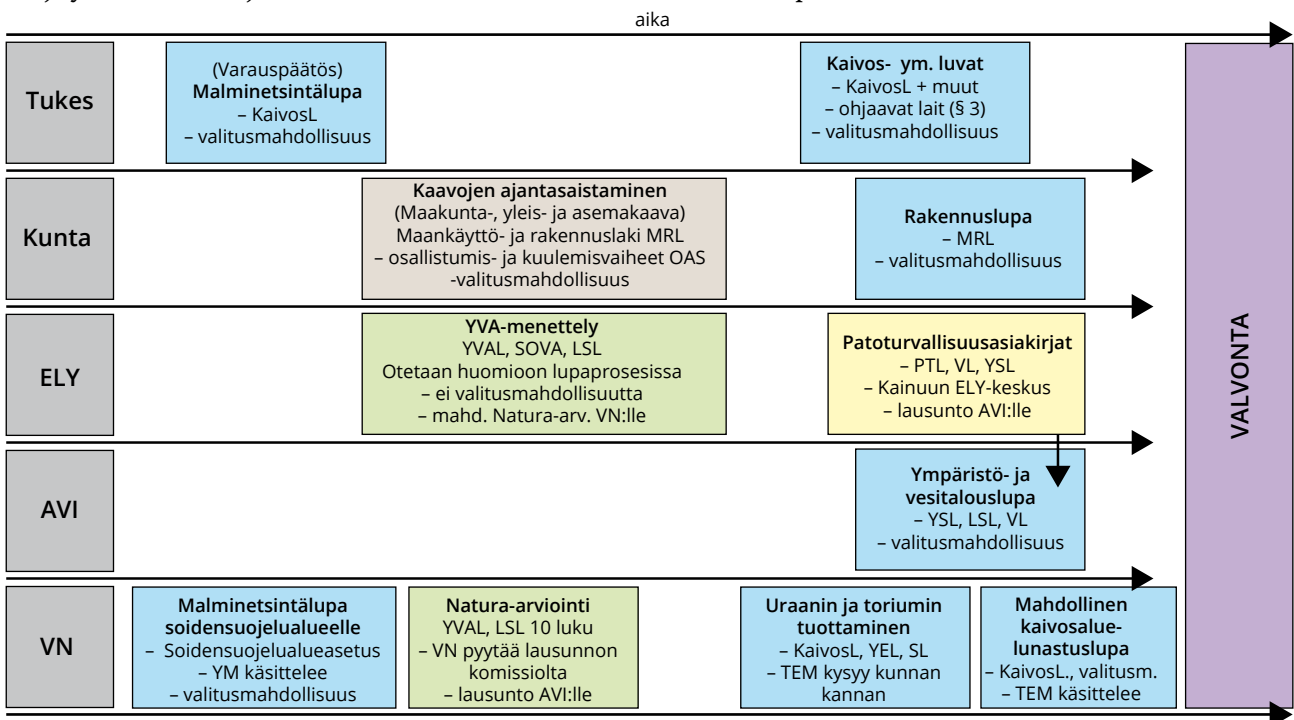


Kullanhuuhdonta, kaivostoimituksia, korvauksia, vakuuksia ja kaivosturvallisuutta sekä kaivoksen lopettamista ei tässä käsitellä lainkaan. Lopussa kerrotaan lyhyesti eri viranomaisten valvontavastuista ja viranomaispäätöksistä valittamisesta.

Kaivoslain lisäksi kaivostoiminnassa on otettava huomioon kaivoslain 3 §:ssä mainitut muut lait: **luonnon-suojelu-, ympäristönsuojelu-, erämaa-, maankäyttö- ja rakennus-, vesi-, poronhoito-, säteily-, ydinenergia-, muinaismuisto-, maastoliikenne- ja patoturvallisuuslaki.**

## KAAVIO VIRANOMAISVAIHEISTA

Ohessa on esitetty kaaviona kaivoshankkeen viranomaisvaiheet. Vasemmassa reunassa on lueteltu viranomaiset ja ylhäällä on aikajana. Malminetsinnän aloittamisesta kaivoksen perustamiseen voi mennä 10–25 vuotta.



**Tukes** = Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, [www.tukes.fi](http://www.tukes.fi). Toimii voimassa olevan kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena eli kaivosviranomaisena (1.7.2011 alkaen). Tukes ratkaisee kaivoslain mukaisia oikeuksia koskevat hakemukset sekä ylläpitää kaivosrekisteriä. Tukes myöntää mineraalioikeuksiin liittyvien lupien lisäksi myös kaivostoiminnan turvallisuuteen liittyviä lupia (louhinta, kemikaalien varastointi ja käyttö sekä räjähdysaineiden varastointi ja valmistus) sekä tekee teolliseen toimintaan liittyvää turvallisuusvalvontaa.

**Kunta** = tässä tapauksessa tällä tarkoitetaan alueen maakuntaliittoa (esim. Lapin liitto, [www.lapinliitto.fi](http://www.lapinliitto.fi)) ja kaivosalueen kuntaa tai kuntia (esim. Sodankylän kunta [www.sodankyla.fi](http://www.sodankyla.fi)).

**ELY** = Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi). Yhteysviranomainen ympäristövaikutusten arvioinnissa eli YVA-menettelyssä. Sen tehtävänä on luonnonsuojelulain (6 §) mukaisesti edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Lisäksi ympäristösuojelulain 20 §:n mukaan ELY-keskus ohjaa ja edistää ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säädösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puuevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa. Suomessa on 15 alueellista ELY-keskusta ja niihin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkulkulaitoksen tehtäviä.

**AVI** = Aluehallintovirasto, [www.avi.fi](http://www.avi.fi). Ympäristölupaviranomainen. Edistävät ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä sekä terveellistä elin- ja työympäristöä. Suomessa on 6 alueellista aluehallintovirastoa.

**VN** = Valtioneuvosto, [www.vn.fi](http://www.vn.fi) = kunkin vaalikauden käsittävä Suomen hallitus, johon kuuluu pääministeri ja muut ministerit. Lisäksi sillä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministeriöiden muodostamaa päätöksentekoa. Kaikki kaaviossa olevat asiat eivät kuulu valtioneuvostolle vaan vain tietyille ministeriöille.

## MALMINETSINTÄLUPA

Luvan myöntää Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kaivosyhtiön hakemuksesta. Vanhan kaivoslain nojalla tapahtuvaa valtaustoimintaa ohjaa siirtymäsäännösten (**KaivosL 179 §**) mukaan myös **uuden kaivoslain 6, 12, 14 ja 15** pykälät.

### Varauspäätös

Ennen malminetsintälupaa yhtiö voi hakea varauspäätöstä Tukesilta (**Kaivoslaki 44 §**), jolla se saa etuoikeuden malminetsintälupaan. Varausilmoitus ei saa koskea aluetta, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuhdonta-alueeseen taikka sijaitsee yhtä kilometriä lähempänä tällaista aluetta, joka kuuluu muulle kuin hakijalle tässä laissa tarkoitetun luvan perusteella. Varausilmoitus ei myöskään saa koskea aiemmin varausalueena ollutta aluetta, ennen kuin vuosi on kulunut varauspäätöksen raukeamisesta tai peruuttamisesta. Lisäksi em. pykälässä todetaan, että tarkempia määräyksiä voidaan antaa kaivosasetuksessa. Valtioneuvoston asetuksessa kaivostoiminnasta (391/2012) eli ns. kaivosasetuksessa pykälissä 14 ja 15, kerrotaan mitä varausilmoituksessa on esitettävä ja mitä liitteitä tarvitaan. Kaivoslain 162 ja 165 pykälien sekä hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukaan Tukesin päätöksestä voi valittaa vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Eli siis yhdistys ei voi valittaa Tukesin tekemästä varauspäätöksestä.

### Etsintä maanomistajan luvalla

**Kaivoslain 7 §**:n mukaan jokaisella on toisenkin alueella oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (etsintätyö).

**Kaivoslain 9 §**:n mukaan malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen lupa (*malminetsintälupa*), jos malminetsintää ei voida toteuttaa **7 §**:n mukaan etsintätyönä tai kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan.

1. malminetsinnästä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä;
2. malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen; tai
3. lupa on tarpeen tässä laissa tarkoitetun etuoikeuden saamiseksi esiintymän hyödyntämiseen.

HTT Pölösen mukaan edellä mainitussa 1-kohdassa luvan tarpeen synnyttävälle vaikutuksille ei ole asetettu merkittävyyskynnyksiä eikä haitallisesta seuraamuksesta tarvitse olla varmuutta.

**Kaivoslain 11 §:** n mukaan etsinnästä ei saa kuitenkaan aiheutua

1. haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle;
2. olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;
3. merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa;
4. harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista;
5. merkittävää maisemallista haittaa

Eli maanomistajan lupa ei riitä, jos edellä olevat kohdat täyttyvät.

**Kaivoslaki 8 §:** Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (etsintäalue) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.

**Metsähallitus on päättänyt**, ettei se myönnä maanomistajasuostumuksia malminetsintään lakisääteisillä luonnonsuojelualueilla, suojeluohjelma-alueilla, erämaa-alueilla ja muilla Natura-alueilla sekä saamelaisten kotiseutualueella.

## Malminetsintälupa Tukesilta

**Kaivoslaki 9 §:** Malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen lupa (malminetsintälupa), jos malminetsintää ei voida toteuttaa 7 §:n mukaan etsintätyönä tai kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan. Malminetsintälupa on myös oltava, jos:

1. malminetsinnästä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä;
2. malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen; tai
3. lupa on tarpeen tässä laissa tarkoitetun etuoikeuden saamiseksi esiintymän hyödyntämiseen.

Kaivoslain mukaiset malminetsintäluvan myöntämisen esteet löytyvät Tukesin verkkosivulta [http://www.tukes.fi/Tiedostot/kaivokset/malminetsintaluvan\\_myont\\_esteet.pdf](http://www.tukes.fi/Tiedostot/kaivokset/malminetsintaluvan_myont_esteet.pdf)

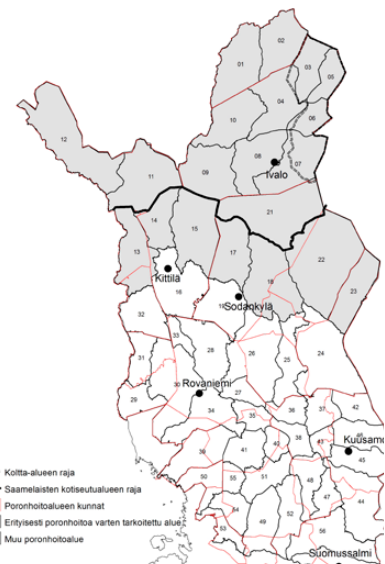
**Kaivoslaki 12 §:** Malminetsintäluvan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa, sekä väliaikaisista rakennelmista. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä henkilökohtaisesti, mikäli alueella on maanomistajia enemmän kuin 30. Tällöin riittää kuuluttaminen alueen lehdessä.

Valtioneuvoston asetuksessa kaivostoiminnasta (28.6.2012/391) määritellään yksityiskohtaisemmin mm. malminetsintäalueen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja malminetsintäluvan tutkimustyöseloituksesta.

## Malminetsintä poronhoito- ja saamelaisalueella

**Kaivoslain 12 §:** n mukaan ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, poronhoitolaissa säädetyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella (erityinen poronhoitoalue = 20 pohjoisinta paliskuntaa) asianomaisille paliskunnille ja kolttalaissa tarkoitetulla koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle.

**Poronhoitolaki (848/1990) 2 §:** Erityisellä poronhoitoalueella olevaa valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle (kartassa tummennettu alue). **53 §:** n mukaan:



Suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisen on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa.

**Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) 1 §:** Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan kokeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

**4 § Saamelaisten kotiseutualueesta:** Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

**Kolttalain (253/1995) 42 §:**ssä säädetään kyläkokouksista. Lain tarkoituksena on edistää kolttäväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.

## Malminetsintälupa suojelualueella

Suomi panee täytäntöön Euroopan yhteisön ympäristövastuu-, luonto- ja lintudirektiivit sekä kansainväliset sopimukset **luonnonsuojelulaille (LSL 1096/1996)**. LSL:n 2 luvun mukaan valtioneuvoston hyväksymän luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen (toimenpiderajoitus). Toimenpiderajoitus on voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä. Valtakunnallisia suojeluohjelmia on seitsemän: kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelma sekä soiden, lintuvesien, harjujen, lehtojen, rantojen ja vanhojen metsien suojeluohjelmat. Lisätietoja: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=471&lan=fi>.

**Luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 10 §:**n mukaan luonnonsuojelualueita ovat kansallis- ja luonnonpuistot sekä muut luonnonsuojelualueet. Jälkimmäiset perustetaan valtion omistamille yli 100 hehtaarin alueilla valtioneuvoston asetuksella ja tätä pienemmät ympäristöministeriön asetuksella. Yksityisen maanomistajan maalle perustettavat luonnonsuojelualueet perustetaan Ahvenanmaalla maakunnan itsehallinnon järjestyksessä ja manner-Suomessa ELY-keskuksen päätöksellä. Yksityisen suojelualueen lakkauttaminen ja rauhoitusäännösten lieventäminen on mahdollista myös **luonnonsuojelulain 27.1 §:**n perusteella ELY-keskuksen myöntämällä päätöksellä. Hakemuksesta on hankittava ympäristöministeriön lausunto.

**Luonnonsuojelulain 13 §:**n mukaan kansallis- ja luonnonpuistoissa on luontoa muuttava toiminta kiellettyä ja 2-kohdan mukaan alueella ei saa ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kalliopereä. **LSL:n 17 a §** mukaan muita luonnonsuojelualueita koskee samat rauhoitus- ja poikkeukset kuin kansallis- ja luonnonpuistoja, MUTTA **LSL:n 15 §:n 7-kohdan** (Luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä) perusteella malminetsintä on kuitenkin sallittua myös suojelualueella alueen hallinnasta vastaavan eli metsähallituksen luvalla kunhan etsintä tehdään sen perustamistarkoitusta vaarantamatta (Metsähallitus hallinnoi valtion omistamia kansallis- ja luonnonpuistoja sekä muita suojelualueita). Kuten jo kohdassa ”Etsintä maanomistajan luvalla” todetaan, Metsähallitus on päättänyt, ettei se myönnä maanomistajasuostumuksia malminetsintään lakisääteisillä luonnonsuojelualueilla, suojeluohjelma-alueilla, erämaa-alueilla ja muilla Natura-alueilla sekä saamelaisten kotiseutualueella. Edellä mainituilla alueilla tarvitaan siis aina malminetsintälupa.

**Lisäksi soidensuojeluasetuksen** (Asetus eräistä valtion omistamille alueille perustetuista soidensuojelualueista 852/1988) **3 §:n 11-kohdan** mukaan soidensuojelualueella on **1 §:**n säännösten estämättä sallittu: ”toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä lennätin-, puhelin- tai radiotoimintaa taikka geologista tutkimusta tai malminetsintää varten edellyttäen, että siihen on saatu ympäristöministeriön lupa”.

**Poikkeusluvut:** Eri lakien asettamista rajoitteista voidaan osin myös vapautua poikkeusluvin esim. ELY-keskuksen lupa poiketa **LSL:n** rauhoitusmääräyksistä, AVI:n lupa poiketa vesilain pienvesien muuttamiskiellosta, ELY-keskuksen lupa kajota muinaismuistoon. Esimerkiksi luonnonsuojelulain **48 §** mukaan ELY-keskus voi myöntää luvan poiketa **LSL:n 39, 42 ja 47 §:**issä säädettyistä rauhoitussäännöksistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Jos hakemus koskee koko maata, poikkeuksen myöntää ympäristöministeriö. Poikkeusta koskevaan päätökseen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja. **LSL:n 49 §** mukaan ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa luontodirektiivin liitteessä **IV (a)** tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta **luontodirektiivin artiklassa 16** mainituilla perusteilla. Näitä poikkeuksia ovat: Muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, ja

1. Poikkeus ei häiritse kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja

- c-kohta: kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskeva tai muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

**Kaivoslain 11 §**:ssä säädetään malminetsintää luvan nojalla harjoittavan velvollisuuksista välttää vahinkoja, haittoja ja häiriöitä. Toiminta ei saa aiheuttaa 1) haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle; 2) olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle; 3) merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa; 4) harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista; 5) merkittävää maisemallista haittaa. **KaivosL:n 14 §**:n mukaan malminetsintäluvan haltijan on vuosittain toimitettava kaivosviranomaiselle selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista. Pölösen mukaan selvitysvelvollisuuden kautta myös paikallisilla toimijoilla on mahdollista seurata etsintätöiden etenemistä. Kaivosviranomaisille toimitettuihin selvityksiin sovelletaan viranomaistoiminnan julkisuudesta annettua lakia (**Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, 621/1999**), johon sisältyvän julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia.

## Säteilevien maa-ainesten käsittely

**Säteilylaki (SL, 592/1991)** säätelee säteilevien maa-ainesten käsittelyä. **Kaivoslain 9 § 2 momentin** mukaan uraani- ja toriumesiintymien tutkimistoimet edellyttävät aina malminetsintälupaa (Pölönen).

**Säteilylain 45 §**:n mukaan ”Joka käyttää luonnossa olevia maa-, kivi- tai muita aineksia taikka näiden aineksien käytön tuloksena syntyneitä materiaaleja elinkeinotoiminnassa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa, on velvollinen säteilyturvakeskuksen hyväksymällä tavalla selvittämään toiminnasta aiheutuvan säteilyaltistuksen, jos ilmenee tai perustellusti epäillään, että toiminta on säteilytoimintaa.” Säteilyturvakeskuksen ohjeiden mukaan edellä mainittua sovelletaan myös malminetsintään ja tilanteissa, joissa ei varsinaisesti etsitä uraania, jos ilmenee tai perustellusti epäillään, että toiminta on säteilytoimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos työntekijälle aiheutuva annos saattaisi ylittää toimenpidearvon tai jos väestölle voisi aiheutua säteilyaltistusta.

**Saman lain 50 §**:n mukaan ”Hyödynnettäessä luonnonvaroja, jotka sisältävät radioaktiivisia aineita, toiminnan harjoittaja on toiminnan aikana ja sitä lopetettaessa velvollinen huolehtimaan siitä, että radioaktiivisista jätteistä ei aiheudu terveydellistä eikä ympäristöllistä haittaa”. **Lain 53 §**:n mukaan Säteilyturvakeskuksella (STUK) on tarkastus- ja tiedonsaantioikeus, mikäli epäillään, että harjoitetaan toimintaa, joka voi aiheuttaa haittaa terveydelle ja ympäristölle.

## Malminetsintälupahakemus

**Kaivoslain 34 §**:n 1 momentin mukaan malminetsintälupaa koskeva hakemus on toimitettava lupaviranomaiselle. Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laajuus. Selvitystä ei kuitenkaan vaadita siltä osin kuin vaaditut tiedot sisältyvät 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun ympäristövaikutusten arviointiselostukseen. Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan lupahakemukseen on liitettävä tarvittaessa selvitys **luonnonsuojelulain 65 §:ssä** tarkoitettua arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus. **Kaivosasetuksen** (Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta, 391/2012, voimaan 1.7.2012) **12 §**:ssä todetaan, mitä malminetsintälupahakemuksessa ja sen liitteessä tulee olla mukana. Asetuksen 31 §:ssä luetellaan, mitä kaivoslain 18 §:n mukaisessa selvityksessä on ilmoitettava. Lupahakemuksesta ja lupapäätöksestä tiedottaminen.

**Kaivoslain 40 §** mukaan lupaviranomaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevasta hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan ilmoitustaulullaan sekä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos hakemuksesta on tiedotettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, voidaan asiasta tiedottaa ilmoittamalla siitä sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon.

**Kaivoslain 58 §** mukaan lupaviranomaisen on toimitettava malminetsintä lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskeva jäljennös päätöksestä kaikille niille, jotka ovat tätä erikseen pyytäneet. Lisäksi jäljennös on toimitettava niille kunnille ja alueellisille ELY-keskuksille ja muille viranomaisille, joille asiasta on käsitteilyn aikana annettu tieto, tai joilta on pyydetty lausunto. Jos päätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle tai se koskee saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille. Kolttala-alueelle kohdistuvasta päätöksestä on toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja erityiselle poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

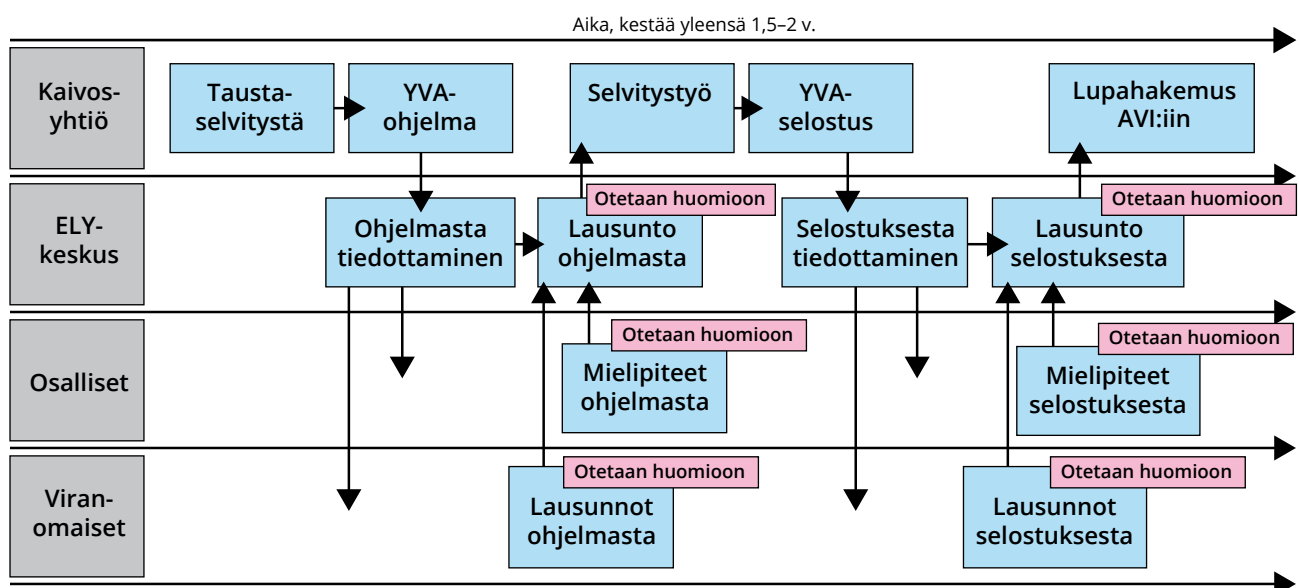
Lupaviranomaisen eli Tukesin on ilmoitettava päätöksen antamisesta niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet, sekä niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos päätöksestä on ilmoitettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, on päätöksen antamisesta ilmoitettava Tukesin ilmoitustaululla, osakaskunnan tai yhteisön edustajalle, asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla ja ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti levivässä sanomalehdessä. Jos muistutuskirjelmässä on useita allekirjoittajia, riittää, että jäljennös päätöksestä toimitetaan tai tieto sen antamisesta ilmoitetaan muistutuksen ensimmäiselle allekirjoittajalle. Lupaviranomaisen on huolehdittava, että malminetsintä lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevasta päätöksestä tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettuun kiinteistötietojärjestelmään.

## YVA-MENETTELY

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Saman lain 18 §:n mukaan Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus eli ELY-keskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ns. YVA-laki (YVAL, 468/1994) ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen (YVAA, 713/2006) hankeluettelon perusteella YVA-menettelyä sovelletaan kaivos Hankkeisiin (YVA-laki 4.1 §, asetus 6 §):

- Metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhinta, rikastaminen ja käsittely, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa tai avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria
- Asbestin louhinta tai laitokset, jotka käsittelevät ja muuntavat asbestia tai asbestia sisältäviä tuotteita
- Uraanin louhinta, rikastaminen ja käsittely lukuun ottamatta koelouhintaa, koerikastamista ja muuta vastaavaa käsittelyä.





YVA-lain (4.2 ja 4.3 §) ja YVA-asetuksen (7 §) perusteella YVA-menettelyä voidaan yksittäistapauksessa esimerkiksi malminetsinnässä soveltaa muuhunkin kaivoshankkeeseen, jos se todennäköisesti aiheuttaa hanke-luettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

ELY-keskus ohjaa ja valvoo ympäristövaikutusten arviointimenettelyn täytäntöönpanoa, toimii yhteysviran-omaisena ja huolehtii YVA-laissa ja -asetuksessa sekä SOVA-laissa (200/2005) ja -asetuksessa (347/2005) annetuista tehtävistä (SOVA = Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi).

YVA-menettelyn yhteydessä laaditaan **YVA-ohjelma**. Siinä kuvataan hanke, itse YVA-menettely, hankkeen edellyttämät luvat, hankkeen liittyminen muihin hankkeisiin ja suunnitelmiin, tarkisteltavat hankevaihto-ehdot, hankkeen tekninen kuvaus ja tehdään katsaus hankealueen nykytilaan. Hankkeen ympäristövaikutuksia arvioidaan:

- ilmanlaatuun ja ilmastoon (pöly, liikenne, savu- ja kasvihuonekaasupäästöt)
- vesistöihin ja veden laatuun (valuma-alueet, virtaamat, sedimentit, vesieliöstöt)
- kalastoon ja kalastukseen sekä metsästyksen
- maa- ja kallioperään sekä pohjaveteen (kuivatuksen ja louhinnan vaikutukset, toiminnan sivutuotteet)
- kasvillisuuteen ja luonnon monimuotoisuuteen
- eläimistöön
- luonnonsuojelualueisiin ja Natura-alueisiin (luonnonsuojelulain 10 luvun edellyttämä Natura-arviointi)
- kaavoitukseen, maankäyttöön, rakennettuun ympäristöön ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin
- maisemaan ja virkistyskäyttöön
- ihmiseen ja muihin elinkeinoin (melu, tärinä, liikenne, poroihin)

YVA-menettelyyn liittyy aina myös vaihtoehtojen tarkastelu. 0-vaihtoehto on, ettei alueelle tule kaivosta. Muut (yleensä 1-3) vaihtoehtot tarkastelevat kaivos-, sivukivi-, rikastushiekka-alueiden sijoittelujen vaikutuksia ympäristöön ja ihmisiin sekä elinkeinoin. YVA-ohjelmassa ja –selostuksessa on lueteltu myös kaivos-hankkeessa tarvittavat luvat.

YVA-menettelyyn liittyy aina myös sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). SVA:ssa tunnistetaan ja arvioidaan kaavan ja sen toteutumisen vaikutuksia alueen elinoloihin ja toiminnallisuuteen, ihmisten hyvinvointiin ja viihtyvyyteen sekä paikan luonteeseen. Vaikutuksia tarkastellaan myös muiden alueiden ja ihmisryhmien kannalta.

YVA-selvityksen jälkeen laaditaan YVA-selostus, jossa kuvataan YVA-ohjelmassa suunniteltujen tutkimusten ja selvitysten tulokset. Lisäksi siinä tulee kertoa, miten haitallisia vaikutuksia ennaltaehkäistään ja seurataan. ELY-keskuksen Y-vastuualue antaa lausunnon sekä YVA-ohjelmasta että –selostuksesta. Yhteysviranomaisen lausunnoista ei voi valittaa. YVA-menettelyn aikana annetut mielipiteet ja lausunnot sekä YVA-selostus tulee ottaa huomioon lupia myönnettäessä.

Lisätietoja YVA-menettelystä: [www.ymparisto.fi/yva](http://www.ymparisto.fi/yva).

## NATURA-AVIOINTI

Natura-arviointi tulee tehdä aina, jos katsotaan, että ne luontotyytit tai lajit voivat vaarantua, joiden vuoksi alue on päätetty ottaa mukaan Natura 2000 –alueeksi. Natura-arviointi voidaan tehdä sekä malminetsintä- että kaivoshankkeen yhteydessä. Luonnonsuojelulain 10 luku käsittelee Natura-arviointia.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston 4 (6) Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelun alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.

# KAVOJEN AJANTASAISTAMINEN

**Kaivoslain 47 pykälän** mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Mikäli voimassa oleviin kaavoihin (maakunta-, yleis- ja asemakaava) ei ole merkitty kaivosta, kaavoja joudutaan yleensä muuttamaan ennen kuin kaivostoiminta voi käynnistyä. Kaavaa ei voi muuttaa niin, että se olisi ylempään kaavaan vastainen (eli yleiskaava ei voi olla maakuntakaavan vastainen ja asemakaava ei voi olla yleis- ja maakuntakaavan vastainen).

## Maakunta-, yleis- ja asemakaavat

Kaavoitusta ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT, [www.ymparisto.fi/vat](http://www.ymparisto.fi/vat)), maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999) sekä –asetus (MRA, 895/1999), maakunnalliset ja kunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat sekä erilaiset muut lait kuten luonnonsuojelulaki ja poronhoitolaki. Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Alueellisesta kehittämisohjelmasta säädetään erikseen. Kaavoituksesta voi muodostua myös ehdoton este kaivoshankkeen toteuttamiselle.

**MRL:n 26 §:n** mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (*maakunnan liitto*), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakuntavaltuustojen paikkajako sovitaan poliittisten puolueiden kesken. Maakuntakaavoitustyön tekee alueen maakuntaliitto (esim. Lapin liitto) ja maakuntavaltuusto hyväksyy kaavan. Valtuuston kaavapäätös on valituskelpoinen. Usein kaivoshankkeen vuoksi ei käynnistetä koko maakuntakaavan vaan muutos tehdään ns. vaihemaakuntakaavana. Senkin vahvistaa ympäristöministeriö.

Kunnilla on kaavoitusmonopoli kuntansa alueella, joten yleis- ja asemakaavoitusprosessit hoitaa kunta tai kunnat, joiden alueelle kaivosta suunnitellaan. Poliittisesti valitut kunnanvaltuustot vahvistavat kaavat. Kunnalla on mahdollisuus tehdä maankäyttösopimus (MRL 12 a luku) maanomistajan kanssa kaavoituskustannusten kattamiseksi. Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa (OAS).

## Kaavoitusvaiheet

- Kaavan vireilletulosta kuulutetaan ja laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS), jolla pyritään varmistamaan vuorovaikutteisuus kaavoittajan ja niiden välillä, joiden oloihin ja etuihin kaava vaikuttaa. Heitä ovat esimerkiksi kaava-alueen maanomistajat, asukkaat ja muut ympäristön käyttäjät. Viranomaiset ja yhteisöt ovat osallisia, kun kaavoitus koskee niiden toimialaa. Jos kaava vaikuttaa yli kuntarajojen, myös toisen kunnan jäsen voi olla osallinen. Mikäli henkilö tai järjestö katsoo olevansa osallinen, eikä häntä/järjestöä ole lueteltu osalliseksi, voi siihen hakea muutosta kaavoittajalta.
- Kaavavalmistelun aikana tehdään YVA-menettely ja mahdollinen Natura-arviointi, mikäli hankealueella tai lähellä sitä sijaitsee Natura-alue.
- Kaavavalmistelussa on otettava huomioon myös muut lailla esim. soidensuojelulaki (851/1988) sekä ELY-keskuksen (aik. ympäristökeskuksen) päätöksellä perustetut luonnonsuojelualueiden perustamissäännökset.
- Kaavaluonnos pidetään nähtävillä mielipiteitä (asukkaat) ja lausuntoja varten (viranomaiset ja järjestöt).
- Kunnanhallitus tai lautakunta käsittelee luonnoksesta saadut mielipiteet ja lausunnot, jonka jälkeen laaditaan kaavaehdotus.
- Kaavaehdotus pidetään julkisesti nähtävillä ja kuntalaisille sekä osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta (muistutus). Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. (MRL 65 §).
- Valtuusto vahvistaa kaavaehdotuksen ja se saa lainvoiman, ellei siitä tee kukaan valitusta.

**MRL:n 188 §:n** mukaan yleiskaavan, asemakaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla ympäristöministeriöön. Valitus käsitellään kaavan MRL:n 31 §:ssä tarkoitetun vahvistamisen yhteydessä. Muutoin muutoksenhaussa sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään. Sama koskee myös kuntien yhteistä yleiskaavaa.

Lisätietoja kaavoitukseen osallistumisesta: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=231&lan=FI>

## LUPAMENETTELYT

Pääasiallinen lähde: ympäristöoikeuden tutkija Ismo Pölönen Itä-Suomen yliopiston Oikeustieteiden laitokselta, Ympäristöjuridiikka 2/2002, s. 70-105 Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia.

Toisiinsa nähden luvat ovat pääsääntöisesti riippumattomuussuhteessa siinä merkityksessä, ettei yhden mukaisen luvan saaminen vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla toisen lain mukaiseen lupamenettelyyn ja siihen sisältyvään sallittavuusharkintaan. Menettelyjen suoritusjärjestys on osin vapaa ja osin säädöksissä määrätty. Esimerkiksi kaivos- sekä ympäristö- ja vesitaloushakemus voidaan käsitellä yhtäaikaan. Edellisen näistä käsittelee Tukes, jälkimmäisen AVI. Lupien myöntämisen jälkeen tehdään kaivostoimitus, jossa tehdään alueen käyttöoikeuden lunastus sekä korvausten määrääminen. Toimituksen tekee alueellinen maanmittaustoimisto. Kaivostoimituksesta, korvauksista ja vakuuksista säädetään kaivoslain 8 luvun 77-98 pykälissä. Kunkin hankkeen YVA-ohjelmassa ja –selostuksessa on lueteltu myös kaivoshankkeessa tarvittavat kaikki luvat.

Ennen kaivoksen käynnistämistä tarvitaan myös monia muita mm. voimajohtojen sijoittamiseen, polttoaineiden varastointiin ja jakeluun, tiejärjestelyihin, työturvallisuuteen ja räjähteiden käyttöön liittyviä lupia, joita ei tässä käsitellä. Jätämme käsittelemättä myös mm. korvaukset maanomistajille ja muille haitankärsijöille.

Lisätietoa korvauksista saa alla olevalta verkkosivulla olevasta diaesityksestä, jossa Tukesin Ilkka Keskitalo kertoo uuden ja vanhan kaivoslain eroista sekä mm. korvauksista maanomistajalle: [http://www.kideve.fi/sites/kideve.fi/files/Ajankohtaista/Ajankohtaista\\_2012/Luosto2012\\_luennot\\_pdf/Uuden\\_kaivoslain\\_kaytannot\\_Kaivos\\_seminaari\\_Luosto\\_120606.pdf](http://www.kideve.fi/sites/kideve.fi/files/Ajankohtaista/Ajankohtaista_2012/Luosto2012_luennot_pdf/Uuden_kaivoslain_kaytannot_Kaivos_seminaari_Luosto_120606.pdf)

## Mahdollinen kaivosalueen lunastuslupa

Kaivostoiminnan harjoittaja voi hankkia kaivostoimintaa varten tarvittavan alueen omistus- tai käyttöoikeuden joko sopimusteitse tai hakea kaivosalueen lunastuslupaa valtioneuvostolta sitten kun Tukes on myöntänyt kaivosluvan.

**Kaivoslain 33 §:n** mukaan Valtioneuvosto ratkaisee kaivosalueen lunastuslupa- sekä uraanin ja toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain 35 §:n mukaan lupahakemuksessa on esitettävä tiedot hakijasta, hakemuksen kohteena olevasta alueesta sekä alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajista ja haltijoista. Lupahakemukseen on liitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys siitä, että kaivosalue täyttää säädetty edellytykset ja kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima. Kaivoslain 49 §:n mukaan yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. Lupaharkinnassa on otettava huomioon, mitä 47 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kaivosalueesta ja kaivoksen apualueesta kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Valtioneuvoston lupapäätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

## Kaivoslupa

**Kaivoslain 16 §:n** mukaan kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen pitää olla lupa (kaivoslupa). Lupaa voidaan hakea, vaikka malminetsintälupaa ei olisi alueelle tai sen osalle. Toisaalta kaivoslupa oikeuttaa malminetsintään kaivosalueella. Luvan myöntää Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, jolla on kaivoslupien valmisteluun erikoistunut toimipiste Rovaniemellä. Lupaa ei voi myöntää ennen kuin joka tason kaavoituksessa alue on merkitty kaivosalueeksi ja YVA-menettely on päättynyt.

Lupaa myönnettäessä on otettava huomioon ympäristönsuojelu-, vesi-, erämaa- ja muinaismuistolaeista johdettavat rajoitteet. Erämaalain (62/1991) 6 §:n mukaan kaivoslain mukaista kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Rajoitteista voidaan osin vapautua myös poikkeusluvalla (esim. ELY-keskuksen lupa poiketa LsL:n rauhoitusmääräyksistä ja kajota muinaismuistoon sekä AVI:n lupa poiketa vesilain pienvesien muuttamiskiellosta.) Kaivoslain 6 luvussa kuvataan, mitä kaivosviranomaisen tulee ottaa huomioon harkitessaan edellytyksiä kaivosluvan myöntämiseksi. Lisäksi kaivosasetuksen 16 §:ssä säädetään, mitä kaivoslupahakemuksessa on kerrottava ja mitä liitteitä on esitettävä.

Lupa on myönnettävä, jos hakija osoittaa kaivoslaissa (45 §) säädettyjen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa (48 §) säädettyä estettä. Lisäksi kaivoslain 50 §:ssä todetaan esteeksi luvan myöntämiselle myös saamelaisten kotiseutualue, koltta-alue ja erityinen poronhoitoalue. Lupa voidaan esteettä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

**Kaivoslain 43 §** mukaan uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergialain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Lisäksi lupamenettelystä säädetään ydinenergialain 23 §:ssä. Lupa-asian ratkaisee valtioneuvosto.

**Kaivoslaki 48 § 2 mom.** Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Ympäristöoikeuden tutkija Ismo Pölönen on todennut, että lainkohdan mukainen merkittävyyskynnys on korkealla ottaen huomioon myös vesilain soveltamiskäytäntö (Vuotos-tapaus).

**Kaivoslain 18 §**:ssä luetellaan kaivosluvan haltijan velvollisuudet. Kaivosasetuksen (391/2012) 31 §:ssä luetellaan, mitä kaivoslain 18 §:n 2 momentin edellyttämistä selvityksistä on ilmoitettava.

## Rakennuslupa

**Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 125 §** mukaan rakennuksen rakentamiseen tai entisen muuttamiseen tarvitaan rakennuslupa. Kaivosalueen kunta myöntää kaivosalueen ja sen apualueen rakennuksille rakentamisluvat. Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa. Asemakaavan sijaan voidaan myös tehdä poikkeaminen kaavasta (edellytykset MRL 172 §:ssä) tai suunnittelutarveratkaisulla (MRL 137 §). Tämän laajennetun rakennuslupaharkinnan suorittaa myös kunnan viranomainen.

## Patoturvallisuusasiakirjat

**Patoturvallisuuslaki 494/2009 ja -asetus** säätelee kaivosten patoturvallisuutta. Lain tavoitteena on varmistaa turvallisuus padon rakentamisessa, kunnossapidossa ja käytössä sekä vähentää padosta aiheutuvaa vahingonvaaraa. Lakia sovelletaan patoihin niihin kuuluvine rakennelmineen ja laitteineen riippumatta siitä, mistä aineesta tai millä tavalla pato on rakennettu tai mitä ainetta sillä padotetaan. Lain säännökset on otettava huomioon vesilain, ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista padon rakentamista ja käyttöä koskevaa viranomaispäätöstä tehtäessä. Kainuun ELY-keskus on patoturvallisuusviranomainen. Sen on lausunnossaan esitettävä arvio padon mitoituksista patoturvallisuuden kannalta. Lisäksi ennen käyttöönottoa pato on luokiteltava ja sille on hyväksyttävä vahinkovaaraselvitys ja tarkkailuohjelma Kainuun ELY-keskuksella. Eli Aluehallintovirasto (AVI) pyytää Kainuun ELY-keskuksen lausunnon patoturvallisuuden osalta laatiessaan ympäristö- ja vesitalouspäätöstä. Näin ollen patoturvallisuudesta ei tule varsinaisesti valituskelpoista päätöstä vaan valitus on tehtävä ympäristö- ja vesitalouslupapäätöksestä.

Patoturvallisuuslain yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle (MMM). Laissa on seuraavat luvut: 1) yleiset säännökset; 2) padon suunnittelu ja rakentaminen; 3) padon luokittelu ja patoturvallisuusasiakirjat (= padon turvallisuussuunnitelma ja tarkkailuohjelma); 4) padon kunnossapito, käyttö ja tarkkailu; 5) pato-onnettomuuksiin varautuminen ja toiminta onnettomuustilanteissa; 6) valvonta ja pakkokeinot sekä 7) erinäiset säännökset. Viimeisessä luvussa §:ssä 35 luetellaan patoturvallisuuslain eri määräysten rikkomuksista.

## Ympäristö- ja vesitalouslupa

Aluehallintovirastojen (AVI) ympäristövastualueet ratkaisevat kaikki ympäristönsuojelulain (YsL, 86/2000) ja vesilain (VL, 587/2011) mukaiset lupa-asiat. Vesien pilaantumista koskeva ympäristölupahakemus ja vesilain mukainen hakemus käsitellään pääsääntöisesti yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä (YSL 39.1 § ja VL 11:12).

Ympäristölupavastualueita on neljässä aluehallintovirastossa: Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa hoidetaan myös Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueen ympäristö- ja vesitalouslupa-asiat sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa Lapin aluehallintoviraston alueen lupa-asiat. YVA-menettely täytyy olla päättynyt ennen lupien myöntämistä.

Ympäristölupa kattaa 1.3.2000 voimaan tulleen lakiuudistuksen jälkeen kaikki ympäristövaikutuksiin liittyvät asiat kuten päästöt ilmaan ja veteen, jäteasiat, meluasiat sekä muut ympäristövaikutuksiin liittyvät asiat. Ympäristölupa myönnetään asian laadun mukaan toistaiseksi tai määräajaksi. Ympäristönsuojelulain 4 luvun 28 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (ympäristölupa). Lain 6 luvun 35 §:n mukaan lupahakemukseen on liitettävä YVA-selostus ja tarvittaessa Natura-arviointi. Päätöksessä on kerrottava, miten luontoselvitykset on otettu päätöksessä huomioon. Lain 7 luvun 45 a §:ssä annetaan määräyksiä kaivannaisjätteiden käsittelyyn. Lain 12 luvussa käsitellään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta ja 13 luvussa valvontaa ja hallintopakkoa. 13 luvun 92 §:n mukaan, jollei luontovahingon korjaaminen ole tullut esille valvontaviranomaisen omasta aloitteesta, voi asianosainen, luontojärjestö, kunta tai muu viranomainen tehdä vireillepanon asiasta. ELY-keskuksen on valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma ja 15 luvun 103 a §:n mukaan kaivannaisjätteistä on tehtävä myös jätehuoltosuunnitelma.

Kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu edellyttävät aina ympäristölupaa. Lisäksi ympäristölupa tarvitaan myös malmin ja mineraalin rikastamolle. Lisäksi joissain tapauksissa ympäristölupa tarvitaan myös koelouhinta-toiminnassa. Tällöin luvanhakuvelvollisuus voi syntyä tapauskohtaiseen arviointiin perustuen esimerkiksi vesistön pilaantumisriskin tai naapuruuksuhdelaisissa (NaapL, 26/1920) tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen syntymismahdollisuuden perusteella (YSL 28.2 §). Mutta tyypillisimmin tarvitaan vain YSL:n 30.3 §:ssä tarkoitettu koetoimintailmoitus. (suora lainaus HTT Pölösen artikkelista: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointi).

Vesilain tavoitteena on edistää kestävästä vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä, ehkäistä haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa. Vesilain 3 luvun 2 §:n mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää. Saman luvun 4 § luetellaan luvan myöntämisen yleiset edellytykset.

Vesilain mukaisia kaivoshankkeisiin kuuluvia toimintoja ovat esimerkiksi louhosalueiden ojitus ja louhosten kuivana pito, pohjaveden ottaminen, veden johtaminen, vesi- ja maa-alueiden kuivatus, veden pinnan nosto ja lasku. Myös mm. pengerrysten ja patojen rakentaminen voi olla peruste vesilain mukaisen luvan tarpeelle. (suora lainaus HTT Pölösen artikkelista.)

**Lain 14 luvussa** käsitellään hallintopakkoa, vireillepanoa ja ilmoitusvelvollisuudesta poliisille, jos vesitalouslupamääräyksiä on rikottu. Luvun 14 §:n mukaan voi asianosainen, luontojärjestö, kunta tai muu viranomainen tehdä vireillepanon asiasta, jollei luontovahingon korjaaminen ole tullut esille valvontaviranomaisen omasta aloitteesta.

## Lupa tuottaa uraania ja toriumia

**Kaivos- ja malminrikastustoiminta**, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen, kuuluu ydinenergialain piiriin. KaivosL 43 §:n ja YEL 23.3 §:n mukaisesti uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergialain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä sekä kaivoslakia että ydinenergialakia soveltaen. Lupa-asian ratkaisee valtioneuvosto. Uraanin louhintaa, rikastamista ja käsittelyä koskevaa lupamenettelyä edeltää aina uraanin määrästä riippumatta YVA-menettelyä (YVAA 6.1 § 2 d kohta). (HTT Pölösen artikkelista suora lainaus.)

**Kaivoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ydinenergialakia (990/1987)** muutettiin (laki ydinenergialain muuttamisesta 622/2011) paikallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta merkityksellisellä

tavalla. YEL:n 21.4 §:n nojalla YEL:n mukaisen luvan myöntäminen kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen edellyttää suunnitellun kaivospaikan tai malminrikastuslaitoksen sijaintikunnan puolta. Sijaintikunta voi käytännössä siis estää luvan myöntämisen uraani- ja toriumkaivokselle tarkoituksenmukaisuusperusteilla. (HTT Pölösen artikkelista suora lainaus.)

**Kaivoslain 33 §:n** mukaan Valtioneuvosto ratkaisee kaivosalueenastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian.

**Säteilyturvalain (592/1991)** nojalla määritetään luonnon säteilystä aiheutuva säteilyaltistus kaivoksissa sekä asetetaan kaivostyön säteilyturvallisuutta koskevat vaatimukset. Säteilyturvakeskuksen ohjeissa ST 12.1 löytyy ohjeistus säteilyturvallisuudelle luonnonsäteilylle altistavassa toiminnassa  
Lisätietoja: <http://www.edilex.fi/stuklex/fi/lainsaadanto/saannosto/ST12-1>

## VALVONTA

**Ympäristönsuojelulain 5 §:n** mukaan ”Toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista.” Myös viranomaiset valvovat toimintaa. Kaivoslaissa määritellään heidän tiedonsaantioikeudesta sekä tarkastusoi-keudesta. Säteilylain (592/1991) 5 §:n mukaan säteilyaltistusta aiheuttavan toiminnan valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) mm. koskien säteilylähteiden kaupallista valmistusta ja kauppaa sekä maahantuontia ja maastavientiä. Säteilylain nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudatamista valvoo säteilyturvakeskus (STUK).

### Valvontaviranomaiset ja heidän vastualueensa

Lähde: Anna-Leena Pitsinki, Lapin ELY-keskus, Kaivosten valvonta käytännössä.

- Kaivosalueen ELY-keskus
  - Ympäristölupapäätösten lupamääräysten valvonta
  - Yleisen edun valvonta ympäristönsuojelulain, jätelain ja vesilain mukaisesti
- TUKES
  - Kaivotoiminnan valvonta kaivoslainsäädännön mukaisesti
  - Vaarallisten kemikaalien (ml. räjähteet) varastoinnin ja käsittelyn valvonta Seveso-direktiivin mukaisesti
- Kunta, jossa kaivos sijaitsee
  - Rakennustöiden valvonta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti
- Kainuun ELY-keskus
  - Patoturvallisuus patoturvallisuuslain mukaisesti
  - Erikoisasiantuntija kaivosten ympäristöasioissa
- Kaivosalueen AVI
  - Työsuojelu

## VALITUSMENETTELY

**Viranomaisten päätöksistä voi pääasiassa aina valittaa.** Viranomaispäätöksen mukana tulee aina valitus-osoitus, jossa kerrotaan, miten valitus tehdään ja mihin se toimitetaan. Suomessa noudatetaan kaksiportaista valituskäsittelyä eli yleensä ensin valitetaan alueelliseen hallinto-oikeuteen paitsi vesilupa-asioissa Vaasan hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käsittelyssä noudatetaan ns. virallisperiaatetta eli asia tutkitaan viran puolesta. Mikäli palkkaa asianajajan, on hyvin epävarmaa korvataanko oikeuskulut.

**Kaivoslain luvussa 17** käsitellään muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa. Kuten luvussa Varauspäätös todetaan, kaivoslain 162 ja 165 pykälien sekä **hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n** mukaan Tukesin

varauspäätöksestä voi valittaa vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Eli siis yhdistys ei voi valittaa Tukesin tekemästä varauspäätöksestä, mutta 165 pykälän 2-kohdan mukaan valitusoikeus malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhdontalupaa koskevissa päätöksissä on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.

**Hallintolaki (434/2003)** ohjaa kuntien ja valtion viranomaisten toimintaa. **Hallintolain 31 §:n** 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lisäksi kuten malminetsintä-osiossa todetaan **poronhoitolain 53 §:n** mukaan: Suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisen on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa.

## Valituksen kustannukset

- Valitus hallinto-oikeuteen: päätös maksaa 90 euroa
  - jos voittaa juttunsa ei tarvitse maksaa lainkaan
- Valituksen jatkaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO): päätös maksaa 226 euroa
  - jos ylimääräinen muutoksenhakemus hylätään taikka jos valituslupaa ei myönnetä, maksu on puolta pienempi

Lisätietoja hallinto-oikeuteen valittamisesta: <http://www.oikeus.fi/5713.htm>

Lisätietoja korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisesta: <http://www.oikeus.fi/5711.htm>

---

Tämä dokumentti on julkaistu kesäkuussa 2013.

Tietopaketin on koontanut Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piirin toiminnanjohtaja Tarja Pasma.

Taitto: Kirmo Kivelä, Kannen kuva: Tommi Taipale

Lisätiedot:

Lapin luonnonsuojelupiiri ry  
lappi@sll.fi

Suomen luonnonsuojeluliitto ry  
www.sll.fi/yhteystiedot