

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2021:42

Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:42

Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta

Klaus Metsä-Simola, Heikki Majamaa, Rabbe Sittnikow, Milla Männistö

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-891-2

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta

| Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:42 | | Teema | Yritykset |
|---|--|-----------|-----------|
| Julkaisija | Työ- ja elinkeinoministeriö | | |
| Tekijä/t Kieli | Klaus Metsä-Simola, Heikki Majamaa, Rabbe Sittnikow ja Milla Männistö Suomi | Sivumäärä | 55 |

Tiivistelmä

Suomen voimassa oleva kaivoslainsäädäntö perustuu valtausjärjestelmään, jossa oikeus kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä.

Valtausjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on edistää kiinteistöjen omistusoikeudesta riippumatonta kaivosmineraalien löytäjän asemaa ja luoda kannustimia malminetsintään ja kaivostoimintaan.

Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy on arvioinut selvityksessä voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011) sisältyvän varaussäätelyn merkitystä malminetsinnälle ja kaivostoimialalle. Selvityksessä on arvioitu myös varaussäätelyn vaikutuksia maanomistajien oikeuksiin, paikallisten elinkeinojen harjoittamiseen ja alueen maankäyttöön, saamelaisten oikeuksien toteutumiseen saamelaisten kotiseutualueella sekä varausmekanismin varallisuus oikeudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia. Selvitystä varten on kerätty sidosryhmäpalautetta. Selvityksessä on käsitelty lisäksi eri vaihtoehtoja kaivoslakiin sisältyvän varaussäätelyn kehittämiseksi taikka varausmekanismin poistamiseksi kokonaan.

Malminetsinnan ja kaivostoiminnan näkökulmasta kaivoslain mukainen varausilmoitus on koettu toimivana menettelynä selventää malminetsintää harjoittavien toimijoiden välistä etuoikeusjärjestystä ennen varsinaista malminetsintälupavaihetta. Varausmekanismiin liittyvällä etuoikeuden kirjaamisella kaivosviranomaisen ylläpitämään rekisteriin on myös vaikutusta, kun malminetsintää harjoittavat tahot hakevat rahoitusta malminetsintätöiden suorittamiseksi. Varausalueen maanomistajien, elinkeinonharjoittajien ja muiden sidosryhmien näkökulmasta kaivoslaissa tarkoitettuna varausmekanismin on koettu aiheuttavan epävarmuutta varauksen kohteena olevien alueiden tulevista käyttö- ja hallintamahdollisuuksista. Jos varausmekanismia pyritään kehittämään säilyttämällä varaus omana ilmoitusmenettelynsä, kaivoslain kehittämiskohteina on mahdollista harkita varauksen kohteena olevien alueiden laajuuden määrittämistä, varauksen kestoa sekä osallistumis- ja valitusoikeuksien laajuutta. Jos varauksia koskevien säännösten osalta harkitaan varausmekanismin poistamista kokonaan, mutta tavoitteena on kuitenkin säilyttää varausmekanismiin liittyvät malminetsintään kannustavat elementit, vaihtoehtona olisi mahdollista harkita varausmekanismin siirtämistä osaksi kaivoslain mukaista malminetsintälupamenettelyä.

Asiasanat yritykset, varaus, elinkeinot, kaivoslaki, malminetsintä, sääntely, kaivokset

ISBN PDF 978-952-327-891-2 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-891-2>

Utredning av hur förbehållsmekanismen i enlighet med gruvlagen fungerar

| | | | |
|--|---|-----------------|-----------|
| Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:42 | | Tema | Företag |
| Utgivare | Arbets- och näringsministeriet | | |
| Författare | Klaus Metsä-Simola, Heikki Majamaa, Rabbe Sittnikow och Milla Männistö | | |
| Språk | Finska | Sidantal | 55 |
| Referat | <p>Den gällande gruvlagstiftningen i Finland bygger på ett inmutningssystem där rätten att använda en fyndighet som innehåller gruvmineraler innehas av den som hittar fyndigheten oberoende av vem som äger den fasta tillgången.</p> <p>Det viktigaste målet med inmutningssystemet är att främja ställningen för den som hittar gruvmineraler oberoende av äganderätten för den fasta tillgången och skapa incitament för att leta malm och bedriva gruvdrift.</p> <p>Advokatbyrån Hannes Snellman Oy har i en utredning gjort en bedömning av vilken betydelse bestämmelserna om förbehåll i den gällande gruvlagen (621/2011) har för malmletning och för gruvbranschen. I utredningen har det också gjorts en bedömning av hur bestämmelserna om förbehåll påverkar markägarnas rättigheter, det lokala näringslivet och markanvändningen i ett område, tillgodoseendet av samernas rättigheter i samernas hembygdsområde samt vilka förmögenhetsrättsliga, sociala och miljömässiga konsekvenser bestämmelserna har. För utredningen inhämtades synpunkter från intressentgrupper. I utredningen har det dessutom behandlats olika alternativ för att utveckla bestämmelserna om förbehåll eller för att ta bort förbehållsmekanismen helt.</p> <p>Vad gäller malmletning och gruvdrift har förbehållsansökan i enlighet med gruvlagen upplevts som ett fungerande förfarande för att före den egentliga malmletningstillståndsfasen klargöra den inbördes företrädesordningen bland de aktörer som bedriver malmletning. Noteringen av företräde i samband med förbehållsmekanismen i det register som gruvmyndigheten upprätthåller har också betydelse när aktörer som bedriver malmletning ansöker om finansiering till malmletning. Markägarna som äger förbehållsområdet, näringsidkarna och andra intressentgrupper har upplevt att förbehållsmekanismen i gruvlagen skapar osäkerhet kring de framtida möjligheterna att använda och ha besittningsrätt till de områden som är föremål för förbehåll. Om syftet är att förbehållsmekanismen ska utvecklas genom att förbehåll bevaras som eget anmälningsförfarande, är det möjligt att som utvecklingsobjekt i gruvlagen överväga ett fastställande av storleken på de områden som är föremål för förbehåll, hur länge förbehållen varar samt omfattningen av rätten att delta och anföra besvär. Om man vad gäller bestämmelserna om förbehåll överväger att ta bort förbehållsmekanismen helt men trots det har för avsikt att behålla de element i förbehållsmekanismen som uppmuntrar till malmletning är det ett möjligt alternativ att överväga att göra förbehållsmekanismen till en del av förfarandet för malmletningstillstånd.</p> | | |
| Nyckelord | företag, förbehåll, näringar, gruvlagen, malmletning, reglering, gruvor | | |
| ISBN PDF | 978-952-327-891-2 | ISSN PDF | 1797-3562 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-891-2 | | |

Report on the functioning of the reservation mechanism under the Mining Act

| | | |
|--|--|-------------|
| Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:42 | Subject | Enterprises |
| Publisher | Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland | |
| Author(s) | Klaus Metsä-Simola, Heikki Majamaa, Rabbe Sittnikow and Milla Männistö | |
| Language | Pages | 55 |

Abstract

The mining legislation currently in force in Finland is based on a claim system where, regardless of the ownership of the property, the right to exploit a deposit containing mining minerals belongs to the party who found the deposit.

The key aim of the claim system is to promote the position of those who find mining minerals regardless of the ownership of properties and create incentives to exploration and mining operations.

In the report, the law firm Hannes Snellman assesses the role of the regulation of reservations in the Mining Act (621/2011) currently in force for exploration and the mining sector. The report also assesses the impact of the regulation of reservations on the rights of landowners, local economic activities and land use in the area, and the realisation of the rights of the Sámi people in the Sámi homeland, and the impacts of the reservation mechanism concerning the reservation rights, social aspects and the environment. Feedback from stakeholders was collected for the report. In addition, the report discusses various options to develop the regulation of reservation in the Mining Act, or to abolish the reservation mechanism altogether.

From the perspective of exploration and mining operations, the reservation notification under the Mining Act has been considered an appropriate procedure for clarifying the order of priority between operators engaged in exploration before the actual exploration permit phase. The entry of the priority included in the reservation mechanism into the register kept by the mining authority is also important when the parties engaged in exploration apply for funding for the prospecting work. From the perspective of landowners, business operators and other stakeholders in the area concerned in the reservation, the reservation mechanism in the Mining Act is considered to cause uncertainty with respect to the future use and management of areas concerned in the reservation. If the aim is to develop the reservation mechanism by retaining the reservation as a separate notification procedure, possible ways to amend the Mining Act could be the specification of the surface area to be covered by the reservations, duration of the reservations, and scope of the rights concerning participation and administrative or judicial reviews. If the option of abolishing the reservation mechanism altogether from the regulation of reservations is considered but the aim is to retain the elements of the mechanism that encourage exploration, this could be done by including the reservation mechanism in the exploration permit procedure under the Mining Act.

Keywords enterprises, reservation, companies, economic activities, Mining Act, exploration, regulation, mines

| | | | |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|
| ISBN PDF | 978-952-327-891-2 | ISSN PDF | 1797-3562 |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-891-2>

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Johdanto | 7 |
| 1.1 | Selvityksen tausta | 7 |
| 1.2 | Selvityksen lähtökohdat ja toteutus | 8 |
| 2 | Varausmekanismia koskevat keskeiset säännökset | 10 |
| 2.1 | Aikaisempaan kaivoslainsäädäntöön liittyviä malminetsintää ja varauksia koskevia näkökantoja | 10 |
| 2.2 | Varausilmoituksen sisältö ja tehtävät voimassa olevan kaivoslain mukaan | 11 |
| 2.3 | Malminetsintävaiheeseen liittyvien töiden suorittaminen | 13 |
| 2.4 | Varausilmoituksen tekeminen ja ratkaiseminen | 15 |
| 3 | Nykyisen varausmekanismin merkitys eri tahoille | 18 |
| 3.1 | Malminetsintä- ja kaivostoimiala | 20 |
| 3.2 | Maanomistajat | 22 |
| 3.3 | Elinkeinojen harjoittaminen ja maankäyttö | 24 |
| 3.4 | Saamelaisten oikeusasema | 26 |
| 3.5 | Vaikutukset ympäristön- ja luonnonsuojeluun | 28 |
| 4 | Varausmekanismin varallisuus oikeudelliset ulottuvuudet | 29 |
| 5 | Ruotsissa omaksuttu järjestelmä etuoikeuskysymysten ratkaisemisessa | 32 |
| 6 | Nykyisen varausmekanismin kehittymismahdollisuudet | 35 |
| 6.1 | Varausalueiden pinta-alan rajoittaminen | 35 |
| 6.1.1 | Varauksien pinta-alojen rajoittamisesta yleisesti | 36 |
| 6.1.2 | Varausten pinta-alojen erityisperusteiset rajoitukset | 38 |
| 6.2 | Varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentäminen | 40 |
| 6.3 | Varauspäätöksiä koskeva viranomaispäätöksenteko | 42 |
| 6.4 | Osallistumisoikeuksien toteutuminen ja valitusoikeus | 44 |
| 6.5 | Kaivoslain rakenteen selventäminen | 46 |
| 7 | Vaihtoehtoiset tavat ratkaista etuoikeuskysymys | 48 |
| 8 | Johtopäätökset | 50 |
| | Liite 1 Lista haastatelluista tahoista | 53 |
| | Liite 2 Pylväsdiagrammit | 54 |

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategisessa tavoitteessa *”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”*, yhdeksi tavoitteeksi on asetettu kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Hallitusohjelman mukaan tavoitteen toteuttamiseksi voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011) valmistellaan muutoksia, joiden tarkoituksena on kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen.

Kaivoslain muuttamista koskevan ehdotuksen sisällön valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, joka on 15.10.2019 asettanut lainvalmisteluhankkeen kaivoslain muuttamista varten. Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi 13.2.2020 asettanut lainvalmistelun tueksi työryhmän, jossa on edustettuna kaivostoiminnan kannalta keskeisimpiä sidosryhmiä. Työryhmän toimikausi on tällä hetkellä voimassa 31.12.2021 saakka. Aikataulullisesti lainvalmisteluhankkeen tavoitteeksi on asetettu, että kaivoslain uudistamiseksi valmistellaan hallituksen esitys, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2021.

Kaivoslain uudistamiseen liittyvien hallitusohjelman kirjausten mukaan lakimuutosten valmistelussa on kiinnitettävä huomiota muun muassa kuntien oikeuteen päättää kaavoituksella kaivostoiminnan mahdollistamisesta kunnan alueella, kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen maanomistajien aseman ja tiedoksisaannin parantamiseen, alkuperäiskansojen oikeuksien huomioon ottamiseen merkittävässä kaivoshankkeissa, kaivoksen ympäristövaikutusten huomioon ottamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja malminetsintäoikeuden lupaprosessien ja käytänteiden selvittämiseen erityisesti luonnon-suojelun näkökulmasta. Tämän lisäksi kaivoslain uudistamisen yhteydessä tulee ottaa huomioon Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitetta koskeva eduskunnan kirjelmä 16.10.2020 ja siihen sisältyvät viisi eduskunnan lausumaa kaivoslainsäädännön uudistamisesta sekä kaivostoiminnan järjestämisestä. Kyseisessä kirjelmässä 16.10.2020 eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 7/2020) sisältyvän esityksen kansalaisaloitteen hylkäämisestä, mutta eduskunta edellytti samalla, että hallituksen tulee kaivoslain uudistamista valmisteltaessa ottaa huomioon talousvaliokunnan mietinnössä esiin tuodut näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen.

Tämän selvityksen lähtökohtien kannalta merkittävää on, että kaivoslain muuttamista ohjaavat hallitusohjelman kirjaukset tai eduskunnan kannanotot eivät edellytä kaivoslain kokonaisuudistuksen toteuttamista. Lainvalmisteluhankkeen tavoitteeksi on sen sijaan

määritetty, että havaitut muutostarpeet toteutetaan tarkistamalla voimassa olevan kaivoslainsäädännön sisältöä tarvittavilta osin. Tästä lähtökohdasta johtuen kaivoslain uudistamista koskevassa lainvalmisteluhankkeessa ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevan kaivos sääntelyn perusratkaisuja.

1.2 Selvityksen lähtökohdat ja toteutus

Voimassa olevan kaivoslainsäädännön olennaisimpiin lähtökohtiin kuuluu malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevan sääntelyn perustuminen niin sanottuun valtausjärjestelmään. Valtausjärjestelmässä kaivosmineraalien omistusoikeus ei kuulu valtiolle eikä maanomistajalle, vaan valtausjärjestelmän mukaisessa ratkaisussa oikeus kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Valtausjärjestelmän olennaisena tarkoituksena on siten edistää kiinteistöjen omistusoikeudesta riippumatonta kaivosmineraalien löytäjän asemaa ja siten myös luoda kannustimia malminetsintään ja kaivostoimintaan.

Voimassa olevan kaivoslain systematiikassa valtausjärjestelmää ilmentää kaivoslain 32 §, jonka mukaan malminetsinnässä ja kaivostoiminnan suunnittelussa noudatetaan toimintaa harjoittavien tahojen kesken kaivoslain 32 §:ssä tarkoitettua etuoikeusjärjestystä. Kyseisen etuoikeusjärjestyksen mukaan etuoikeus malminetsintälupaan ja kaivoslupaan on sillä, joka ensimmäisenä on hakenut lupaa kaivoslaissa säädetyllä tavalla. Malminetsintävaiheen kannalta olennaista on myös, että kaivoslaissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä henkilö tai yhteisö voi ennen malminetsintäluvan hakemista varata itselleen alueen kaivoslain 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla malminetsintähakemuksen valmistelua varten tekemällä asiasta varausilmoituksen kaivosviranomaiselle. Kaivoslaissa tarkoitettu varaus sääntely liittyy näin ollen keskeisesti siihen, että kaivoslain mukaisella varausilmoituksella varaaja saa muihin etsintätyötä suorittaviin tahoihin nähden enintään kaksi vuotta kestävä etuoikeuden malminetsintäluvan hakemiseen ja sitä kautta etuoikeuden varsinaisen kaivoslupahakemuksen tekemiseen ja lopulta kaivosmineraalien hyödyntämiseen.

Tämän selvityksen lähtökohtien kannalta olennaista on, että työ- ja elinkeinoministeriön asettaman kaivoslain muuttamiseen liittyvän lainvalmisteluhankkeen yhteydessä on tunnistettu, että voimassa olevaan kaivoslakiin sisältyvä varaussääntely ja sen soveltamiskäytäntö on aiheuttanut keskustelua sääntelyn toimivuudesta. Jotta lainvalmistelun tueksi olisi käytettävissä ajantasaista tietoa varaussääntelyn toimivuudesta, työ- ja elinkeinoministeriö on päättänyt teettää varausmekanismin toimivuutta koskevan selvityksen keväällä 2021. Selvityksen toteuttajaksi on julkisen kilpailutuksen kautta valittu Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy (jäljempänä ”Hannes Snellman” tai ”me”).

Tässä varaussäätelyn toimivuutta koskevassa selvityksessä tarkastelemme voimassa olevaan kaivoslakiin sisältyvän varauksen merkitystä malminetsinnälle ja kaivostoimialalle. Tarkastelumme piiriin kuuluu myös varaussäätelyn vaikutukset paikallisten elinkeinon harjoittamiseen ja oikeuksiin, vaikutukset alueen maanomistajien oikeuksiin, vaikutukset alueen maankäyttöön, vaikutukset saamelaiden oikeuksiin saamelaiden kotiseutualueella sekä varausmekanismin sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristövaikutukset alueella. Selvityksessä käsittelemme myös eri vaihtoehtoja varaussäätelyn kehittämiseksi taikka varausmekanismin poistamiseksi kokonaan. Käsittelemme selvityksessä pääpiirteittäin myös, miten malminetsintää koskevat kysymykset on ratkaistu Ruotsin kaivoslainsäädännössä. Aiheen rajauksesta johtuen varsinainen kaivostoiminta ja siihen liittyvät laajemmat ympäristönsuojelua ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevat tarkastelunäkökulmat eivät kuitenkaan kuulu selvityksemme piiriin.

Selvityksen laadintaa varten olemme perehtyneet kirjallisena aineistona voimassa olevaan kaivoslainsäädäntöön ja sen esitöihin. Olemme tutustuneet myös aikaisemmin voimassa olleisiin kaivoslakeihin ja niihin liittyneisiin malminetsintä- ja varaussäätelyihin ja tällä tarkastelulla olemme pyrkineet selvityksessä taustoittamaan nykyiseen kaivoslakiin liittyviä varaussäätelyn valintoja. Kirjallisena aineistona olemme tarkastelleet myös oikeuskirjallisuudessa ja aikaisemmin tehdyissä selvityksissä esitettyjä malminetsintää ja varaussäätelyä koskevia näkökantoja.

Kirjallisen aineiston lisäksi olemme käyneet selvityksen laadinnan yhteydessä kahdenvälisiä keskusteluita selvityksen teemoista malminetsintään liittyvien eri sidosryhmien kanssa. Keskustelut ovat ajoittuneet maaliskuu–toukokuuhun 2021 ja niihin osallistuneilla henkilöillä on ollut kokemusta muun muassa malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta, saamelaiskäräjien toiminnasta, kaivostoimialaan kuulumattomien elinkeinon harjoittamisen edunvalvonnasta, maanomistajien ja kuntien toiminnasta sekä luonnon- ja ympäristönsuojelun edunvalvonnasta. Lisäksi olemme keskustelleet varausmekanismin toimivuudesta ympäristöministeriön ja Tukesin kanssa. Näiden keskusteluiden tarkoituksena on ollut kuulla sidosryhmien näkemyksiä kaivoslakiin sisältyvästä varausmekanismista, sen toimivuudesta ja mahdollisista kehittämistarpeista. Tämän selvityksen laadinnasta vastanneilla asianajajilla Klaus Metsä-Simolalla, Rabbe Sittnikowilla ja Heikki Majamaalla on kullakin yli kymmenen vuoden kokemus nykyisen kaivoslain ja tätä edeltäneen lain soveltamisesta malminetsintä- ja kaivoslain hallinnollis-oikeudellisiin asioihin, kaivostransaktioihin ja kaivostoiminnan rahoitukseen liittyvistä näkökulmista ja selvityksen laadinnassa on tukeuduttu myös mainittuun kokemukseen perustuvaan asiantuntemukseen.

2 Varausmekanismia koskevat keskeiset säännökset

2.1 Aikaisempaan kaivoslainsäädäntöön liittyviä malminetsintää ja varauksia koskevia näkökantoja

Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan Ruotsi-Suomea koskevat vanhimmat tunnetut kaivoslainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat peräisin noin 1400-luvulta. Myös tätä aikaisemmin on ollut voimassa kaivoksia koskevia sääntöjä ja privilegioita, mutta kyseisten säännösten pätevyyteen sisältyy oikeuskirjallisuuden mukaan epävarmuutta. Aikaisemmin voimassa olleiden ja tunnettujen kaivoslakien osalta oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty, että 1400-luvulla voimassa olleiden kaivossäännösten perusteella oikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen saattoi maan luonteesta riippuen kuulua joko maanomistajalle taikka kruunulle. Sääntely kehittyi tämän jälkeen siten, että 1500- ja 1600-luvuilla kruunu alkoi esittää voimakkaampia vaatimuksia sille kuuluvasta oikeudesta määrätä kaivoskivennäisten hyödyntämisestä kaivosregalioikeutena. Jotta valtiolle tuloja tuottava kaivostoiminta olisi koettu myös maanomistajien ja malminetsintään kannalta kannustavaksi, sääntelyyn sisällytettiin kuitenkin jo tuolloin myös elementtejä, joiden perusteella maanomistajalle ja esiintymän löytäjälle annettiin osuuksia kaivoksesta.

Siirtyminen kohti Suomessa nykyisin voimassa olevaa kaivoslakia vastaavaa valtausjärjestelmää voidaan katsoa tapahtuneen vuonna 1723, kun kyseisenä vuonna annetulla asetuksella vuorikollegiolle myönnettiin oikeus luovuttaa esiintymiä käytettäväksi tahoille, joilla oli halua ja kykyä hoitaa niitä asianmukaisella tavalla. Oikeuskirjallisuuden mukaan vuoden 1723 asetus tarkoitti käytännössä sitä, että valtio luopui ainakin osittain oikeudestaan itse hyödyntää kaivoskivennäisiä sisältäviä esiintymiä löytäjän ja maanomistajan hyväksi. Muutetun sääntelyn tarkoituksena oli siten luoda kannustimia malminetsintään ja kaivostoimintaan. Vuonna 1723 omaksutun sääntelyn ratkaisut säilyivät tämän jälkeen peruslähtökohdiltaan monilta osin muuttumattomina vuosina 1857, 1883, 1932 ja 1943 toteutetuissa kaivoslainsäädännön uudistuksissa.

Nykyisin voimassa olevaa kaivoslakia edeltänyt vuoden 1965 kaivoslaki pysytti aikaisempaan kaivoslainsäädäntöön sisältyneet valtausjärjestelmän elementit lähtökohdiltaan voimassa. Esiintymän löytäjän ja maanomistajan välisessä suhteessa vuoden 1965 kaivoslaki sisälsi kuitenkin periaatteellisella tasolla merkittävän muutoksen, kun kaivoslaista poistettiin maanomistajalle aikaisemmin kuulunut oikeus osallistua toisen löytämisen esiintymän hyödyntämiseen. Muutosta perusteltiin sillä, että koska maanomistajan

osallistumisoikeuden toteuttaminen kaivokseen edellytti maanomistajan osallistumista myös esiintymän tutkimisen ja hyödyntämisen kustannuksiin, maanomistajat eivät käytännössä olleet käyttäneet heille kuuluvaa osallistumisoikeutta. Tästä johtuen vuoden 1965 kaivoslaissa siirryttiin järjestelmään, jossa maanomistajalla ei enää ollut osallistumisoikeutta kaivokseen, mutta kaivosoikeuden haltijan tuli maksaa kultakin kalenterivuodelta maanomistajalle kaivospiirin alueelta louhituista ja maanpinnalle nostetuista kaivoskivennäisistä kohtuullinen louhimismaksu.

Yllä lyhyesti kuvattu kaivoslainsäädäntöä koskeva sääntelyhistoria kuvastaa havainnollisesti myös niitä periaatteellisia ratkaisuja, joiden mukaisesti oikeus kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen on katsottu olevan mahdollista järjestää. Tässä suhteessa on vakiintuneesti esitetty, että oikeus esiintymän hyödyntämiseen voi kuulua maanomistajalle, valtiolle tai sille, joka esiintymän löytää. Käsitelmärittelysten näkökulmasta voidaan todeta, että jos kaivosmineraalien hyödyntämisoikeus perustuu valtiovalan antamaan lupaan, kyseinen kaivosoikeusjärjestelmä edustaa ns. konsessiojärjestelmää. Jos oikeus esiintymän hyödyntämiseen kuuluu sen sijaan esiintymän löytäjälle, kysymyksessä on valtausjärjestelmä.

Asiassa tulee lisäksi huomata, että eri valtioissa eri aikana omaksutut järjestelmät ovat rakentuneet paitsi erilaisille geologisille lähtökohdille myös kussakin valtiossa historiallisen kehityksen tuloksena muodostuneille käsityksille luonnonvarojen hyödyntämisoikeuksien jakautumisesta valtion ja yksityisten välillä. Käytännössä on myös tyypillistä, että maaperässä olevien aineiden ja mineraaliesiintymien hyödyntämiseen liittyvät järjestelmät ovat voineet rakentua useammalle vaihtoehdolle tai niiden yhdistelmälle siten, että esimerkiksi eri kaivosmineraalien hyödyntämisen osalta on samassa valtiossa voitu omaksua erilaisia omistus- ja hyödyntämisoikeuksia.

Kuten edellä olemme todenneet, Suomen voimassa oleva kaivoslaki rakentuu esiintymän löytäjän asemaa ilmentävälle valtausjärjestelmälle, jonka tarkoituksena on osaltaan edistää malminetsintää ja luoda edellytyksiä kaivostoiminnan harjoittamiselle. Koska tätä lähtökohtaa ei ole tarkoitus muuttaa vireillä olevan kaivoslain uudistamisen yhteydessä, käsittelemme tässä selvityksessä kaivoslakiin sisältyvää varausmekanismia ja sen mahdollisia kehittämisvaihtoehtoja vain valtausjärjestelmälle rakentuvan kaivoslain näkökulmasta.

2.2 Varausilmoituksen sisältö ja tehtävät voimassa olevan kaivoslain mukaan

Kuten aikaisemminkin voimassa olleissa kaivoslaeissa, myös nykyisen vuonna 2011 voimaan tulleen kaivoslain sääntelyn taustalla vaikuttaa malminetsintään ja kaivostoimintaan

liittyen olennaisena lähtökohtana, että kaivosmineraalit muodostavat kallioperässä sellaisia harvinaisia esiintymiä, joiden paikallistaminen ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittäminen edellyttävät toiminnanharjoittajalta erityisosaamista ja riittäviä taloudellisia resursseja jo aivan malminetsinnän alkuvaiheessa.

Erityisosaamisesta, teknisestä kehityksestä ja taloudellisista resursseista huolimatta on samalla tavoin kuin aikaisemmin edelleen kiistatonta, että malminetsintävaiheessa esiintymien paikallistamiseen ja tutkimiseen liittyy huomattavia toiminnanharjoittajaan tai malminetsijän rahoittajiin kohdistuvia taloudellisia riskejä ja suuri todennäköisyys, että malminetsintä ei johda hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseen. Jotta toiminnanharjoittajilla olisi riittävä kannustin suorittaa malminetsintää ja siihen liittyviä tutkimuksia, voimassa olevan kaivoslain perusratkaisuihin kuuluu valtausjärjestelmän mukainen potentiaalisen esiintymän löytäjän etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen kiinteistön omistuksesta riippumatta.

Tämän selvityksen kohteena olevaa varausmekanismia ilmentävä perussäännös sisältyy voimassa olevan kaivoslain 32 §:ään, jossa on säädetty kaivoslain mukaisiin oikeuksiin liittyvästä etusijajärjestyksestä. Kyseisen lainkohdan mukaan etuoikeus malminetsintälupaan ja kaivoslupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa kaivoslain 34 §:ssä säädettyllä tavalla. Kaivoslain 32 §:ssä todetaan edelleen, että hakija voi varata itselleen malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (*varausilmoitus*).

Koska varaukselle ei ole kaivoslain 32 §:ssä taikka muuallakaan kaivoslaissa säädetty muuta tarkoitusta kuin etuoikeuden tuottaminen malminetsintäluvan hakemisen valmisteluun, varauksen oikeusvaikutukset rajoittuvat kaivoslain mukaan ainoastaan etuoikeuteen hakea malminetsintälupaa varausilmoituksessa tarkoitettulle alueelle. Varausilmoituksen tekeminen ei tuota varaajalle käyttö- tai muita oikeuksia varauksen kohteena olevaan alueeseen ja varaajan suorittamien etsintätöiden tulee tapahtua varausaikana noudattamalla muita kaivoslakiin sisältyviä malminetsintävaihetta koskevia säännöksiä. Varausilmoitus poikkeaa siten tässä suhteessa olennaisesti kaivoslain 7 ja 8 §:ssä säädetystä etsintätyöstä ja kaivoslain 10 §:ssä tarkoitettusta malminetsintäluvasta, joita koskevissa lainkohdissa on nimenomaisesti määritetty rajoitetun käyttöoikeuden sisällöstä toisen omistamaan tai hallitsemaan alueeseen.

Viimeksi mainitut näkökohdat osoittavat, että varausilmoituksen tekemisessä tai ilmoituksen hyväksymisessä ei ole oikeudellisesti kysymys kaivoslakiin perustuvien käyttöoikeuksien myöntämisestä toisen alueeseen, vaan varausilmoitus on oikeudelliselta luonteeltaan kaivoslain elinkeino-oikeudellisia tavoitteita toteuttava ja kaivoslain mukaista etsintätyötä ja malminetsintälupaa koskevia säännöksiä täydentävä ilmoitusjärjestelmä. Varauksen merkityksen osalta huomionarvoista on siten, että voimassa olevan kaivoslain esitöiden

mukaan malminetsinnän eri vaiheiden ja sääntelyn systematiikka rakentuvat lähtökohdalle, jonka mukaan kaivoslaissa tarkoitettua etsintätyötä, varausjärjestelmää ja malminetsintälupaa koskevat säännökset täydentävät toisiaan. Vaikka asiaa ei olekaan varaussääntelyä koskevissa kaivoslain kohdissa korostettu, malminetsintävaihetta koskevat säännökset muodostavat kokonaisuuden ja mainittu kokonaisuuden ymmärtäminen on otettava huomioon myös voimassa olevan kaivoslain tulkinnassa.

Varaussääntelyn välitön liityntä kaivoslaissa tarkoitettuun malminetsintälupavaiheeseen ilmenee myös kaivoslain 32 §:n sanamuodosta, jonka mukaan hakija voi malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle. Tässä suhteessa huomionarvoista on myös, että voimassa olevan kaivoslain esitöissä esitetään arvioita, joiden mukaan varauksen voimassaolon pidentämisellä enintään kahteen vuoteen¹ varauksen tekijälle luodaan paremmat mahdollisuudet laadukkaan ja alueellisesti tarkoituksenmukaista kokonaisuutta koskevan malminetsintähakemuksen laatimiseen. Kun varaussääntely toimii sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti, varaussääntelyn on kaivoslain esitöissä myös arvioitu vähentävän tarvetta malminetsintälupien hakemiseen ja rajoittavan malminetsintäalueiden kokoa. Riittävän ajan varaamisella malminetsintälupahakemusten valmistelulle on arvioitu myös ehkäisevän puutteellisesti valmisteltujen hakemusten jättämistä ja siten myös vähentävän kaivosviranomaisen täydennyspyyntöjen tarvetta.

2.3 Malminetsintävaiheeseen liittyvien töiden suorittaminen

Kaivoslaissa tarkoitettuna varausmekanismi ainoana oikeudellisena tarkoituksena on edellä esitetyin tavoin määrätä malminetsintää harjoittavien tahojen keskinäisestä etusijajärjestyksestä tilanteesta, jossa useampi taho saattaisi olla kiinnostunut malminetsinnästä samalla alueella. Varausilmoituksen tehtävänä ei siten ole vaikuttaa varausalueen käyttöön liittyviin kysymyksiin. Viimeksi mainittuihin seikkoihin liittyvää sääntelyä sisältyy sen sijaan muun muassa kaivoslain 2 lukuun, jossa säädetään malminetsintään liittyvistä toista toisen omistamalla tai hallitsemalla maalla ja malminetsintätoimenpiteiden luvanvaraisuudesta.

Kaivoslain 7 §:n lähtökohtana on, että jokaisella on oikeus toisenkin alueella tehdä kaivosmineraalien löytämiseksi geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä,

¹ Varausilmoitusten voimassaolo ja niiden sisällölle asetetut vaatimukset ovat voineet olla aikaisemmissa kaivoslaeissa erilaisia. Esimerkiksi vuoden 1965 kaivoslaissa varausilmoituksen voimassaoloaika oli enintään yksi vuosi ja tätä aikaisemmissa vuoden 1932 ja 1943 kaivoslaeissa 60 päivää.

jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (*etsintätyö*). Kaivoslain 7 § sallii siten suoraan kaivoslain nojalla malminetsijälle muutoin vallitsevia jokamiehen oikeuksia hieman laajemmat oikeudet käyttää toiselle kuuluvaa aluetta etsintätyötä palveleviin tarkoituksiin ilman kyseisen oikeudenhaltijan suostumusta. Jos toimenpiteistä aiheutuu lainkohdassa tarkoitettua vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä, oikeutta etsintätyön suorittamiseen ei ole kuitenkaan mahdollista perustaa kaivoslain 7 §:ssä tarkoitettuun etsintätyöhön. Tällöin etsintätyön suorittaminen edellyttää joko kaivosviranomaisen myöntämää malminetsintälupaa tai malminetsinnästä sopimista asianomaisen oikeudenhaltijan kanssa.

Jos kaivoslain 7 §:ssä tarkoitettuun etsintätyöhön kuuluu näytteenottoa, etsintätyöstä vastaavan on ilmoitettava etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle tai haltijalle näytteenotosta kaivoslain mukaisesti. Varaussäätelyn näkökulmasta voidaan todeta, että varausilmoituksen tekeminen ei ole edellytys kaivoslain 7 §:ssä tarkoitetun etsintätyön suorittamiselle, mutta käytännössä malminetsintää harjoittavat tahot kohdistavat malminetsinnän resurssit tekemiensä varausten mukaisille alueille.

Kaivoslain 7 § sisältää myös kahdeksankohtaisen luettelon alueista, joilla etsintätyötä ei lähtökohtaisesti saa suorittaa maan pinnalla. Lainkohdassa tarkoitetut alueet käsittävät sellaisia erityiseen käyttöön otettuja alueita, joilla liikkumista ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi sallia etsintätyötä varten. Samoin kaivoslain 9 §:ssä on lueteltu useita viranomaisten päätöksiin tai erillislainsäädäntöön perustuvia yleisiä alueita, liikennealueita taikka niiden suoja-alueita, joilla malminetsintä ei ole lähtökohtaisesti sallittua. Tältä osin huomattavaa kuitenkin on, että asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella etsintätyötä saa suorittaa myös kaivoslain 7 §:ssä kielletyillä alueilla hautausmaisiin liittyviä ja niiden suoja-alueita lukuun ottamatta.

Jos malminetsintää ei voida toteuttaa 7 §:n mukaisena etsintätyönä tai kiinteistön omistaja ei ole antanut etsintätöille suostumustaan, malminetsintään on oltava kaivoslain 9 §:n mukaan kaivosviranomaisen lupa (*malminetsintälupa*). Malminetsinnän vaikutusten perusteella malminetsintälupa on joka tapauksessa oltava tilanteessa, jossa malminetsinnästä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä. Samoin malminetsintälupa on oltava, jos malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen.

Kaivoslain 10 §:n mukaan malminetsintäluvan nojalla luvanhaltijalla on oikeus omalla ja toisen maalla (*malminetsintäalue*) tutkia geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tehdä muita kaivostoimintaa valmisteleviä tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään. Kaivoslain

11 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan on rajoitettava malminetsintä ja muu malminetsintäalueen käyttö tutkimustyön kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin.

Voimassa olevan kaivoslain valmistelun yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vuoden 1965 kaivoslain tausta oli pitkälle elinkeino-oikeudellinen, vaikka ympäristöön, maankäyttöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyvien näkökohtien merkitys oli ollut jo pitkään kasvussa. Jotta kaivoslain soveltamisalan suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön olisi selkeämmin määritetty, voimassa olevan kaivoslain 3 §:ssä on säädetty, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa tulee kaivoslain lisäksi soveltaa useita muita ympäristölainsäädäntöön kuuluvia lakeja ja niiden asettamia vaatimuksia. Kaivoslaissa asetettu sääntely ei toisin sanoen syrjäytä velvollisuutta muun lainsäädännön noudattamiseen tai niihin perustuvien viranomaislupien hakemiseen. Tästä johtuen malminetsintää harjoittavan tahon on oltava selvillä kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välisistä soveltamisaloista sekä varmistettava, että hänen toiminnallaan on kaikki tarvittavat viranomaishyväksynät ja, että etsintätyössä noudatetaan kaivoslain lisäksi muuta ympäristölainsäädäntöä.

Kaivoslain ja muun ympäristölainsäädännön soveltamisalojen määrittämisen osalta toteamme erityisesti lisäksi, että kaivoslain 7 §:ssä tarkoitetun jokaisen oikeuksiin kuuluvan etsintätyön osalta toiminnanharjoittajan on varmistettava, että etsintätyössä noudatetaan muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996) ja sen perusteella asetettuja toimintaa koskevia vaatimuksia erilaisilla luonnonsuojelualueilla, suojeltujen luontotyyppien alueilla, lajisuojelun osalta sekä Natura-sääntelyyn liittyen. Siltä osin kuin toimenpiteille haetaan malminetsintälupaa, mainitut luonnonsuojelulain vaatimukset voidaan ottaa huomioon myös lupapäätöksen sisällössä.

2.4 Varausilmoituksen tekeminen ja ratkaiseminen

Jotta varausilmoituksen tekijä voi saada kaivoslain 32 §:ssä tarkoitetun etuoikeuden, kaivoslain 44 §:n mukaan varausilmoitus on toimitettava kaivosviranomaisena toimivalle Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes). Ilmoituksessa on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys varaajasta, alueesta, jota etuoikeuden varaus koskee (varausalue) sekä tutkimussuunnitelman laadinnasta ja muista malminetsintälupahakemusta valmistelevista toimenpiteistä sekä niiden aikataulusta. Valtioneuvoston asetuksessa kaivostoiminnasta (391/2012) 13 ja 14 §:ssä on lisäksi annettu tarkempia määräyksiä niistä tiedoista, jotka varausilmoituksessa on kaivosviranomaiselle annettava.

Kaivoslain 55 §:n mukaan kaivosviranomaisen on hyväksyttävä varaus, jos varausilmoitus täyttää kaivoslain 44 §:ssä säädetyt edellytykset eikä hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Viimeksi mainittujen esteiden osalta kaivoslain 44 §:ssä säädetään, että

varausilmoitus ei saa koskea aluetta, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen. Kaivoslain 44 §:n mukaan varausilmoitus ei myöskään saa koskea aiemmin varausalueena ollutta aluetta, ennen kuin vuosi on kulunut varauspäätöksen raukeamisesta tai peruuttamisesta.

Kaivosviranomaisen on kaivoslain 55 §:n mukaan kuitenkin hylättävä varaus, jos on painavia perusteita epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintä lupaa. Voimassa olevan kaivoslain esityöt viittaavat tässä suhteessa varaussäntelyn tarkoitukseen malminetsintä lupaa koskevan hakemuksen valmisteluajanjaksona. Näin ollen kaivosviranomaisella olisi kaivoslain esitöiden mukaan mahdollisuus varauksen hyväksymistä koskevassa harkinnassaan huomioida saman varaajan tekemät muut varausilmoitukset, varaajan malminetsintä lupahakemukset taikka varaajalle jo myönnettyt malminetsintä lupien mukaiset alueet. Tämän perusteella kaivosviranomaisella olisi mahdollisuus arvioida, onko varaajalla tosiasiallinen mahdollisuus ja tarkoitus varausilmoituksen kohteena olevan alueen malminetsintä lupahakemuksen valmisteluun huomioiden varaajan muut malminetsintä työt muualla.

Koska varausilmoituksen hylkääminen edellyttää kaivoslain 55 §:n nojalla painavia perusteita, kynnys kaivosviranomaisen tekemälle varauksen hylkäämispäätökselle on voimassa olevan kaivoslain nojalla asetettu korkealle. Asiassa tulee tältä osin ottaa myös huomioon, että kaivoslain 55 §:ssä ei ole säädetty, voiko kaivosviranomainen asettaa varauspäätöksessä esimerkiksi varausalueen laajuuteen kohdistuvia ehtoja silloin, kun ehtojen asettamisen tarkoituksena on välttää varauksen hylkääminen kokonaisuudessaan. Huomionarvoista on myös, että voimassa olevan kaivoslain mukainen varaussäntely mahdollistaa varausten tekemisen myös sellaisille alueille, joille kaivosviranomaisen ei ole mahdollista myöntää malminetsintä lupaa. Koska varausilmoituksessa on kyse vain etuoikeudesta saada valmistella malminetsintä lupahakemus, tämä sinänsä erikoiselta vaikuttava seikka on kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta vailla merkitystä.

Kaivoslain 32 §:n mukaan varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädetyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Vaikka kaivoslain sanamuoto asettaa etuoikeuden voimaantumisen edellytykseksi varausilmoituksen tekemisen kaivoslain 44 §:ssä säädetyllä tavalla ja kaivoslaissa säädettyjen esteiden puuttumisen, etuoikeuden alkamisen määräaika perustuu lähikohtaisesti varausilmoituksen tekemishetkeen, ei kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta antaman päätöksen ajankohtaan.

Kaivosviranomaisen päätöksen ajankohdalla on kuitenkin merkitystä, sillä kaivoslain 76 §:n mukaan kaivosviranomaisen varauspäätös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Määräajan pituuden osalta kaivoslain 76 §:ssä on säädetty, että kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta

harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika. Varauspäätös raukeaa kaivosviranomaisen päätöksessä määrätyn määräajan päättyessä, tai jos varaaja tekee kaivosviranomaiselle ilmoituksen varauksen peruuttamisesta. Varauspäätös raukeaa kaivoslain 76 §:n mukaan myös kokonaan tai osittain, kun sen tuottamalla etuoikeudella on haettu malminetsintälupaa.

Varauspäätöksiin liittyvän tiedottamisen osalta kaivoslaissa on säädetty, että kaivosviranomaisen on annettava varausilmoitusta koskeva päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella ja kaivosviranomaisen on toimitettava varauspäätös varaajalle. Kaivosviranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitettulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Kaivosviranomaisen on huolehdittava, että kunnat, joiden alueilla varausalue sijaitsee, julkaisevat viipymättä tiedon päätöksestä kunnan ilmoituksena kuntalain 108 §:ssä säädetyllä tavalla.

Jos jokin taho on tyytymätön kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemään päätökseen, kaivoslain 162 §:n mukaan muutoksenhaussa kaivosviranomaisen päätökseen noudatetaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, ”hallintoprosessilaki”) säädetään. Kaivoslain 165 § sisältää muutoksenhaun osalta erityissääntelyä kuitenkin siitä, kenellä on valitusoikeus malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevista asioista. Koska kaivosviranomaisen varauspäätöstä koskevaa valitusoikeutta ei ole kaivoslain 165 §:ssä erityisesti määritetty, valitusoikeuteen sovelletaan hallintoprosessilain 7 §:ssä määritettyjä yleisiä säännöksiä. Kyseisten säännösten mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.²

² Oikeuskäytännössä (KHO 2013:179) varauspäätöksiin liittyvää valitusoikeutta on tulkittu suppeasti pitämällä lähtökohtana, että varauspäätös antaa ainoastaan etuoikeuden malminetsintälupaan. Näin ollen hyväksyttävän varausilmoituksen tekemisellä ja varauspäätöksellä ei ole muita oikeusvaikutuksia. Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että varauspäätöksellä ei ole ollut välittömiä vaikutuksia esimerkiksi poronhoitajien oikeusasemaan, varausalueen maankäytön suunnitteluun, vesihuoltoon, alueen loma-asumiseen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin.

3 Nykyisen varausmekanismin merkitys eri tahoille

Voimassa olevan kaivoslain mukaan varausmekanismi on tarkoitettu sääntelemään kaivoslain mukaisten toiminnanharjoittajien välistä etusijajärjestystä ja antamaan varaajalle tilaisuus valmistella varsinainen malminetsintähakemus huolellisella ja kaivoslain vaatimukset täyttävällä tavalla. Tästä syystä varauspäätöksen *oikeusvaikutusten* on katsottu ulottuvan ainoastaan varaajalle myönnettävään etuoikeuteen hakea malminetsintälupaa varatulle alueelle varausilmoituksen voimassaoloaikana. Varauksen oikeusvaikutusten ei ole perinteisesti mielletty ulottuvan malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien tahojen ulkopuolelle, kuten maanomistajiin, alueen asukkaisiin, elinkeinonharjoittajiin tai varausalueen muihin käyttäjiin, sillä varaus ei kaivoslain mukaan perusta varaajalle maankäyttöä tai muuta oikeutta varattuihin maa-alueisiin.

Kaivoslain uudistamisen yhteydessä esitetyistä kannanotoista on kuitenkin käynyt ilmi, että varauksella voidaan kokea olevan kaivoslain tuottamien oikeuksien ulkopuolisia *sosiaalisia tai tosiasiallisia* vaikutuksia useille eri tahoille. Yksi keskeinen tällainen vaikutus on varauksen tekemisestä aiheutuva eri tahojen kokema epävarmuus alueen tulevasta käytöstä. Varauksen mielletään usein johtavan kaivostoiminnan aloittamiseen alueella lähiaikoina, vaikka tilastollisesti vain harvat varaukset johtavat varsinaisen kaivostoiminnan aloittamiseen ja tyypillinen aika malminetsintään liittyvien tutkimusten ja itse kaivostoiminnan aloituksen välillä on enemmän vuosikymmeniä kuin vuosia. Toisaalta juuri tämä pitkä epävarmuuden aika varauksesta mahdolliseen varsinaisen kaivostoiminnan alkamiseen on myös noussut esille eri tahojen esittämissä näkökannoissa.

Varausmekanismin merkitystä arvioitaessa on otettava myös huomioon, että kaivoslain mukaisen varauksen tuottamien oikeuksien ulottuvuus ei aina ole selvä varausmekanismiin liittyviä asioita tulkitseville tahoille. Sen vuoksi tässäkin yhteydessä on tarpeen huomioda, että varaus on olennainen osa kaivoslain järjestelmän kokonaisuutta ja mahdolliseen kaivostoimintaan johtavien lupien ketjua, jolloin varauksen sosiaalisiksi tai tosiasiallisiksi koettuja vaikutuksia ei ole perusteltua ajatella sääntelyssä omaksutusta kokonaisuudesta täysin erillisenä menettelynä.

Varausmekanismin vaikutusten ja merkityksen arvioinnissa onkin lähtökohtaisesti pidettävä mielessä, että eri tahot eivät useinkaan vastusta itse varausmekanismin olemassaoloa, vaan sen myötä alueelle mahdollisesti tulevaa kaivostoimintaa, ja osaltaan myös tätä

edeltävää malminetsintää. Eri tahojen kokeman epävarmuuden tunnetta voivat kasvattaa myös huoli ympäristön pilaantumisesta, kaivostoimintaa kohtaan koetut kielteiset asenteet tai pelko tutun lähiympäristön muuttumisesta tavalla, johon alueen asukas tai käyttäjä ei koe voivansa itse riittävästi vaikuttaa. Nykyisin vastustus kaivostoimintaa ja siihen johtavien askelten ketjua kohtaan on herännyt yhä aikaisemmin, ja jo varausvaiheessa on eri puolilla Suomea aktivoitunut esimerkiksi toimintaa vastustavia hankkeita, kuten ”Ei kaivoksia Suomen käsivarteen”, ”Saimaa ilman kaivoksia” ja ”Pro Heinävesi”-liikkeet.³

Malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvien seikkojen käsittely julkisuudessa jo varausvaiheessa on ymmärrettävää, sillä vaikka kaivoslain mukaisen varauksen varsinaiset oikeusvaikutukset rajoittuvat varaajan etusijaan suhteessa muihin malminetsintää ja kaivostoimintaa suunnitteleviin tahoihin, käynnistää kaivoslain mukaisen varausilmoituksen tekeminen mahdollisesti pitkän ja epävarmuutta aiheuttavan ketjun malminetsinnän kautta mahdolliseen paikalla aloitettavaan kaivostoimintaan.

Varaussäätelyn merkityksen kannalta voidaan todeta myös, että varauksia koskevien tilastojen mukaan varausten määrä ja varausten kohteena olevien alueiden pinta-alat vaihtelevat vuosittain. Tämän selvityksen laadintaan varten olemme saaneet Geologian tutkimuskeskukselta (GTK) ja Tukesilta aineistoa, josta ilmenee, että vuosien 1999–2020 aikana varausten vuosittainen lukumäärä on vaihdellut välillä 14–265 varausta/vuosi. Lukumääräisesti eniten varauksia (265 kappaletta) on ollut vuonna 2006 ja vuosien 2010–2020 välisenä aikana varausten vuosittainen lukumäärä on ollut 34–160 varausta/vuosi. Käytössämme olleen aineiston mukaan varausten kokonaispinta-ala on vaihdellut vuosittain erittäin voimakkaasti siten, että vuosien 1999–2020 aikana varausten kohteena olevien alueiden kokonaispinta-ala on ollut 23 856–3 071 800 hehtaaria/vuosi. Varausten osalta suurinta kokonaispinta-alaa edustava vuosi oli 2012 (3 071 800 hehtaaria) ja vuosien 2010–2020 aikana varausten kokonaispinta-ala on ollut 116 518–3 071 800 hehtaaria/vuosi. Varauksia koskevassa yksittäisten varausten pinta-alojen keskiarvossa on havaittavissa myös suurta vaihtelua, sillä vuosien 1999–2020 aikana yksittäisen varauksen pinta-ala on ollut keskiarvoltaan välillä 1 704–38 129 hehtaaria/vuosi. Vuosien 2010–2020 aikana yksittäisten varausten pinta-alojen keskiarvot olivat 3 427–38 129 hehtaaria siten, että yksittäisen varauksen pinta-alan keskiarvo oli suurimmillaan vuonna 2015.⁴

Olemme pyrkineet seuraavissa alaluvuissa tarkastelemaan varausmekanismin toimivuutta eri tahojen näkökulmasta. Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että selvityksen

3 Leino, Johanna, Miettinen, Eija: Malminetsintä, hyväksyttävyyys ja osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti, 2020 s. 273–274. https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/21809.pdf, viittauspäivä 6.4.2021.

4 Tarkemmat vuosikohtaiset varausten lukumäärää ja pinta-aloja koskevat taulukot on esitetty tämän selvityksen liitteessä 2.

yhteydessä meille on muodostunut käsitys, että koetuista vaikutuksista huolimatta usean eri tahon näkökulmasta vallitseva intressi on edelleen se, että Suomessa tehdään jatkossakin malminetsintää ja Suomen malmivarantoja kartoitetaan kattavasti sekä hyödynnetään kaivostoiminnassa.

3.1 Malminetsintä- ja kaivostoimiala

Malminetsinnän näkökulmasta voimassa olevan kaivoslain mukaisen varauksen varsinaiset oikeusvaikutukset kohdistuvat sekä varausilmoituksen tekijään että ilmoituksen tekijän kanssa samasta alueesta kiinnostuneiden muiden malminetsijöiden asemaan. Varausilmoituksen tekeminen tuottaa tällöin varaajalle enintään kahden vuoden etusijan malminetsintähakemuksen valmistelulle, mutta samalla varaajalla on myös tilaisuus edistää ja kohdentaa etsintätöitä varausalueen sisällä. Varausmekanismi on malminetsintä- ja kaivostoimialan näkökulmasta tärkeä väline selkeän etusijajärjestyksen toteuttamiseksi ja sitä kautta resurssien kohdentamiseksi etsintätöiden ja mahdollisen malminetsinnän harjoittamiseksi. Käytännössä varausmekanismiin liittyvä varausilmoituksen ja -päätöksen kirjaaminen julkisiin rekistereihin lisää malminetsintään liittyvien oikeussuhteiden ennustettavuutta ja siten vaikuttaa myönteisesti myös malminetsintätoimenpiteiden edellyttämän rahoituksen saamiseen.

Kuten edellä on todettu, voimassa olevan kaivoslain peruslähtökohtana on kaivoslain perustuminen valtausjärjestelmälle, jonka tarkoituksena on kannustaa kiinteistön omistuksesta riippumattomaan malminetsintätöihin. Varausmekanismi on nykyisellään olennainen osa tätä valtausjärjestelmää ja varausilmoituksen tekeminen lisää paitsi muiden etsijöiden myös sidosryhmien tietämystä varauksen tekijän kiinnostuksesta tietyn alueen malmipotentialiin. Kun varausmekanismi toimii kaivoslaissa säädetyllä tavalla, se myös vähentää varsinaisten malminetsintälupahakemusten määrää sekä pienentää malminetsintähakemuksen kohteena olevien alueiden pinta-alaa. Lisäksi voimassa olevan kaivoslain mukainen varausmekanismi keventää osaltaan sekä viranomaisten että malminetsintää harjoittavien yhtiöiden hallinnollista taakkaa, kun ensimmäinen vaihe järjestelmässä on varausmekanismin kaltainen ilmoitusmenettely, verrattuna esimerkiksi enemmän valmistelua vaativaan malminetsintälupamenettelyyn. Malminetsintälupaan verrattuna nykyistä varausilmoitusta voidaan siten pitää myös huomattavan kevyenä ja tehokkaana tapana turvata hakijan etuoikeus selvittää varausalueiden soveltuvuutta ja potentiaalia varsinaista malminetsintähakemusvaihetta varten. Kaivoslain sisältämä varausmekanismi luo tällä tavoin edellytyksiä myös pienempien toimijoiden osallistumiselle etsintätöihin.

Malminetsintävaiheeseen liittyvistä eduistaan huolimatta varausmekanismia ei ole kuitenkaan pidetty aivan ongelmattomana malminetsinnän ja kaivostoimialan näkökulmasta. Erityisesti tilanteet, joissa laajoja alueita koskevia ylimalkaisia varauksia on tehty

maankäytöllisesti herkille tai esimerkiksi virkistykseen tai loma-asumiseen käytetyille alueille, on voitu kokea ei-toivotuiksi myös kaivostoimialan sisällä. Viimeksi mainitun tyyppiset tilanteet ovat olleet omiaan kasvattamaan kaivostoimialan kokemaa mainehaittaa tuodessaan mukanaan kasvanutta vastustusta varauksia kohtaan ja luoden tätä kautta myös jännitteitä toimialan sisällä. Tällöin on voitu myös katsoa, että laajat varaukset ja passiivisina pysyttelevät varausilmoitusten tekijät voivat tosiasiaassa estää alueen tutkimisen ja kehittämisen muilta toimijoilta ottaen lisäksi huomioon, että varausajan jälkeen samalle alueelle ei kaivoslain 44 §:n mukaan saa tehdä uutta varausta kuin vasta vuoden kuluttua edellisen varauksen raukeamisesta. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan näkökulmasta yllä mainittuihin näkemyksiin on voinut olla vaikuttamassa myös voimassa olevan kaivoslainsäädännön ja siihen liittyvän lain soveltamisen yhdistelmä. Varausilmoituksen hylkääminen edellyttää voimassa olevan kaivoslain 55 §:n nojalla painavia perusteita, ja tämän vuoksi kaivosviranomaisen ratkaisukäytännössä varauksen hylkäämispäätökselle on asetettu korkea kynnyks.

Varaukseen liittyvänä erityiskysymyksenä selvityksen laadinnan yhteydessä on esitetty, että voimassa oleva kaivoslain varaussäätely on laadittu esiintymän paikallistamista ja hyödyntämistä koskevista taloudellisista näkökulmista lähtien. Tästä johtuen voimassa olevan varaus- ja malminetsintäsäätelyn ei ole katsottu soveltuvan riittäväällä tavalla tutkimuslaitosten ja yliopistojen harjoittamaan toimintaan, jossa malminetsinnän tiedonintressi liittyy pääsääntöisesti geologiseen tiedonkeruuseen ja tutkimustoimintaan.

Malminetsinnän näkökulmasta voidaan yhteenvedona todeta, että voimassa olevan kaivoslain mukainen varausilmoitus on koettu tärkeäksi ja toimivaksi menettelyksi selventämään toimijoiden välistä etuoikeusjärjestystä ennen varsinaisen malminetsintähakemuksen toimittamista kaivosviranomaiselle. Varauksella ja sen tuottamalla oikeusasemalla on keskeinen merkitys, kun malminetsintää harjoittavat yritykset suunnittelevat etsintätöiden ja varsinaisen luvanvaraisen malminetsinnän alueellista kohdentamista ja laadukkaan malminetsintähakemuksen valmistelua. Varausmekanismiin liittyvä etuoikeuden kirjaaminen kaivosviranomaisen ylläpitämään rekisteriin ja varausmekanismiin liitetyt oikeusvaikutukset ovat myös merkittävässä asemassa, kun malminetsintää harjoittavat tahot hakevat rahoitusta malminetsintätöiden suorittamiseksi. Viimeksi mainittuja varausmekanismin varallisuusoikeudellisia ulottuvuuksia ja merkitystä malminetsinnän rahoituksessa käsittelemme vielä tarkemmin tämän selvityksen luvussa 4.

3.2 Maanomistajat⁵

Varausalueen maanomistajien näkökulmasta kaivoslaissa tarkoitetun varausmekanismin on ensisijaisesti koettu luovan epävarmuutta kiinteistön tulevien käyttö- ja hallintamahdollisuuksien kannalta. Kuten olemme edellä esittäneet, julkisessa keskustelussa varauksen mielletään usein johtavan kaivostoiminnan aloittamiseen alueella joko suoraan lähiaikoina tai vaihtoehtoisesti käynnistävän sellaisen ajallisesti pitkän suunnittelu- ja luvitusprosessin, johon kiinteistönomistajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa. Maanomistajien näkökulmasta huolena tällöin on, että varausmekanismin jälkeen mahdollisesti seuraavien malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyiden tuloksena kiinteistönomistaja voi menettää kiinteistönsä hallinnan tai kiinteistöön ja sen ympäristöön voi kohdistua sen nykyisestä käytöstä poikkeavia vaikutuksia. Vaikka viimeksi mainitut seikat eivät liity suoraan tämän selvityksen kohteena olevaan varausmekanismiin, ne kuvastavat varausmekanismiin liitettyjä kokemuksia voimassa olevan sääntelyn sosiaalisista vaikutuksista.

Sosiaalisten vaikutusten lisäksi kiinteistön rekisteritietoihin merkittävällä kaivoslain mukaisella varauksella voi olla merkitystä alueen kiinteistökaupan ja kiinteistöjen arvostuksen kannalta. Varauksen kohteena oleva kiinteistö voidaan siten kokea vähemmän houkuttelevana kuin varaamaton kiinteistö esimerkiksi vapaa-ajan asumiseen tarkoitettujen alueiden kannalta.⁶ Samoin varauksen voimassaolo voi vaikuttaa alueelle suunniteltuihin investointeihin, jolloin kiinteistöihin liittyvien investointien harkinta voi liittyä muun muassa alueella harjoitettuihin elinkeinoihin tai yksityistalouteen. Esimerkiksi maatalousyrittäjät ovat voineet kokea olevansa tilanteessa, jossa toiminnan jatkaminen edellyttäisi suurten ja pitkäaikaisten investointien tekemistä, mutta kiinteistöön kohdistuva varaus voi aiheuttaa epävarmuutta investoinnin toteuttamisen mielekkyyden suhteen. Varaukseen liittyvien vaikutusten arvioinnissa tulee tällöin kuitenkin huomata, että yksittäiseen varaukseen liittyvä ajallinen epävarmuus on varsin lyhykestoinen varausilmoituksen kahden vuoden enimmäisvoimassaoloajasta johtuen. Yksityiseen maanomistukseen kohdistuvien vaikutusten osalta on lisäksi huomioitava, että 40 % Suomen pinta-alasta on muiden kuin yksityisten henkilöiden omistamia alueita.

⁵ Kiinteistöön voi kohdistua myös vuokraoikeuksia, joiden nojalla vuokralainen on voinut rakentaa kiinteistölle ja vuokralainen hallitsee kiinteistöä. Tällaisen vuokralaisen asema rinnastuu useassa suhteessa maanomistajaan.

⁶ Hallinto-oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että varaus antaa varaajalle ainoastaan etuoikeuden malminetsintälupaan, mutta varauspäätöksellä ei ole muita oikeusvaikutuksia. Oikeuskäytännön mukaan varauspäätöksellä ei ole tähän nähden vaikutuksia maankäytön suunnitteluun, alueen loma-asumiseen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin. Tästä johtuen maanomistajilla ei ole oikeuskäytännössä katsottu olevan valitusoikeutta varauspäätöksiä koskevissa asioissa ja muutoksenhakijoiden valitukset on jätetty tutkimatta.

Varausmekanismin vaikutusten osalta asiassa on syytä ottaa huomioon myös, että maanomistajat eivät ole keskenään samassa asemassa, mistä johtuen maanomistajien näkemykset malminetsinnästä ja varausmekanismista voivat olla myös jakautuneita. Alueilla, joilla varsinaisen maapohjan arvo on verrattain vähäinen ja joka ei muuten tuota omistajalleen säännöllistä tuloa, kaivoslain mukaiset malminetsintälupaan perustuvat hehtaariperusteiset korvaukset voivat olla maanomistajan näkökulmasta hyvin houkuttelevia. Maanomistajien suhtautuminen varauksiin ja sen jälkeiseen mahdolliseen malminetsintään voi olla riippuvainen myös kunkin maanomistajan liittynästä varauksen alueelliseen ulottuvuuteen, jolloin varauksen ulkopuolisen alueen maanomistajat saattavat arvioida jäävänsä mahdollisista tulevista toiminnoista maksettavien korvausten ulkopuolelle, mutta uskovat joutuvansa silti vastaanottamaan malminetsinnän tai mahdollisen kaivoksen vaikutukset.

Varausilmoituksen käsittelyyn liittyen voimassa olevassa kaivoslaissa ei ole asetettu varausilmoituksen tekijälle velvollisuutta tiedottaa varauksen tekemisestä alueen maanomistajille. Siinä tapauksessa, että varauksen tekijä suorittaa varausalueella kaivoslain 8 §:n mukaisesti näytteenottoa, etsintätyöstä vastaavan on kuitenkin ennen näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Kaivoslain mukaan tällaisessa ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma, sisältäen tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista. Muussa tapauksessa varauspäätöksestä tiedotetaan jälkikäteen kaivoslaissa säädetyllä tavalla.

Varausmekanismiin liittyvän sääntelyn toimivuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon, että voimassa olevan kaivoslain esitöiden mukaan on tärkeää, että tieto varauksesta saavuttaa alueen kiinteistönomistajat ja haltijat mahdollisimman hyvin. Tämän mukaisesti voimassa olevan kaivoslain 75 §:n mukaan kaivosviranomaisen on julkaistava tieto varauspäätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Lisäksi kaivosviranomaisen on huolehdittava, että kunnat, joiden alueilla varausalue sijaitsee, julkaisevat viipymättä tiedon päätöksestä kunnan ilmoituksena. Varauspäätökset julkaistaan lisäksi kaivosviranomaisen internet-sivuilla. Voimassa olevan kaivoslain mukaisessa järjestelmässä lähtökohtana kuitenkin on edellä mainituin tavoin, että varauspäätöksistä tiedottaminen tapahtuu jälkikäteen suoritettavilla kaivosviranomaisen tai kuntien toimenpiteillä.

Ottaen huomioon, että kaivoslain mukaisen varausmekanismin nimenomaisena tarkoituksena on säännellä tietyn alueen malminetsinnästä kiinnostuneiden tahojen keskinäistä etusijajärjestystä, yllä kuvatulle varausmekanismin tiedottamista koskevalle

sääntelyjärjestelmälle on esitettävissä valtausjärjestelmään ja varausmekanismin lähtökohtiin perustuvat objektiiviset syyt. Järjestelmän lähtökohtiin soveltuisikin siten huonosti tilanne, jossa samasta alueesta kiinnostuneet tahot olisivat velvollisia etukäteen julkaisemaan kilpaileville tahoille tarkoituksensa valmistella alueelle etusijan tuottavaa varausilmoitusta. Tämä lähtökohta huomioiden on kuitenkin tunnustettava, että kaivosviranomaisen tekemä jälkikäteinen tiedottaminen varausilmoitusten johdosta tehdyistä varauspäätöksistä voidaan kokea maanomistajien näkökulmasta olevan avoimuuden ja osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta epätydyttävä ratkaisu. Varauksiin liittyen käsityksemme lisäksi on, että osa malminetsintää harjoittavista yrityksistä tiedottaa jo nykyisin oma-aloitteisesti ja vapaaehtoisesti tekemistään varausilmoituksista ennen kaivosviranomaisen tekemää varauspäätöstä ja tällä tavoin pyrkii vähentämään varauksiin liittyviä sosiaalisia vaikutuksia.

3.3 Elinkeinojen harjoittaminen ja maankäyttö

Vastaavalla tavalla kuin maanomistuksen osalta edellä on esitetty, varsinaisten oikeusvaikutusten puuttumisesta huolimatta kaivoslaissa tarkoitetun varausilmoituksen tekeminen julkistaa, että varauksen tekijä on kiinnostunut selvittämään kaivosmineraalien esiintymistä varausalueella. Varausilmoituksen tekeminen voi siten aiheuttaa muiden elinkeinojen näkökulmasta epävarmuutta alueen tulevista käyttömahdollisuuksista ja siten myös vaikuttaa halukkuuteen tehdä investointeja elinkeinotoimintaan liittyvien olosuhteiden luomiseen tai kehittämiseen.

Suuri osa varausten kohteena olevista alueista sijoittuu tällä hetkellä Pohjois-Suomeen, jossa matkailuelinkeinon ja alueiden muun virkistyskäytön kannalta puhdas, koskemattomaksi mielletty luonto koetaan hyvin merkitykselliseksi. Myös Saimaan ja muiden vesistöjen alueille tehtyjen kaivoslain mukaisten varausten on viime aikoina esitetty aiheuttavan epävarmuutta matkailuelinkeinon kehittämisen näkökulmasta. Vaikka varaus ei itsessään perusta oikeutta harjoittaa varausalueella sellaista toimintaa, jonka voisi katsoa aiheuttavan haittaa muille elinkeinoille, voi epävarmuus alueen tulevasta käytöstä herättää muissa toiminnanharjoittajissa tai heidän rahoittajissaan kysymyksiä siitä, miten kauan tai missä muodossa alueella on mahdollista harjoittaa tai jatkaa toimintaa tai kannattaako toiminnanharjoittamista edelleen kehittää. Toimialat ja hankkeet, jotka edellyttävät pitkäkestoisia investointeja ja ulkopuolista rahoitusta, voivat joutua hankkeiden suunnitteluvaiheessa tekemään ylimääräistä selvitystyötä, jos hankkeen suunniteltuun alueeseen kohdistuu samanaikaisesti kaivoslaissa tarkoitettu varaus.

Koska voimassa olevan kaivoslain lähtökohtana on, että varaus tuottaa tekijälleen etuoikeuden selvittää varauksen voimassaoloaikana alueeseen liittyviä tarkempia seikkoja malminetsintä lupahakemusta varten, varaukseen liittyvä sääntely ei nykyisellään edellytä, että

varausilmoituksessa tulisi esittää selvitystä alueella jo olevien tai suunnitteilla olevien muiden elinkeinojen harjoittamisesta taikka alueen kaavoitustilanteesta. Tämä varausilmoituksen lähtökohtaiseen luonteeseen liittyvä ominaisuus johtaa käytännössä siihen, että varausilmoituksen ja -päätöksen mukaiseen alueeseen kuuluu säännönmukaisesti alueita, joille ei kaivoslain mukaan ole varausilmoituksen jälkeen mahdollista myöntää malminetsintälupaa. Varsinkin ammattimaisesti toimivat elinkeinonharjoittajat ovat näkemysemme mukaan varsin hyvin selvillä kaivoslaissa säännellyn varausmekanismin käytännön merkityksestä, malminetsintään liittyvistä epätodennäköisyyksistä ja varausilmoituksen lyhytkestoisesta luonteesta. Jos varausilmoitus ei johda malminetsintähakemuksen jättämiseen kaivosviranomaiselle, varaukseen liittyvä epävarmuuden aika jää enintään kahden vuoden pituiseksi. Ammattimaisilla toimijoilla on usein myös ymmärrys siitä, että jos varausalueelle myöhemmin todellisuudessa rakennettaisiin kaivos, heillä on mahdollisuus sopia tai muutoin saada aiheutuvista menetyksistä korvauksia siten kuin kaivoslainsäädännössä tarkemmin säädetään. Varausmekanismin muihin elinkeinoihin aiheuttamien vaikutusten merkitystä ei ole näkemysemme mukaan näin ollen syytä ylikorostaa.

Elinkeinojen harjoittamisen näkökulmasta asiassa tulee ottaa myös huomioon, että voimassa olevan kaivoslain 46 §:n mukaan kunta voi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetulla kaavoituksella vaikuttaa varausilmoitusta seuraavan malminetsintäluvan myöntämisharkintaan ja sovittaa kaavoituksella yhteen erilaisia elinkeinojen välisiä alueidenkäyttötarpeita. Kyseisen lainkohdan mukaan kaivosviranomaisen ei saa myöntää malminetsintälupaa alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Malminetsintälupaa ei voida myöskään myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä.

Ammattimaisesti harjoitettujen elinkeinojen piirissä ymmärretään käsityksemme mukaan myös hyvin, että varausilmoituksen hyväksymisen yhteydessä kaivosviranomaisen ei tutki eikä muodosta etukäteisnäkemystä malminetsintäluvan taikka kaivosluvan myöntämisen edellytyksistä kyseisellä alueella, vaan mainittuihin lupahakemuksiin liittyvät seikat tutkitaan tarvittaessa myöhemmin erikseen. Elinkeinotoiminnan näkökulmasta asiassa otetaan tällöin myös huomioon, että kaivoslainsäädännössä säädettyjen menettelyiden lisäksi elinkeinojen harjoittamista koskevien edellytysten luomisen kannalta keskeinen merkitys on kunnallisella itsehallinnolla ja siihen liittyvällä kaavoitusmonopolilla. Näin ollen kunnilla on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien puitteissa harkintavaltaa erilaisten alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamisesta kunnan alueella ja tässä harkinnassa kunnalla on mahdollisuus ottaa huomioon myös kunnan elinkeinotoiminnan kehittämiseen liittyviä erilaisia, mahdollisesti keskenään ristiriitaisia näkemysten.

3.4 Saamelaisten oikeusasema

Kaivoslaissa tarkoitettua varausmekanismia koskevan keskustelun yhteydessä on noussut myös esiin sääntelyn toimivuus saamelaisten oikeusaseman näkökulmasta. Asian tarkastelussa tulee lähtökohdaksi tällöin ottaa Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin nojalla saamelaisille alkuperäiskansana turvattu erityisasema, jonka perusteella saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain vaatimukset edellyttävät tässä suhteessa muun muassa sitä, että saamelaisille on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kaivoslain 38 §:n mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan tai kaivosluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Samoin kaivoslain 50 §:ssä on säädetty, että malminetsintälupaa ja kaivoslupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta voisi olennaisesti heikentää muun muassa saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.

Huomionarvoista kuitenkin on, että mainitut kaivoslakiin sisältyvät saamelaisten oikeusaseman huomioon ottamiseen liittyvät lupaviranomaisen selvitysvelvollisuudet taikka luvan myöntämisen esteet eivät tule sovellettavaksi varausilmoituksen johdosta tehtävän kaivosviranomaisen päätöksen yhteydessä. Varausilmoitusta koskevia säännöksiä on tältä osin myös sovellettu kaivoslain sanamuodon mukaisesti, eli kaivosviranomainen ei ole varauspäätösten yhteydessä soveltanut kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettua menettelyä, koska varausten osalta kysymys ei ole ollut malminetsintäluvan tai kaivosluvan hakemisesta. Kaivosviranomaisen toiminta on ollut tässä suhteessa johdonmukaista ottaen huomioon, että kaivoslain mukaisella varauksella ei ole katsottu olevan malminetsintää harjoittavien tahojen ulkopuolelle ulottuvia oikeusvaikutuksia.

Kuten edellä olemme kuitenkin todenneet, varausilmoituksen tekemisestä aiheutuu epävarmuutta varauksen kohteena olevan alueen tulevista käyttömahdollisuuksista ja tämän epävarmuuden voidaan katsoa olevan olemassa myös saamelaisten kotiseutualueella. Tämän epävarmuuden voidaan katsoa vaikuttavan myös saamelaisten näkemyksiin perinteisten elinkeinojen harjoittamisen edellytyksistä ja kaivoslain mukaisen valtausjärjestelmän koettuun oikeudenmukaisuuteen ylipäänsä. Viimeksi mainitussa suhteessa olennaiseksi seikaksi on koettu myös vaikutusarviointien suorittaminen tavalla, joka ottaisi nykyistä laajemmin huomioon saamelaisten erityisaseman alkuperäiskansana.

Varausmekanismiin liittyen voidaan saamelaisten erityisaseman osalta nostaa esiin myös varauspäätöksiin liittyvä tiedottaminen. Edellä viitatussa voimassa olevan kaivoslain 75 §:n varauksesta tiedottamista koskevassa säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole erikseen huomioitu saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana, mutta kiinteistönomistajien ja haltijoiden osalta on samalla kuitenkin todettu olevan tärkeää, että tieto asiasta saavuttaa kiinteistönomistajat ja haltijat mahdollisimman hyvin.⁷ Koska tieto varauksista on yleisesti julkisesti saatavilla, erillistä informointivollisuutta suoraan saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle tai paliskunnille ei ole nykyisessä sääntelyssä pidetty tarpeellisena. Parempi tiedonkulku saamelaisyhteisöille voisi kuitenkin tukea heidän tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, koska varauspäätöksestä tiedonsaanti antaisi heille paremmat mahdollisuudet varautua mahdollisen myöhemmän malminetsintähakemuksen vaikutusten arviointiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Varauksien vaikutukset ja niiden aiheuttama huoli ovat nousseet esille viime aikoina erityisesti Akkerman Finland Oy:n Enontekiön Hietakeron alueelle 1.2.2020 tekemän varausilmoituksen johdosta. Varausalue kuuluu saamelaisalueeseen ja poronhoitoalueeseen, minkä lisäksi varausalue on Natura 2000 -aluetta ja kuuluu soidensuojeluohjelmaan. Kaivosviranomaisen on hyväksynyt varausilmoituksen siten, että mainittua varausaluetta koskeva varausaika päättyy 31.1.2022. Kolme tahoa, mukaan lukien saamelaiskäräjät ja ryhmä paikallisia henkilöitä, ovat valittaneet päätöksestä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, joka on 19.11.2020 antamallaan lainvoimaisella päätöksellä jättänyt varauspäätöksestä tehdyt valitukset tutkimatta valitusoikeuden puuttumisesta johtuen.

Saamelaiskäräjien, paliskuntien ja poronomistajien valitusoikeuteen saamelaisten kotiseutualueelle ja poronhoitoalueelle sijoittuvasta varauspäätöksestä on otettu kantaa myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2013:179. Kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus on katsonut, että koska Geologian tutkimuskeskukselle myönnetty saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva varauspäätös ei oikeuta vielä varsinaiseen malminetsintään, varaus ei vaikuta poronhoidon harjoittamiseen tai poronhoidon harjoittamisoikeuteen sen enempää paliskuntien kuin yksittäisten poronomistajien kannalta. Tähän nähden varauspäätöksellä ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan myöskään rajoiteta saamelaisille alkuperäiskansana taattua oikeutta kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen, jolloin varauspäätöksellä ei ole välitöntä vaikutusta näiden tahojen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Näin ollen, kun valitusoikeus määräytyi nykyistä hallintoprosessilain 7 §:ää edeltäneen hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella, korkein hallinto-oikeus katsoi, että saamelaiskäräjien, paliskunnan ja poronomistajan valitukset tuli jättää tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen johdosta.

7 HE 273/2009, s. 121.

3.5 Vaikutukset ympäristön- ja luonnonsuojeluun

Koska varausmekanismi on tarkoitettu sääntelemään kaivoslain mukaisten toiminnanharjoittajien välistä etusijajärjestystä, eikä varausmekanismi anna varaajalle oikeutta suorittaa alueella muuta kuin yleisiä jokamiehenoikeuksia hieman laajempaa etsintätyötä, varauksella itsessään ei voida lähtökohtaisesti katsoa olevan suoria ympäristövaikutuksia. Ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyen kaivoslain valmistelun yhteydessä on toisaalta esitetty, että voimassa olevaan kaivoslakiin liittyvä varaussäätely mahdollistaa varausten tekemisen myös sellaisilla luonnonsuojelulain mukaisilla alueilla, joille ei ole välttämättä mahdollista myöntää varausvaiheen jälkeen malminetsintä- tai kaivoslupaa. Tältä osin nykyisen varaussäätelyn on esitetty luovan epävarmuutta luonnonsuojelullisten arvojen säilymiselle.

Yllä esitettyjen seikkojen osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon kaivoslain ja muun ympäristölainsäädännön välillä nykyisin vallitseva työnjako, jonka perusteella kaivoslain mukaisessa toiminnassa tulee kaivoslain lisäksi noudattaa esimerkiksi luonnonsuojelulain tai muun ympäristöllisen lainsäädännön asettamia vaatimuksia jo varausaikana tehtävässä etsintätyössä. Ympäristövaikutusten osalta on otettava myös huomioon, että varausvaihetta mahdollisesti seuraavissa malminetsintälupahakemusvaiheessa ja kaivoslupahakemusvaiheessa malminetsinnän ja kaivostoiminnan ympäristövaikutukset selvitetään ja ratkaistaan sovellettaviksi tulevien ympäristön- ja luonnonsuojelusäännösten mukaisesti erikseen, kun suunniteltujen toimenpiteiden tarkempi sisältö selviää ja toimenpiteisiin liittyvien vaikutusten arviointi tulee ylipäänsä mahdolliseksi.

4 Varausmekanismin varallisuus oikeudelliset ulottuvuudet

Kaivoslain mukaiset oikeudet kaivosmineraalien hyödyntämiseen poikkeavat merkittäväällä tavalla varallisuus oikeuden yleisistä lähtökohdista, joihin kuuluvat muun muassa vapaus tehdä valinta sopimukseen sitoutumisesta, sopimuksen sisällön vapaus ja omistajan lähtökohtainen ehdoton määräysvalta omaisuuteensa. Oikeus suorittaa malminetsintätyötä ja oikeus hyödyntää tavattuja kaivosmineraaleja sekä kaivostoiminnan sivutuotteena syntyvää orgaanista ja epäorgaanista materiaalia kaivoslaissa määriteltyjä korvauksia vastaan ilman maanomistajan suostumusta tai muuta myötävaikutusta vain viranomaisen myöntämällä luvalla eroavat siten merkittävästi näistä lähtökohdista ja periaatteista.

Vaikka voimassa olevaan kaivoslakiin sisältyvät poikkeamat varallisuus oikeuden lähtökohdista eivät ole Suomen oikeusjärjestyksessä kovin yleisiä, kaivoslakiin tehtyjä poikkeamia voidaan kuitenkin pitää johdonmukaisina. Tämän selvityksen jaksossa 1 on kuvattu ne malminetsintä- ja kaivosoikeusjärjestelmään liittyvät lähinnä elinkeinopoliittiset perusteet, joiden nojalla Suomessa on lainsäätäjän tietoisten päätösten seurauksena omaksuttu valtausjärjestelmä, jonka mukaan oikeus kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen voi kiinteistön omistuksesta riippumatta kuulua esiintymän löytäjälle.

Varallisuus oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kaivoslain mukaisten lupien voidaan todeta olevan varallisuusarvoisia oikeuksia, jotka syrjäyttävät voimassaoloajakseen toisten oikeuden hyödyntää lupien kohteena olevilla alueilla sijaitsevia löydöksiä. Tällöin on lähtökohtana otettava huomioon, että varallisuusarvoinen oikeus ei tarkoita samaa kuin taloudellisesti arvokas oikeus. Varallisuus oikeuksille on katsottu olevan tyypillistä, että niillä on vaihdanta-arvoa ja vaihdanta-arvo on tavallisesti sitä suurempi, mitä taloudellisesti arvokkaampi kohde on. Varallisuus oikeudellisen vaihdanta-arvon syntyminen edellyttää myös, että oikeuden kohde tulee voida siirtää toiselle omistajalle.

Voimassa olevan kaivoslain 73 §:n mukaan malminetsintälupa ja kaivoslupa voidaan siirtää toiselle edellyttäen, että siirron saaja täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvan haltijalta kaivoslain mukaan edellytetään. Kaivoslain järjestelmässä on siten pidettävä selvänä, että malminetsintälupa ja kaivoslupa tuottavat haltijalleen varallisuusarvoisia oikeuksia, vaikka luvan siirronsaajien piiri onkin periaatteessa rajattu ja kaivosviranomaisen voi käyttää harkintavaltaa siirronsaajaksi kelpaavan suhteen.

Varauksen osalta kaivoslaki ei kuitenkaan sisällä mainintaa varauksen siirtokelpoisuudesta ja kaivoslain esitöiden mukaan varauspäätöstä ei ole pidetty siirtokelpoisena oikeutena. Tämä varauksen lähtökohtainen siirtokelvottomuus voidaan nähdä rajoituksena, joka heikentää varauksen tuottaman etuoikeuden varallisuus oikeudellista asemaa ja sitä kautta mahdollisuutta käyttää varausta esimerkiksi malminetsintätoiminnan rahoittamiseen tai varauksen olemiseen vaihdannan kohteena. Voimassa olevan kaivoslain esitöiden mukaan varauspäätöksen siirtokelvottomuutta on perusteltu sillä, että varaus on tarkoitettu malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten, eikä varausilmoituksen käsitteeseen liity perusteellista selvitystä tai tutkimista varauksen kohteeseen liittyvistä seikoista, vaan kaivosviranomaisen varauspäätös perustuu lähinnä varaajan ilmoittamiin tietoihin. Lain esitöiden mukaan varauksen siirtokelvottomuuden tavoitteena on ollut lisäksi estää varausten avulla tapahtuva keinottelu ja muut kaivoslain mukaisen valtausjärjestelmän väärinkäytökset.

Lähtökohtaisesta siirtokelvottomuudestaan huolimatta varauksia voidaan kuitenkin tosiasiallisesti siirtää toiminnanharjoittajalta toiselle. Esimerkiksi tästä käy tilanne, jossa malminetsintäyhtiö perustaa jokaista malminetsintähanketta/-aluetta varten erillisen tytäryhtiön, jonka osakkeet se voi siirtää periaatteessa missä etsintätöiden vaiheessa tahansa toiselle toiminnanharjoittajalle. Siirtokelvottomuudesta riippumatta kaivoslain mukaisella varauksella voidaan katsoa olevan myös haltijalleen varallisuusarvoa. Vaikka varaus ei vielä itsessään tuota varaajalle oikeutta suorittaa alueella muita kuin tavanomaisia etsintätöidenpiteitä, jo varausilmoituksen tekeminen tuottaa varaajalle etuoikeuden malminetsintähakemuksen tekemiseen suhteessa muihin kaivostoiminnanharjoittajiin. Etuoikeuden saaminen luo varaajalle edellytyksiä panostaa alueen alustaviin tutkimuksiin ilman pelkoa siitä, että kilpaileva toimija voi jättää häntä ennen varsinaisen malminetsintähakemuksen.

Varauksen siirtokelvottomuus voi käytännössä muodostua malminetsinnän näkökulmasta ongelmalliseksi hankkeissa, joissa lupaavaa aluetta on tutkittu vähittäin aluetta laajentaen. Näin voi syntyä hankekokonaisuus, joka voi koostua jo myönnetystä kaivosluvasta, kaivosalueen viereisestä alueesta, jolle on myönnetty malminetsintälupa ja tätä aluetta vielä reunistavasta alueesta, johon kohdistuu varaus. Tämänlaisen alueen voisi sanoa kehittyneen jopa kaivoslain ideaalin tyyppitilanteen mukaisesti; toimintaa on laajennettu havaittujen löydösten rohkaisemina ottamatta ensi alkuun epätarkoituksenmukaisen laajaa aluetta etsintätöiden kohteeksi. Kun liiketoimintamielessä kaikki nämä alueen osat muodostavat kuitenkin yhden taloudellisen kokonaisuuden, on pidettävä jossain määrin epätyytyttävänä, että erillisinä varallisuusarvoisina oikeuksina vain kaivoslupa ja malminetsintälupa ovat suoraan siirtokelpoisia.

Varausaika mahdollistaa etsijälle työrauhan paitsi malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten myös tulevien etsintätöiden rahoituksen löytämiselle. Tällöin vie-raan pääoman ehtoisen rahoituksen saantimahdollisuuksien kannalta varauksen

panntauskelvottomuus estää sen käyttämisen vakuutena. Tällä ei ole käytännössä arviomme mukaan suurta merkitystä, koska markkinaehtoinen velkarahoitus yksittäiselle hankkeelle tavallisesti edellyttää riittävää kassavirtaa velan hoidolle jo laina-aikana, joka ei tyypillisesti ylitä viittä vuotta. Siten malminetsintävaiheen kaivoshankkeet eivät tavallisesti saa vieraan pääoman ehtoista itsenäistä velkarahoitusta, vaan etsintätöön rahoitus on toteutettava hankkeen omistajan oman rahoituksen kautta.

Malminetsintään sijoittavien näkökulmasta varauspäätös on kuitenkin omiaan luomaan edellytyksiä periaatteessa lupaavan kohteen tarkemmalle tutkimiselle malminetsintälu-pahakemuksen valmistelua varten. On mahdollista, että malminetsintätö kokonaisuudessaan voisi vähentyä ilman varauksen tuomaa turvaa, koska sijoittajien tulisi huomioida kilpailevien malminetsijöiden aiheuttama riski. On pidettävä myös mahdollisena, että kaivosviranomaiselle toimitettavien malminetsintähakemusten laatu saattaisi heikentyä, kun lupaa tavoitteleva hakija pyrkisi hakemaan lupaa niin pian kuin mahdollista ja niin vähäisillä valmistelutoimilla kuin mahdollista saavuttaakseen laajemman etsintäoikeuden.

Pienenpien toimijoiden vähenemisen seurannaisvaikutuksena voisi olla, että etsintätö keskittyisi suuremmille toimijoille ja kiinnostus malminetsintään vähenisi. Tämä ei edistäisi voimassa olevan kaivoslain tavoitteita kaivosmineraalien etsimisestä ja kaivostoiminnan toimintaedellytysten turvaamisesta. Varausilmoitusta voidaan pitää itsessään tiedonantona kilpailevalle toimijalle siitä, että yksi toimija on määrätystä alueesta kiinnostunut. Ellei tämän toimijan etsintätö etene varsinaiseen malminetsintäluvavaiheeseen asti, toimijan kiinnostavaksi katsoma alue palautuu verrattain lyhyen ajanjakson jälkeen kilpailevan toimijan tutkittavaksi tämän niin halutessa. Tässä mielessä määräaikainen varaus toimii samalla tavalla kuin muutkin kaivoslain tuottamat oikeudet; malminetsijän on toimittava aktiivisesti tai oikeus malminetsintään voi siirtyä toiselle. Rekisteröitävänä oikeutena varaus edistää malminetsintä- ja kaivostoimintaan kohdistuvien oikeussuhteiden julkisuutta ja luotettavuutta.

5 Ruotsissa omaksuttu järjestelmä etuoikeuskysymysten ratkaisemisessa

Ruotsissa malminetsintää, kaivostoimintaa ja niihin liittyviä lupia, kuten malminetsintälupia, koskevat säädökset löytyvät pääasiassa Ruotsin mineraalilaista (*minerallagen*) ja ympäristökaaresta (*miljöbalken*). Ruotsin mineraalilain alaisten kaivos- ja malminetsintätoimien valvonnasta vastaa pääasiassa Ruotsissa toimivaltaisena viranomaisena toimiva Bergsstaten.

Kuten Suomessakin, jokamiehen oikeuksiin verrattava alueen ja alueella sijaitsevien kivien tutkiminen malminetsintätarkoituksessa on sallittua ilman erillistä lupaa, suunnitelmaa tai maanomistajan suostumusta. Samoin alueella kulkeminen ja mittauksen suorittaminen on sallittua edellyttäen, että alueelle ei aiheudu näistä vahinkoa tai maanomistajan oikeuksia ei toimenpiteillä loukata.

Ruotsissa ei ole Suomen järjestelmää vastaavaa ilmoitukseen perustuvaa varausjärjestelmää, vaan oikeus esiintymien tutkimiseen saavutetaan hakemalla suoraan malminetsintälupaa. Malminetsintälupa antaa luvanhaltijalle yksinoikeuden maanomistajaan ja alueen muuhun haltijaan nähden kartoittaa malminetsintäalueen maaperää potentiaalisten mineraaliesiintymien, niiden laajuuden ja koostumuksen selvittämiseksi. Malminetsintälupa antaa luvanhaltijalle myös etuoikeuden hakea kaivoslupaa potentiaalisten esiintymien hyödyntämiseksi. Luvanhaltija ei kuitenkaan saa pelkän malminetsintäluvan nojalla oikeutta aloittaa varsinaisia tutkimustoimenpiteitä alueella, vaan tutkimustoimenpiteiden aloittamiseksi luvanhaltijalta vaaditaan lisäksi voimassa oleva työsuunnitelma sekä vakuus mahdollisten vahinkojen ja oikeudenloukkauksien varalle. Ajallisesti työsuunnitelma laaditaan usein pian malminetsintäluvan myöntämisen jälkeen.

Laadittavassa työsuunnitelmassa on esitettävä muun muassa tiedot malminetsintäluvan haltijasta, kuvaus suunnitelluista tutkimustoimenpiteistä ja niiden aikataulu, arvio toimenpiteiden vaikutuksista yksityisiin tai yleisiin etuihin, tiedot myönnettyistä toimintaan liittyvistä luvista ja kartta malminetsintäalueesta. Työsuunnitelma on toimitettava alueen maanomistajille sekä muille osapuolille, joiden oikeuksiin tutkimuksilla voi olla vaikutuksia, kuten tutkimustoiminnan vaikutuspiirissä oleville saamelaiskylille sekä erilaisten vaikutuspiirissä olevien käyttöoikeussopimusten osapuolille. Myös ennen tutkimustoimenpiteiden aloittamista asetettavan vakuuden määrä on esitettävä työsuunnitelmassa, jolloin tutkimusten vaikutuspiirissä olevat osapuolet voivat arvioida vakuuden riittävyyttä

mahdollisten vahinkojen ja oikeudenloukkausten varalta. Luvanhaltija määrittää itse ehdotetun vakuuden määrän sen perusteella, minkälaisia korvattavia vahinkoja se arvioi toiminnasta aiheutuvan. Tässä yhteydessä on syytä huomioida myös, että Ruotsissa maanomistajat eivät ole oikeutettuja korvaukseen malminetsintäalueella tehtävistä tutkimustoimenpiteistä, vaan he ovat oikeutettuja korvaukseen ainoastaan mahdollisista vahingoista ja oikeudenloukkauksista.

Malminetsintätoiminnan vaikutuspiirissä olevat asianosaiset voivat esittää luvanhaltijalle vastalauseita työsuunnitelmasta kolmen viikon kuluessa työsuunnitelman toimittamisesta. Mikäli vastalauseita ei esitetä, työsuunnitelma tulee voimaan sellaisenaan. Mikäli työsuunnitelmasta esitetään vastalauseita, luvanhaltija voi pyytää Bergsstatenia arvioimaan työsuunnitelman, minkä jälkeen Bergsstaten päättää työsuunnitelman voimaantulosta. Tutkimustoimenpiteitä alueella saa tehdä ainoastaan työsuunnitelman mukaisesti. Mikäli työsuunnitelmaa ei noudateta, maanomistajat ja muut asianosaiset voivat valittaa toiminnasta suoraan maa- ja ympäristötuomioistuimeen (*mark- och miljödomstol*). Bergsstaten valvoo yhtiöiden toimintaa ja voi puuttua siihen myös oma-aloitteisesti erilaisten määräysten avulla sekä asettaa rangaistuksenomaisia maksuja, jos määräyksiä ei noudateta. Työsuunnitelman noudattamatta jättäminen voi johtaa vakavimmillaan luvan peruuttamiseen, sakkoihin tai vankeusrangaistukseen.

Sekä toiminnanharjoittaja että asianosaiset voivat valittaa Bergsstatenin päätöksistä malminetsintälupaa koskeissa asioissa paikalliseen hallinto-oikeuteen (*förvaltningsdomstol*) ja työsuunnitelmaan ja vahingonkorvauksiin liittyvissä asioissa paikalliseen maa- ja ympäristötuomioistuimeen (*mark- och miljödomstol*). Ympäristönsuojeluyhdistyksillä tai kunnilla ei ole Ruotsissa vielä malminetsintälupavaiheessa erityistä oikeutta vastustaa malminetsintää. Ympäristönsuojeluyhdistyksillä on oikeus vastustaa hanketta ainoastaan myöhemmin kaivoslupaprosessissa, kun toiminnanharjoittaja hakee ympäristökaaren mukaisia ympäristölupia toiminnalleen. Kunnilla puolestaan on valitusoikeus Bergsstatenin mahdollisesti myöhemmin myöntämästä kaivostoimilupapäätöksestä.

Ruotsin mineraalilaki ei aseta vähimmäis- tai enimmäiskokoa malminetsintäalueille. Malminetsintäalueen on kuitenkin oltava määritelty alue, joka ei saa olla kohtuuttoman suuri eikä suurempi, kuin mitä luvanhaltija kykenee tutkimaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Malminetsintälupa on voimassa lähtökohtaisesti kolme vuotta. Tämän jälkeen voimassaoloa voidaan pidentää kolmessa osassa: i) kolmella vuodella, jos asianmukaisia tutkimuksia on suoritettu tai jos luvanhaltijalla on hyväksyttävät syyt sille, ettei tutkimuksia ole suoritettu ja hän esittää todisteita, että aluetta tullaan tutkimaan jatkoaikahakemuksessa esitetyn määräajan puitteissa, ii) neljällä lisävuodella, jos tutkimukset ovat viivästyneet erityisistä syistä, ja iii) viidellä lisävuodella, jos luvanhaltija esittää poikkeuksellisia syitä luvan jatkamiselle, kuten että merkittäviä tutkimustöitä on suoritettu alueella ja

jatkotutkimukset johtaisivat todennäköisesti kaivosluvan hakemiseen. Näin ollen Ruotsin mineraalilaki mahdollistaa, että malminetsintä lupa voi olla voimassa enintään viisitoista vuotta.

Malminetsintä on Ruotsissa kielletty kansallispuistoissa ja alueilla, joita viranomaisen on esittänyt määriteltäväksi kansallispuistoiksi. Malminetsintää saa harjoittaa Natura 2000 -alueella vain erillisellä ympäristökaaren mukaisella lisäluvalla. Mikäli malminetsintäalue sijaitsee esimerkiksi 200 metrin etäisyydellä asuinrakennuksesta, kirkosta tai oppilaitoksesta, 30 metrin etäisyydellä yleisestä tiestä, rautatiestä tai lentokentästä, hautausmaalla tai erityisellä koskemattomalla vuoristoalueella, malminetsintään tarvitaan erillinen lupa paikalliselta lääninhallitukselta (*länsstyrelsen*).

Malminetsintäluvan haltijan on maksettava valtiolle lupahakemusmaksu, joka on 500 Ruotsin kruunua 2 000 hehtaaria kohti sekä malminetsintämaksu. Malminetsintämaksu on kokonaisuudessaan 20 Ruotsin kruunua per hehtaari kolmen vuoden jakson ajalta jaettuna vuosittaisiin ja nouseviin maksueriin. Mikäli malminetsintälupaa jatketaan yllä mainitulla tavalla kerran tai useammin, vuosittain määrältään nousevat hehtaariperusteiset lisämaksut peritään luvan haltijalta. Maksut maksetaan ennakoon kunkin yllä mainitun voimassaolojakson ajalta osan alussa. Lopullinen maksu määritellään kunkin osan voimassaolon päätteeksi tai kun toimija lopettaa malminetsinnän sen perusteella, kuinka pitkän ajan ja kuinka suurta aluetta toimija on todellisuudessa tutkinut. Mikäli ennakkomaksut ylittävät lopullisen määritellyn maksun määrän, ylimääräinen ennakoon maksettu osa palautetaan luvan haltijalle.

6 Nykyisen varausmekanismin kehitysmahdollisuudet

Kuten johdantojaksossa 1.1 on todettu, kaivoslain uudistamista koskevassa lainvalmisteluhankkeessa ei ole ollut esillä tarvetta muuttaa voimassa olevan kaivossäätelyn perusratkaisuja, vaan tavoitteena on toteuttaa havaittuja muutostarpeita tarkistamalla voimassa olevan kaivoslainsäädännön sisältöä tarvittavilta osin. Jaksoissa 2, 3.4 ja 4 varausjärjestelmä on esitetty olevan osa kaivoslain malminetsintää koskevaa kokonaisuutta ja mahdolliseen toimintaan johtavien lupien ketjua, jolloin sen tosiasiallisia vaikutuksia ei ole tässä selvityksessä tarkasteltu kokonaisuudesta täysin erillisenä menettelynä.

Selvitystyömme yhteydessä varauksen siirtokelpoisuuteen liittyviä kysymyksiä lukuun ottamatta ei ole ilmennyt ilmeisiä kehitystarpeita varausmekanismin käytön laajentamiselle kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen kannalta. Siten hallitusohjelman kaivoslainsäädännön uudistamisen tavoitteiden kannalta selvitämme tässä jaksossa mahdollisuuksia kehittää varausmekanismeja niin, että kaivoslain mukaisten varausten paikallinen hyväksyttyvyys ja vaikuttamismahdollisuudet tulisivat paremmin huomioiduksi.

Vaikka kaivoslain mukaisen varauksen oikeusvaikutukset ulottuvat ainoastaan varaajalle annettavaan etusijaan malminetsintälupahakemuksen valmistelemiseksi muihin toiminnanharjoittajiin nähden, on ilmeistä, että kaivoslain mukaisten oikeuksien käyttäminen jo varausvaiheessa synnyttää sosiaalisia tai tosiasiallisia vaikutuksia, joita on käsitelty jaksoissa 3.1–3.3. Näiden vaikutusten osalta vaikuttaa ilmeiseltä, että varattujen alueiden laajuudella ja varauksen kestolla on merkitystä koetun vaikutuksen laajuuden ja laadun kannalta. Toisaalta myös kaivostoimialan kehittämisen näkökulmasta varausmekanismi voidaan kokea ongelmalliseksi, jos laajat varaukset tosiasiallisesti estävät muita malminetsintä suorittamasta alueella etsintätyötä tai muuten heikentävät elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä. Lisäksi varauksen vaikutuspiirissä olevien osapuolten, kuten maanomistajien ja saamelaiden, osallistumis- ja valitusoikeuksien puuttuminen on koettu eri tahoilla ongelmalliseksi.

6.1 Varausalueiden pinta-alan rajoittaminen

Voimassa olevassa kaivoslaissa varausalueiden pinta-alaa ei ole suoraan rajoitettu. Kaivoslain mukaan kaivosviranomaisen on kuitenkin hylättävä varaus, jos on painavia perusteita

epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintälupaa. Lisäksi lain esitöiden mukaan, jos varausalue on poikkeuksellisen laaja, kaivosviranomaisen tulisi yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi määrätä varauspäätöksen voimassaolo selvästi kahden vuoden enimmäisvoimassaoloaikaa lyhyemmäksi.

Selvityksemme yhteydessä on kuitenkin ilmennyt, että eri tahot ovat kokeneet pinta-alaltaan rajoittamattoman varausmekanismin mahdollistavan epärealistisen suurten varausilmoitusten tekemisen ja varausten kahden vuoden voimassaolon lisäävän mahdollisuuksia perustella laajojen alueiden varaustarvetta. Jos varausalueiden pinta-alaa pyritään rajoittamaan toisaalta sosiaalisten vaikutusten vähentämiseksi ja toisaalta kaivoskivennäisten hyödyntämismahdollisuuksien lisäämiseksi, asiaa on nähdäksemme lähestyttävä kahden eri kysymyksen kautta. Ensimmäinen kysymys on, olisiko mielekästä asettaa pinta-alarajoitus varaukselle yleisesti ja toinen kysymys on, olisiko mielekästä rajoittaa konkreettisesti niitä alueita, joihin varaus ei voi kohdistua.

6.1.1 Varauksien pinta-alojen rajoittamisesta yleisesti

Tunnetut ja potentiaaliset mineraaliesiintymät houkuttelevat malminetsijöitä. Usein suuria varausalueita on perusteltu sillä, että samalla varauksella katetaan useampia toisiaan suhteellisen lähellä sijaitsevia potentiaalisia esiintymiä, joista tarkempien tutkimusten perusteella esimerkiksi yhteen tai useampaan osaan lopulta jätetään malminetsintälupahakemus. Tällaisessa tilanteessa varausalueen sisälle voi jäädä suuriakin alueita, joiden tutkimiseen varaajalla ei välttämättä ole erityistä kiinnostusta.

Suuret varausalueet eivät välttämättä myöskään palvele laadukkaan etsintätutkimuksen suorittamista, sillä varaus on voimassa vain ajallisesti rajoitetun ajan. Rajanveto on kuitenkin tämän suhteen varauspäätösvaiheessa vaikeaa, sillä tehokkaan etsintäyöalueen laajuus on sidoksissa niihin resursseihin, joita varaajalla on mahdollisuus kohdistaa varausalueeseen päätöksen voimassaoloaikana. Yksittäisen varausalueen pinta-alan mekaaninen rajoittaminen yleisesti lain tasoisella säännöksellä voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tutkimusalueisiin, sillä esiintymien laatu ja laajuus vaihtelevat. Rajoitus voisi käytännössä johtaa myös siihen, että varauksia saatettaisiin tehdä useampia vierekkäin yhden suuren alueen sijaan. Mikäli varausalueiden pinta-alaa rajoitettaisiin yrityskohtaisesti, tämä voisi johtaa kehitykseen, jossa erillisille varausalueille perustettaisiin omia hankeyhtiöitä vastaamaan kyseisen varausalueen etsintätyöstä. Varattuna olevan pinta-alan absoluuttisen määrän vähentämisen kannalta tehokkain keino voisi olla luoda kannustimia varaajalle rajoittamaan itse varaamaansa alueen pinta-alaa. Yhtenä tällaisena keinona on julkisudessa esitetty varauksesta suoritettavan käsittelymaksun korottamista tai muuttamista pinta-alaperusteiseksi.

Voimassa olevan kaivoslain mukaan käsittelymaksua lukuun ottamatta varauksesta ei makseta erillisiä korvauksia tai maksuja. Varauspäätöksen käsittelyn perusmaksu on 1 250 euroa varauksille, joiden pinta-ala on alle 100 neliökilometriä ja 2 300 euroa varauksille, joiden pinta-ala on yli tai tasan 100 neliökilometriä.⁸ Nykyisin perittävä käsittelymaksu ei siten sisällä etenkin hyvin laajojen varausten osalta kannustetta alueen pinta-alan rajaamiseen. Perittävän käsittelymaksun tarkempi porrastaminen tai pinta-alaperusteisen varausmaksun käyttöönotto voisi todennäköisesti rajoittaa tehokkaasti varauksen kohteena olevia hehtaarimääriä, sillä varaaja joutuisi miettimään kustannushyötysuhdetta nykytilaa tarkemmin varausilmoitusta tehdessään. Varausmaksun korottamiseen liittyy kuitenkin riski kustannusten välittömästä kasvamisesta etsintätyössä, mikä äärimmilleen vietynä voisi johtaa voimassa olevassa kaivoslaissa säännellyn varausmekanismin hyötyjen menettämiseen. Toisaalta kustannukset eivät kuitenkaan välttämättä kasvaisi samassa suhteessa maksun kanssa, jos toimijoilla on mahdollisuus keskittää etsintätyönsä nykyistä tehokkaammin pienemmille alueille ja varmistua jo varausvaiheessa, että varausalueeseen ei sisälly sellaisia alueita, joille malminetsintälupaa kaivoslain mukaan ei voisi edes saada, tai joille varaajalla ei ole aikomustakaan valmistella malminetsintälupahakemusta.

Jos varauksesta perittävää maksua tai sen perusteita muutettaisiin, oma kysymyksensä on myös, kenelle muutetusta varausmaksusta kertyneet varat suoritettaisiin. Voimassa olevan kaivoslain mukaan malminetsintäluvan haltijan on suoritettava malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille hehtaariperusteista malminetsintäkorvausta ja kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille mm. louhintakorvausta. Viimeksi mainittujen korvausten voidaan katsoa kuuluvan kiinteistöjen omistajalle korvauksena hänen kiinteistönsä käytöstä ja sillä olevien kaivosmineraalien hyödyntämisestä. Korvauksen määrä kasvaa tällöin periaatteessa sitä suuremmaksi, mitä laajemmin kaivostoimintaa kiinteistöllä harjoitetaan ja mitä enemmän alueen käyttö estää kiinteistön muuta käyttöä. Varsinaisen kaivostoiminnan aloittamisen vaiheessa korvauksiin voivat kuulua myös maanomistajille ja muille oikeudenhaltijoille maksettavat lunastuskorvaukset.

Etsintätyön suorittaminen varauspäätöksen mukaisella alueella ei kuitenkaan estä kiinteistön käyttöä sen omistajan toimesta eikä etsintätyön suorittaja saa tässä vaiheessa tekevästään työstä taloudellista hyötyä. Toisaalta etsintätyön piirissä otetut vähäiset näytteet tai työn suorittaminen eivät myöskään aiheuta maanomistajalle sen kaltaisia taloudellisia menetyksiä, jotka ylittäisivät ne velvollisuudet, joita maanomistaja on jo jokamiehen oikeuksien perusteella velvollinen muutoinkin sallimaan. Siten varausmekanismin johdosta maanomistajalle ei vaikuttaisi syntyvän johdonmukaista oikeutta korvauksen saamiseen.

⁸ <https://tukes.fi/documents/5470659/6373226/Maksutaulukko+01012019/0e87ca82-1de-f-33c2-b2ba-39340af99130/Maksutaulukko+01012019.pdf>, s.11, viittauspäivä 6.4.2021.

Käytännössä on lisäksi huomioitava, että varausalueet voivat levittyä suurilukuiselle määrälle kiinteistöjä, jolloin varauskorvausten saajien määrittäminen ja korvausten laskeminen maanomistajaa kohden voisi osoittautua varsinkin laajemmissa varauksissa työlääksi varauksen tekijälle ja kaivosviranomaiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisen Geologian tutkimuskeskuksen lakisääteinen tehtävä on luoda ja ylläpitää kansainvälisesti korkeatasoista tieteellistä geologian alan tietoa ja osaamista sekä tuottaa innovaatioita yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Tässä tarkoituksessa tutkimuskeskus pitää yleisön saatavilla laajoja tutkimus- ja näyteaineistoja geologisista tutkimuksista Suomen alueella. Näitä aineistoja käytännössä hyödynnetään sekä etsintätyössä että malminetsintälupahakemusta laadittaessa. Varauksesta pinta-alaperusteisesti perittävien maksujen kohdentaminen valtiolle olisi siten luontevaa nähdä etsintätyön suorittajien epäsuorana korvauksena näiden aineistojen hyödyntämisen mahdollisuudesta.

Mahdollista olisi myös maksujen kohdistaminen sille kunnalle, jonka alueella varaus on. Sen lisäksi, että kunnan on annettava varauspäätöstä koskevat ilmoitukset tiedoksi, voivat varausilmoitukseen liittyvät sosiaaliset vaikutukset aiheuttaa varausalueen kunnalle muitakin kustannuksia, kuten neuvontaa ja tiedottamista asioita tiedusteleville kuntalaisille. Näitä palvelutarpeita on kuitenkin vaikea mitata eivätkä ne kaikissa varauksissa ole välttämättä laadultaan eikä laajuudeltaan yhteismitallisia. Jos kunta valikoituisi korvauksen saajaksi olisi käytännössä ratkaistava myös, miten toimitaan silloin kuin varattu alue levittäytyy useamman kunnan alueelle.

Varauksiin liittyvän käsittelymaksun korottaminen tai pinta-alaperusteisuus eivät ole ainoita keinoja luoda kannustimia etsintätyön harjoittajille pienentää varauksien pinta-aloja. On ajateltavissa, että varatun alueen laajuuteen voisi liittyä myös muita pinta-alan perusteella asteittain kasvavia velvoitteita. Nämä voisivat liittyä esimerkiksi hankkeesta tiedottamiseen siten, että mitä laajempi varausalue on ja mitä pitkäkestoisempi varaus on, sitä laajempia velvoitteita toimijalle asetetaan varausilmoituksen tekemisen jälkeisestä tiedottamisesta. Toisaalta etsintätyölle asetetut rasitukset eivät saisi muodostua liian raskaiksi pienempien toimijoiden ja suppeampien varausalueiden osalta. Asiassa voidaan ottaa huomioon myös, että käsityksemme mukaan osa malminetsintää harjoittavista yrityksistä tiedottaa jo nykyisin varsin avoimesti tekemistään varauksista ilman kaivoslainsäädännössä asetettuja pakottavia velvoitteita.

6.1.2 Varausten pinta-alojen erityisperusteiset rajoitukset

Yleisen pinta-alarajoituksen lisäksi on huomattava, että voimassa olevassa kaivoslaissa on asetettu malminetsintäalueita ja kaivosalueita koskevia erityisiä vaatimuksia sekä erityisiä

alueellisia rajoituksia niistä alueista, joilla kaivoslaissa tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole mahdollista suorittaa. Voimassa olevassa kaivoslaissa varauskelpoisiksi kelpaavia varausalueita ei kuitenkaan ole juurikaan rajoitettu. Ajatuksena on tällöin ollut, että varausmekanismien tarkoituksen kannalta on lähtökohtaisesti merkityksetöntä, minkä tyyppisiä alueita varauksen kohteena olevaan alueeseen kuuluu.

Edellä mainittu käytäntö on osaltaan pitänyt varausmekanismien kevyenä menettelynä, kun varausalueen on voinut määritellä geometrisesti kartalla rajaamalla siitä pois mitään alueita. Kaivoslain mukaiset aluerajaukset ovat tulleet huomioitaviksi vasta malminetsintälupahakemuksen laatimisen yhteydessä. Toisaalta kaivoslainsäädännön kanssa harvemmin tekemisissä olevien tahojen näkökulmasta ratkaisu on ollut omiaan johtamaan helposti varausmekanismien merkitystä koskeviin virhepäätelmiin, jotka ovat lisänneet varausmekanismiin liitettyjä sosiaalisia vaikutuksia. On sinänsä kaivoslain systematiikan kannalta johdonmukaista, että varausalueet poikkeavat suuruudeltaan merkittävästikin niistä pienemmistä alueista, joille lopulta haetaan malminetsintälupaa. Ottaen huomioon varaukselle kaivoslaissa asetettu tavoite toimia malminetsintälupahakemusta valmistelevana vaiheena, kaivoslaissa ja kaivosviranomaisen päätöksissä olisi kuitenkin myös johdonmukaista tuoda esiin, että malminetsintäluvan valmistelun yhteydessä varaajan on poistettava varauksesta alueet, joille malminetsintälupaa ei voida myöntää. Aluerajaus voisi tällöin vähentää koettua epäselvyyttä maanomistajien ja muiden aluetta käyttävien keskuudessa.

Kaivoslain uudistamisen yhteydessä on käyty keskustelua, että varausalue ei saisi kohdistua kaivoslain 7 §:n 2 momentissa tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuille alueille, eli alueille, joilla etsintätyötä ei saisi suorittaa ja alueille, joilla harjoitettavaan malminetsintään vaaditaan asianomaisen oikeudenhaltijan suostumus. Tällöin kaivosviranomaisen tulisi osaltaan varmistaa, että edellä mainitut alueet rajataan viimeistään varausilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä varausalueen ulkopuolelle. Tämä ratkaisu johtaisi kuitenkin sekä varaajan että erityisesti kaivosviranomaisen hallinnollisen taakan ja kustannusten kasvamiseen, kun varausalue tulisi määritellä varsin tarkasti laajoille alueille ja tutkia kaivosviranomaisen toimesta. Käytännössä tämä voisi johtaa varauksista perittävän maksun nostamiseen ja varauspäätösten käsittelyaikojen pitenemiseen. Lisäksi viitatuissa kaivoslain 7 ja 9 §:n säännöksissä olevat alueet (tai niiden ulottuvuudet) ovat aina jossain määrin tulkinanvaraisia, jolloin jälkikäteen oikeussuojan eli valitusoikeuden asemaa tulisi todennäköisesti tarkastella myös aiempaa laajemmin.

On mahdollista ajatella myös, että varausalueen voisi jatkossakin määritellä geometrisesti kartalla rajaamalla siitä erilaisia kohteita pois. Sääntelyn tavoitteen kannalta ei ole siten välttämätöntä asettaa viranomaiselle velvollisuutta vielä varausvaiheessa tutkia, millaisia kohteita varauksen kohteena olevalla alueella sijaitsee ja näin lisätä viranomaisen hallinnollista taakkaa. Varauksen sosiaalista hyväksyttävyyttä voisi edesauttaa jo pelkästään se,

jos lain sanamuodossa selvennettäisiin, että myönteisestä varauspäätöksestä huolimatta varaus olisi tehoton sellaisilla varausalueen piiriin kuuluvilla alueilla, joilla ei saisi kaivoslain mukaan suorittaa etsintätöitä tai joille ei voisi lain mukaan myöntää malminetsintälupaa. Tällainen sääntely voisi toisaalta olla omiaan luomaan epäselvyyttä kiinteistöihin kohdistuvien oikeussuhteiden vallitsevasta tilanteesta.

Kuten edellisessä jaksossa on todettu, mikäli varauksesta perittäisiin alueen pinta-alan perusteella määräytyvää maksua, varaajalle syntyisi kannustin jättää nämä alueet oma-aloitteisesti alusta pitäen varauksen piiristä pois. Samalla on kuitenkin todettava, että tehtävä voi osoittautua käytännössä työlääksi. Siksi myös malli, jossa varaajan tulisi selvittää varausilmoituksessaan alueella sijaitsevat poisrajattavat kohteet, ja miten nämä tullaan huomioimaan etsintätöissä, voisi myös olla käyttökelpoinen. Käsityksemme mukaan vaatimus varausalueen nykyistä tarkemmasta rajaamisesta ei ole myöskään käytännössä mahdollista toteuttaa, sillä käsityksemme mukaan useat malminetsintää harjoittavat tahot rajaavat jo nykyisten vapaaehtoisten käytäntöjensä mukaisesti varausalueista pois maankäytöllisesti herkiksi tunnistettuja alueita, kuten vesistöjä ja niiden ranta-alueita.

6.2 Varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentäminen

Toisena varausmekanismin kehitysmahdollisuutena julkisuudessa on esitetty varauksen voimassaoloajan lyhentäminen voimassa olevan kaivoslain mukaisesta enintään kahdesta vuodesta lyhyemmäksi ajaksi. Tässä suhteessa huomionarvoista on kuitenkin, että voimassa olevaa kaivoslakia säädettäessä varauksen voimassaoloaika pidennettiin tietoisesti enintään kahteen vuoteen, entisen enintään vuoden mittaisen voimassaoloajan sijaan. Voimassa olevan kaivoslain esitöiden mukaan varauksen voimassaoloajan pidentämisen arvioitiin vähentävän tarvetta malminetsintälupa- ja rajoittavan malminetsintäalueiden kokoa. Malminetsintää harjoittavilla yrityksillä arvioitiin tällä tavoin menetellen olevan paremmat edellytykset tutkia aluetta etsintätöitä koskevan kaivoslain säännöksen nojalla tai sopimalla asiasta asianomaisen kiinteistön omistajan kanssa.

Voimassa olevan kaivoslain mukainen kahden vuoden voimassaolo varaukselle on enimmäisaika. Lain esitöiden mukaan kaivosviranomaisen olisi tapauskohtaisesti harkittava varauspäätöksen voimassaoloaika, ottaen huomioon erityisesti i) tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika, ii) se, onko varaajalla tarkoitus tehdä varausalueella etsintätöitä, ja iii) muun muassa yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen rajoittaminen ja vähentäminen, jolloin merkitystä olisi esimerkiksi alueen muilla käyttötarkoituksilla tai muilla suunnitelluilla käyttötarkoituksilla.

Nykykäytännön perusteella kaivosviranomaisen on myöntänyt varaukset säännönmukaisesti enimmäisajan eli kahden vuoden pituisina, pois lukien yli 1500 neliökilometrin kokoiset varausalueet, joille kaivosviranomaisen myöntää pääsääntöisesti varaukset vuoden pituiseksi määräajaksi. Tältä osin on myös huomattava, että varausten voimassaoloa ohjaa osaltaan nykyisin kaivosasetuksen 14 §:n säännös, jonka mukaan varausilmoituksessa on ilmoitettava, jos ilmoituksen tekijä hakee varauksen voimassaololle lyhyempää aikaa kuin kaksikymmentäneljä kuukautta. Malminetsintävaiheeseen liittyvän kokonaisuuden osalta kaivoslain mukainen lähtökohta on siten, että varaus voidaan tehdä kahdeksi vuodeksi, minkä jälkeen malminetsintälupa voi olla voimassa enintään viisitoista vuotta. Mainittuihin määräaikoihin lisätään lupahakemusten käsittelyajat, mistä johtuen on mahdollista, että maanomistaja voi olla epä tietoinen mahdollisesta kaivostoiminnan aloittamisesta maillaan yhteensä yli seitsemäntoista vuoden ajan kerrallaan.

Kaivoslain muutoksen valmistelun yhteydessä on esitetty, että nykysääntelyn mukaisesta varauspäätöksen kahdenkymmenen neljän kuukauden enimmäisvoimassaoloajasta palattaisiin aiemmin voimassa olleeseen kahtentoista kuukauteen, kuitenkin niin, että varauspäätös voisi erityisistä syistä johtuen olla voimassa kaksikymmentäneljä kuukautta. Vastaava raja on nostettu esiin myös OTT Pekka Vihervuoren selvityksessä (Pekka Vihervuori: Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi), jonka mukaan varausta koskevan yhden vuoden määräajan voisi katsoa tuovan parannusta erityisesti maanomistajan asemaan.

Varauksen voimassaolon lyhentämisen tarkoituksenmukaisuudesta voidaan argumentoida puolesta ja vastaan. Kuten edellä selvityksen jaksossa 2.2 on esitetty, varausten voimassaoloaika on vaihdellut suomalaisessa kaivoslainsäädännössä 1900-luvulta lähtien kuudestakymmenestä päivästä nykyiseen kahteenkymmeneen neljään kuukauteen. Lähtökohtana voidaan tällöin pitää, että jos varausmekanismi yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on nykyisin asetetuilla tavoin varata varausilmoituksen tekijälle tilaisuus laadukkaan malminetsintähakemuksen valmisteluun, varauksen voimassaolon rajoittamisella voidaan katsoa olevan haittavaikutuksia tämän tavoitteen saavuttamisessa. Voimassaoloajan lyhentäminen voi heijastua myös malminetsintälupahakemusten määrän lisääntymiseen, minkä lisäksi edellä kuvatulla tavalla on olemassa riski siitä, että hakemukset valmistellaan nykyistä heikompi laatuina. Tämä voisi johtaa osaltaan kaivosviranomaisen ja muiden viranomaisten hallinnollisen työtaakan ja lisäselvitystarpeiden kasvamiseen malminetsintälupavaiheessa, mikä voisi puolestaan pidentää kaivosviranomaisessa vireillä olevien asioiden käsittelyaikoja.

Toisaalta lyhyempi varausaika voi vähentää maanomistajien ja muiden relevanttien kolmansien osapuolien kokeman epävarmuuden kestoa, asettaa varaajalle painetta valmistella malminetsintälupahakemusta tehokkaasti ja vapauttaa varausalueen nopeammin syklillä potentiaalisemman toimijan varattavaksi, mikäli varaaja ei ole aktiivinen

etsintätoiminnassaan. Jos varauksesta perittäisiin pinta-alaperusteisesti määräytyvää maksua, voisi varaajalle syntyä myös kannustin luopua varatuista alueista tai niiden osista jo ennen varsinaisen varausajan päättymistä, jos hänen suorittamansa etsintätyö ei osoit-taudu lupaavaksi.

Varauksen voimassaoloajan keston tarkastelun lisäksi myös säädettävän lain sanamuotoon ja sen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota erityisesti, jos varauksen voimassaolon jatka-misen osalta annetaan kaivosviranomaiselle harkintavaltaa erityisistä syistä tai vastaavaa ilmaisuja käyttäen. Tällöin olisi lain ennustettavan ja johdonmukaisen soveltamisen kan-nalta tärkeää, että kaivoslaissa eritellään riittävän selkeästi, mitä tämänkaltaiset syyt ovat. Epäselvyys tai avoimuus perusteista on omiaan lisäämään varauksiin liitettyjä sosiaalisia vaikutuksia, mutta myös epäselvyyttä etsintätyön harjoittajan ja varausilmoitusta valmis-televan tahon kannalta.

Varausajan enimmäispituuden harkinnassa tulisi lupajärjestelmän kokonaisuuden kan-nalta ottaa huomioon myös suunnitelmat lyhentää malminetsintäluvan voimassaoloa nykyisestä. Jos malminetsintäluvan enimmäiskesto laskettaisiin nykyisestä viidestätoista vuodesta, on arvioitava, voidaanko lyhyemmässä ajassa suorittaa riittävän laadukkaita ja kattavia malminetsintätoimenpiteitä varsinaisen kaivosluvan hakemiseksi. Kaivoslain ja sen yksittäisten osien uudistamisessa on näkemyksemme mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, että yksittäiset määräajat eivät hallitusohjelman kirjauksista poikkeavasti heikennä tarpeettomasti kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksiä.

Yksittäisen maanomistajan tai alueen käyttäjän oikeusaseman kannalta varauksen voimas-saolon merkitystä ei nähdäksemme kannata kuitenkaan korostaa liikaa. Valtauserusteis-sessa järjestelmässä yksittäisen toimijan varauksen raukeaminen ei nimittäin estä toisten samaan alueeseen kohdistamaa etsintätyötä tai vuoden pituisen karenssiajan jälkeen seu-raavan varauksen vahvistamista. On siten mahdollista, että geologisesti otollisilla alueilla voi käytännössä syntyä tilanne, jossa sama alue säilyy pitkiäkin aikoja etsintätyön kiinnos-tuksen kohteena. Tämänlaisen alueen omistajan aseman kannalta keskeiseltä toki vaikut-taa, että hänelle korvaukseton varausaika jäisi kerrallaan lyhyeksi mahdollisten malminet-sintävaiheiden välissä. Jos varausmekanismiin liittyviä oikeusvaikutuksia kuitenkin muute-taan, muutoksissa tulisi mielestämme kiinnittää huomiota siihen, että varauksen voimas-saoloajan suhteen ei synny mielikuvaa siitä, että kerran rauennut varaus estäisi etsintätyön jatkamisen tai uuden varauksen hakemisen alueelle.

6.3 Varauspäätöksiä koskeva viranomaispäätöksenteko

Kuten edellä on esitetty, voimassa olevan kaivoslain 55 §:n mukaan lähtökohtana on, että kaivosviranomaisen on hyväksyttävä varaus, jos varausilmoitus täyttää kaivoslaissa

säädetyt edellytykset eikä hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Kaivosviranomaisen on puolestaan hylättävä varaus, jos on painavia perusteita epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintälupaa. Tämä kynnys hylätä varaus on voimassa olevassa kaivoslaissa asetettu korkealle ja myös kaivosviranomaisen käytännöstä on nähtävissä, että hylkääviä päätöksiä tehdään harvoin.

Varausten pinta-alan ja varauspäätösten keston lisäksi kaivoslain uudistamisessa on mahdollista harkita, onko kaivosviranomaisen varauspäätösten hyväksymiselle asetetut edellytykset muotoiltu kaivoslainsäädännössä riittävän selkeästi ja tarkasti. Koska kaivosviranomaisen päätöksenteko perustuu oikeusharkintaan, kaivoslaissa ja sen soveltamista ohjaavissa lain esitöissä esitetyillä kannanotoilla on keskeinen merkitys varauskäytäntöjen muodostumisessa. Tässä suhteessa hyvin joustaviin ratkaisuperusteisiin nojautuvat varauspäätökset yhdistettynä varausilmoitusten sisällölle asetettuihin yleispiirteisiin vaatimuksiin voivat johtaa laajoja alueita koskevien varausilmoitusten tekemiseen ikään kuin varmuuden vuoksi.

Voimassa olevan kaivoslain mukaan varaajan on esitettävä ilmoituksessaan tarpeellinen ja luotettava selvitys i) varaajasta, ii) alueesta, jota etuoikeuden varaus koskee, ja iii) tutkimussuunnitelman laadinnasta ja muista malminetsintälupahakemusta valmistelevista toimenpiteistä sekä niiden aikataulusta. Varausilmoituksessa esitetyillä tiedoilla ja kaivoslain mukaisilla rajoituksilla on siten merkitystä, kun kaivosviranomainen tekee päätöksen varausilmoituksen hyväksymisestä.

Varausilmoitusta koskevien hyväksymisedellytysten määrittelyn ja varausilmoituksen laadullisten vaatimusten lisäämisestä on käyty keskustelua kaivoslain valmistelun yhteydessä. Mainittujen asioiden uudelleen määrittelyllä kaivoslaissa voi olla mahdollista vaikuttaa varausmekanismin sosiaalisiin vaikutuksiin, mutta muutoksiin voi kuitenkin liittyä ongelmakohtia, jotka tulee ottaa varausmekanismin kehittämisessä huomioon. Ensinnäkin malminetsintää harjoittavien yhtiöiden ja kaivosviranomaisen hallinnollisen taakan lisääminen, mikäli ajatuksena kuitenkin on pitää varausmekanismi kohtuullisen kevyenä ilmoitusmenettelynä, voidaan nähdä vaikeasti perusteltavana ratkaisuna. Toiseksi lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi mahdollisten uusien varauksien hyväksymiskriteerien asettamisen yhteydessä olisi hyvä avata esimerkiksi lain esitöissä selkeästi laadullisten vaatimusten kriteeristöä. Mitä enemmän laadullisia vaatimuksia lainsäädäntöön lisätään, sitä enemmän luodaan mahdollisuuksia epäselvyyksille ja mahdollisille eriäville tulkinnoille toiminnanharjoittajan, viranomaisen ja muiden asianosaisten näkökulmasta.

6.4 Osallistumisoikeuksien toteutuminen ja valitusoikeus

Varauspäätöksiin liittyvän tiedottamisen osalta kaivoslain 75 §:ssä on edellä mainituin tavoin säädetty, että kaivosviranomaisen antaa varauspäätöksen tiedoksi julkisella kuulutuksella. Kaivosviranomaisen on toimitettava varauspäätös varaajalle sekä lisäksi huolehdittava kaivoslain mukaisesti muutoinkin päätöksen tiedottamisesta. Tämä varausmekanismiin liittyvä jälkikäteinen asioista tiedottaminen on koettu maanomistajien ja muiden malminetsinnän vaikutusten piirissä olevien näkökulmasta poikkeavan muusta ympäristölainsäädännöstä, jossa lähtökohtana on vaikutusmahdollisuuksien varaaminen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kuten olemme edellä todenneet, varausilmoituksen tuottamasta etuoikeusluonteesta johtuen sen tekijällä ei ole käytännössä mahdollisuutta ilmoittaa varausta koskevista suunnitelmista etukäteen. Kaivoslakia valmisteltaessa olisi mahdollista kuitenkin harkita, tulisiko kaivosviranomaisen tiedottaa sille tehdyistä varausilmoituksista jo ennen varauspäätöksen antamista, vaikka varausilmoituksen käsittelyyn ei sisällyttäisikään varsinaisia kuulemismenettelyitä.

Kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä varauspäätös sisältää valituskelpoisen asiaratkaisun, jota koskeva valitusoikeus määräytyy tällä hetkellä vuoden 2020 alusta voimaan tulleen hallintoprosessilain 7 §:n perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kuten edellä on todettu, varauspäätöksiin liittyen on annettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO:2013:179, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, ettei saamelaiskäräjillä, paliskunnalla tai poronomistajalla ole varausilmoituksen johdosta annettavaan päätökseen valitusoikeutta, sillä pelkän varauksen ei voida katsoa vaikuttavan välittömästi heidän oikeuteensa tai etuun.

Oikeuskäytännössä on varausmekanismiin liittyvän valitusoikeuden osalta myös todettu, että varausilmoituksella hakija voi varata itselleen alueen malminetsintäluupahakemuksen valmistelua varten ja varausilmoitus antaa ainoastaan etuoikeuden malminetsintäluupaun. Varauksella ei sen sijaan ole oikeuskäytännön mukaan muita oikeusvaikutuksia eikä varauspäätös kohdistu muutoksenhakijoihin. Mainituista lähtökohdista johtuen oikeuskäytännössä on katsottu, että varauspäätöksellä ei ole vaikutuksia maankäytön suunnitteluun, vesihuoltoon, alueen loma-asumiseen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin. Varauspäätöksellä ei ole myöskään katsottu olevan sellaista vaikutusta kuntien tai kaupunkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, että varausalueen kunnilla olisi valitusoikeus varauspäätöksistä.

Kaivoslain uudistamisen yhteydessä yhtenä varausmekanismiin liittyvänä kysymyksenä on esitetty varausilmoituksiin liittyvä valitusoikeuden rajoitettu tulkinta. Kuten edellä olemme esittäneet, varaukseen liittyvien välittömien oikeusvaikutuksien suppeasta piiristä huolimatta varauksella on koettu olevan tosiasiallisia vaikutuksia moniin tahoihin. Jos tarkastelussa otetaan huomioon perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristöperusoikeus ja siihen liittyvä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, kaivoslain varausta koskeviin säännöksiin liittyvää osallistumisoikeuksien vähäisyyttä voidaan pitää poikkeuksellisenä ratkaisuna. Tällöin on kuitenkin otettava samalla huomioon, että varausmekanismeissa on kysymys lyhytaikaisesta ilmoitusmenettelystä, jolla ei ole varauksen voimassaoloaikana välittömiä oikeusvaikutuksia malminetsintää suorittavien tahojen ulkopuolelle. Ottaen huomioon, että varausvaiheen jälkeen malminetsintä- ja kaivoslupien käsittelyyn liittyy sekä kaivos- että muuhun ympäristölainsäädäntöön liittyvät laajat osallistumis- ja arviointimenettelyt, voimassa olevassa kaivoslaissa tehdyille varausmekanismin osallistumisoikeussäännösten sisältövalinnoille ja valitusoikeuden rajaamiselle on näkemyksemme mukaan esitettävissä varauksen tarkoitukseen liittyvät perustellut syyt.

Kaivoslain valmistelun yhteydessä voidaan valitusoikeuden laajuutta tarkastella myös vuoden 2020 alusta voimaan tulleen uuden hallintoprosessilain ja sen esitöissä esitettyjen perusteluiden näkökulmasta. Tällöin lähtökohtana hallintoprosessilain 7 §:n mukaan on, että valitusoikeus hallintopäätöksestä on sellaisella asianosaisella, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintoprosessilain esitöiden mukaan asianosaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen tavoitteena on turvata jokaiselle oikeus päästä tuomioistuimeen hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevassa asiassa perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Hallintoprosessilain lähtökohtana lisäksi on, että asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus on hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla. Lain esitöiden mukaan tällaisia tahoja ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kieltä, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Materiaalinen asianosainen on myös se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen. Asianosaisen valitusoikeutta koskevassa säännöksessä edellytetään päätöksen välittömiä vaikutuksia samoin kuin aikaisemmin voimassa olleessa hallintolainkäyttölain 6 §:ssä oli määritetty ja siten, että valitusoikeutta ei voitaisi johtaa pelkästään päätöksen välillisistä vaikutuksista.

Yllä mainitut hallintoprosessilain valitusoikeuden määrittelyä koskevat näkemykset ja voimassa olevaan kaivoslakiin kirjattu varausmekanismin tarkoitus huomioon ottaen pidämme varauspäätöksiin tällä hetkellä liittyvää valitusoikeuden suppeaa määrittelyä perusteltuna. Kaivoslain valmisteluun liittyvien varausta koskevien säännösten ja kaivoslain

kokonaisuuden kehittämisessä huomiota tulee näkemyksemme mukaan kiinnittää siihen, että voimassa olevassa kaivoslaissa varaus on tarkoitettu enintään kaksi vuotta kestäväksi malminetsintälupahakemusta edeltäväksi ilmoitukseksi. Jos varausta koskevista päätöksistä mahdollistettaisiin nykyistä laajempi valittaminen, on mahdollista, että varausta koskeva hallinto-oikeusprosessi olisi vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa vielä varausilmoituksen voimassa olon päättymisen hetkellä. Valitusoikeutta koskevien säännösten valmistelussa tulisi tällöin ratkaista, onko varauksen tekijä velvollinen hakemaan malminetsintälupaa lainvoimaa vailla olevan varauksen perusteella vai pidentääkö mahdollinen valitus varauspäätöksestä varauksen voimassaoloa. Näkemyksemme mukaan mahdollista on myös, että varausta koskevien valitusoikeuksien laajentaminen kuormittaisi tarpeettomasti hallintotuomioistuimia, sillä todennäköisyys varauspäätöksiä koskevien valitusten menestymiselle olisi ainakin voimassa olevien varausta koskevien kaivoslain säännösten perusteella näkemyksemme mukaan varsin epävarma.

6.5 Kaivoslain rakenteen selventäminen

Voimassa olevaan varausmekanismia koskevaan sääntelyyn liittyen voidaan yleisellä tasolla todeta, että malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittamattomien tahojen tietämys kaivoslaissa säädettyjen oikeuksien, velvollisuuksien ja lupamenettelyiden sisällöstä on usein rajoittunutta. Kuten edellä on myös esitetty, varausmekanismia ja siihen liittyviä seikkoja koskevat lainkohdat sijaitsevat voimassa olevassa kaivoslaissa hajautetusti noudattaen kaivoslain muuta systematiikkaa. Näin ollen kaivoslain mukaisen sääntelyn kokonaisuus voi näyttäytyä epäselvänä ja vaikeatulkintaisena. Koska varaukset ovat osa koko malminetsintä- ja kaivostoiminnan arvoketjun (etsintätyö, maanomistajan suostumus, varausilmoitus, malminetsintälupa, kaivoslupa, kaivosaluelunastuslupa, muu ympäristölainsäädäntö) kokonaisuutta, lainsäädännön selkeällä ja johdonmukaisella esittämistavalla on suuri merkitys, kun eri tahot kommentoivat lainsäädännön toimivuutta. Niiltä osin kuin lainsäädäntö on epäselvästi muotoiltu, myös tahottomien väärinkäsityksen riski kasvaa.

Yllä mainittujen seikkojen vuoksi kaivoslain uudistuksessa olisi mahdollista harkita, olisiko kaivoslain rakennetta mahdollista selkeyttää kaivoslakihankkeen yhteydessä. Koska kaivoslain uudistamistyön tavoitteeksi on kuitenkin asetettu tunnistettuihin uudistamistarpeisiin kohdistuva osittaisuudistus, mahdollisuudet laajempien rakenteellisten uudistusten tekemiseen ovat käsityksemme mukaan tässä suhteessa rajalliset. Lainsäädännön kautta tapahtuvien uudistusten lisäksi varauksiin liittyviin yleisimpiin kysymyksiin taikka tunnistettuihin väärinymmärryksen kohteisiin voisi olla mahdollista vastata varauksia ja malminetsintävaihetta koskevan oppaan taikka julkaisun laatimisella.

Kaivoslaissa käytetyn käsitteistön osalta voisi olla myös mahdollista harkita, koetaanko nykyisin käytössä oleva nimike ”varaus” tarpeettomasti kielteisiä mielikuvia aiheuttavaksi

ja voitaisiinko sen tilalle kehittää kyseistä etuoikeutta paremmin kuvaava termi. Esimerkki tällaisesta termistä voisi olla "selvitysetuoikeus" tai muu vastaava termi, joka ei olisi omiaan luomaan mielikuvaa aktiivisten käyttöoikeuksien perustamisesta varaajalle tiettyyn alueeseen varausilmoituksen perusteella. Korvaavan termin käyttöönotto voisi auttaa erottamaan uudistetun varausmekanismin nykyisen kaivoslain mukaisesta varauksesta. Muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi tällöin myös, että nykyisen varauksen mukaisia oikeusvaikutuksia ja niiden perusteluja muutettaisiin uusia säännöksiä vastaavalla tavalla.

7 Vaihtoehtoiset tavat ratkaista etuoikeuskysymys

Suomessa malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa noudatettu valtausjärjestelmä on kehittynyt nykyiseen muotoonsa pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Malminetsintävaiheeseen liittyvä varausmekanismi on olennainen osa kyseistä valtausjärjestelmää ja nykyisen kaivoslain perusratkaisut nojautuvat järjestelmän sisältämään etusijajärjestykseen malminetsintää harjoittavien tahojen välillä. Vireillä olevan kaivoslain osittaisuudistuksen yhteydessä olisi näkemyksemme mukaan haasteellista lähteä muuttamaan varausmekanismeja ilman, että se vaatisi vähintäänkin perustavanlaatuista tarkastelua muuhun voimassa olevaan kaivoslakiin ja sen systematiikkaan. Myös kaivoslain uudistuksen valmistelun yhteydessä esitettyjen kannanottojen mukaan kaivoslain perusratkaisuihin kuuluvan varauksen poistaminen olisi merkittävä muutos voimassa olevan kaivoslain mukaiseen sääntelyyn.

Näkemyksemme mukaan voimassa olevan varausmekanismin tuottamalle etuoikeudelle on edelleen olemassa sellainen malminetsintään ja kaivostoiminnan edistämiseen liittyvä selkeä tarve, että varausmekanismeja ei ole mahdollista poistaa kokonaan ilman, että varausilmoitukseen liittyvien keskeisimpien tavoitteiden toteutuminen varmistettaisiin sääntelyn tavoitteet turvaavalla muulla menettelyllä.

Varausmekanismin mahdollisessa poistamisessa vaihtoehtona olisi harkita, voidaanko nykyinen varausmekanismi siirtää osaksi voimassa olevan kaivoslain mukaista malminetsintälupamenettelyä siten, että varausmekanismin toimivaksi koetut elementit säilytettäisiin. Lähtökohtana tällöin olisi, että nykyisen varausilmoituksen tuottama etuoikeus saataisiin hakemalla suoraan malminetsintälupaa siten, että etuoikeus määräytyisi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti malminetsintälupahakemuksen jättämishetken perusteella. Tällöin olisi mahdollista säännösten muotoilulla aikaansaada myös tilanne, jossa ensimmäisen malminetsintäluvan hakemisen yhteydessä vaadittavat selvitykset voisivat olla laadultaan yleispiirteisempiä, ja tämän jälkeen hakemusten vaatimustaso kasvaisi ajan ja alueella suoritettavien malminetsintätöiden edetessä. Samoin säännöksiin olisi mahdollista sisällyttää nykyistä malminetsintäluvan korvaustasoa alhaisempi korvaus maanomistajalle alkuvaiheen etsintätöiden ajaksi.

Jos varausmekanismi yhdistettäisiin malminetsintälupaan, säännösten sisällössä tulisi myös harkita, sovelletaanko ensimmäiseen malminetsintälupahakemukseen vastaavia

luvan myöntämisen esteitä kuin myöhempiin jatkohakemuksiin ja tuleeko maanomistajien kuuleminen suorittaa samassa laajuudessa kaikkien malminetsintähakemusten osalta. Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuuden ja malminetsintää harjoittavien tahojen oikeus-suojan varmistamiseksi sääntely tulisi kirjoittaa myös sillä tavoin yksiselitteiseksi, että kaikille osapuolille olisi selvää, millainen hakemusdokumentaatio täyttää etusijan saamiselle asetetut vaatimukset. Vastaavasti sääntelystä tulisi käydä selvästi ilmi, milloin kaivosviranomaisen tulee hylätä malminetsintähakemus tai jättää antamatta hakemukselle sillä tavoiteltu etusija hakemukseen liittyvien puutteiden vuoksi.

Varausmekanismin mahdollisen poistamisen osalta huomionarvoista on myös, että voimassa oleva kaivoslaki sisältää lähtökohtaisesti useita vaiheita ja kaivosviranomaisen hyväksymiskäsittelyjä ennen kuin kaivosmineraalien hyödyntäminen voi alkaa. Näihin vaiheisiin voivat nykyisellään kuulua varausilmoitusta koskeva kaivosviranomaisen hyväksyminen, malminetsintäluvan myöntäminen ja kaivosluvan myöntäminen. Kaivostoimintaan liittyvien alueiden käyttöoikeuksien järjestämiseksi kysymykseen tulevat myös kaivosaluelunastuslupaa ja -lunastusmenettelyä koskevat säännökset. Tässä yhteydessä on hyvä huomata myös, että vaikka varaus on pääsääntöisesti käytetty mekanismi malminetsintäluvan valmistelussa, se ei kuitenkaan ole edellytys malminetsintäluvan hakemiselle. Jotta varausmekanismin mahdollinen poistaminen ei vaikuttaisi haitallisesti malminetsintän ja kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksiin, varausmekanismin poistamisen yhteydessä ei tulisi näkemyksemme mukaan luoda kokonaan uutta lupamenettelyä jo olemassa olevien menettelyiden rinnalle, koska tällainen uusi menettely olisi todennäköisesti omiaan synnyttämään ainakin sääntelyn alkuvaiheessa epätietoisuutta säännösten soveltamisesta ennen käytäntöjen vakiintumista. Uusi menettely lisäisi näkemyksemme mukaan myös todennäköisesti malminetsintää harjoittavien yritysten ja kaivosviranomaisen työmäärää nykyiseen varausmekanismiin verrattuna.

8 Johtopäätökset

Suomessa voimassa oleva kaivoslainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan valtausjärjestelmään, jossa oikeus kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Valtausjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on edistää kiinteistöjen omistusoikeudesta riippumatonta kaivosmineraalien löytäjän asemaa ja siten myös luoda kannustimia malminetsintään ja kaivostoimintaan. Tämän selvityksen kohteena oleva kaivoslain 32 §:ssä tarkoitettu varausmekanismi on olennainen osa mainittua valtausjärjestelmää.

Kaivoslakiin sisältyvä varausmekanismi on tarkoitettu sääntelemään kaivoslain mukaisten toiminnanharjoittajien välistä etusijajärjestystä ja antamaan varaajalle tilaisuus valmistella varsinainen malminetsintähakemus huolellisella ja kaivoslain vaatimukset täyttävällä tavalla. Tästä syystä varauspäätöksen oikeusvaikutusten on katsottu ulottuvan ainoastaan varaajalle myönnettävään etuoikeuteen hakea malminetsintälupaa varatulle alueelle varausilmoituksen voimassaoloaikana. Kaivoslain uudistamisen yhteydessä esitetystä kannanotoista on kuitenkin käynyt ilmi, että varauksella voidaan kokea olevan kaivoslain tuottamien oikeuksien ulkopuolisia sosiaalisia tai tosiasiallisia vaikutuksia useille eri tahoille. Keskeisimpänä tällaisena vaikutuksena on todettu olevan varauksen tekemisestä aiheutuva eri tahojen kokemana epävarmuus alueen tulevasta käytöstä ja ylipäättään varauksellinen suhtautuminen malminetsintätoimintaan alueella.

Tämän selvityksen laadinnan perusteella käsityksemme on, että malminetsinnän näkökulmasta voimassa olevan kaivoslain mukainen varausilmoitus on koettu tehokkaana ja toimivana menettelynä selventää malminetsintää harjoittavien toimijoiden välistä etuoikeusjärjestystä ennen varsinaista malminetsintälupavaihetta. Varauksella ja sen tuottamalla oikeusasemalla on keskeinen merkitys, kun malminetsintää harjoittavat yritykset suunnittelevat etsintätöiden ja varsinaisen luvanvaraisen malminetsinnän alueellista kohdentamista. Varausmekanismiin liittyvällä etuoikeuden kirjaamisella kaivosviranomaisen ylläpitämään rekisteriin on myös vaikutusta, kun malminetsintää harjoittavat tahot hakevat rahoitusta malminetsintätöiden suorittamiseksi.

Varausalueen maanomistajien näkökulmasta kaivoslaissa tarkoitetun varausmekanismin on ensisijaisesti koettu luovan epävarmuutta heidän omistamiensa kiinteistöjen tulevien käyttö- ja hallintamahdollisuuksien kannalta. Varaukseen liittyvä epävarmuus alueen tulevasta käytöstä on voinut aiheuttaa huolta myös varausalueella tai sen ympäristössä

toimivalle elinkeinoelämälle, erityisesti jos kyseisen elinkeinon harjoittamisen on koettu olevan huonosti yhteensovitettavissa mahdollisen myöhemmän kaivostoiminnan kannalta. Varaussäätelyn osalta käydylle julkiselle keskustelulle onkin tyypillistä, että varauksen mielletään usein johtavan kaivostoiminnan aloittamiseen alueella lähiaikoina, vaikka tämän mahdollisuuden toteutumisen todennäköisyys on tilastollisesti hyvin pieni.

Jos varausmekanismia pyritään kehittämään voimassa olevan kaivoslain sisällä säilyttämällä varaus omana ilmoitusmenettelynä, mahdollisina lainsäädännön muutoskohteina voidaan pitää varausten kohteena olevien alueiden laajuutta ja varauksen kestoa. Lisäksi varauksen vaikutuspiirissä olevien osapuolten, kuten maanomistajien, elinkeinoelämän ja saamelaisten, osallistumis- ja valitusoikeuksien laajentamiseen liittyvä harkinta olisi mahdollinen kaivoslainsäädännön kehittämisen kohde.

Varausmekanismin pinta-alan osalta olisi mahdollista harkita, tulisiko pinta-alarajoitus asettaa varaukselle yleisesti ja/tai, tulisiko lainsäädännöllä rajoittaa konkreettisesti niitä alueita, joihin varaus ei voi kohdistua. Säätelyn kehittämisen näkökulmasta tulee tällöin lähtökohtana ottaa huomioon, että varausilmoitus on nykyisellään kevyt ja tehokas ilmoitusmenettely, jonka avulla malminetsintää harjoittavilla yrityksillä on ollut mahdollisuus tutustua varauksen kohteena olevan alueen malmipotentialiin tarkemmin ja laatia varsinainen malminetsintähakemus tarkoituksenmukaisesti kohdennettuna varausaikana tehdyn alueeseen tutustumisen perusteella.

Jos varausilmoitukselle asetettaisiin nykyistä tiukemmat sisällölliset vaatimukset ja selvitysvelvollisuudet, tämä heijastuisi todennäköisesti varausilmoitusten laadintakustannuksiin ja lisäksi kaivosviranomaisen työmäärää ilmoitusten sisällön tutkinnassa. Varauksille asetettavan yleisen pinta-alarajoituksen asettaminen voisi näkemyksemme osoittautua myös tehottomaksi keinoksi puuttua varausten pinta-aloihin, koska säätelyä olisi mahdollista kiertää melko vaivattomasti käyttämällä useampaa saman tahon hallinnassa olevaa, mutta oikeudellisesti erillistä malminetsintäyhtiötä.

Eräänä tehokkaana vaihtoehtona varausten pinta-alaan liittyen on mahdollista harkita, että varausten maksullisuus kytkettäisiin varausalueiden pinta-alaan, jolloin varauksen tekijällä olisi kannustin selvittää jo varausvaiheessa etsintätoimenpiteiden kohteeksi suunnitellun alueen tarkoituksenmukaista laajuutta ja rajoittaa oma-aloitteisesti varausalueiden kokoa. Varausten maksullisuuteen tehtävät muutokset voisivat kuitenkin vaikuttaa heikentävästi varsinkin pienempien toimijoiden toimintaedellytyksiin ja vähentää kiinnostusta malminetsintätoimenpiteiden suorittamiseen.

Varauksiin liittyvien sosiaalisten vaikutusten osalta olisi näkemyksemme mukaan mahdollista harkita myös, tulisiko varausilmoituksen tekemisestä tiedottaa nykyisestä poiketen jo ennen kaivosviranomaisen asiassa tekemää päätöstä, mutta ilmoituksen jättämisen

jälkeen. Varausmekanismin toimivuuden varmistamiseksi tiedottamiseen ei olisi näkemysmme mukaan välttämätöntä liittää erityisiä kuulemismenettelyitä, vaan tiedottamisen tarkoituksena olisi, että kaivosviranomaisen antaisi alueen asukkaille ja sidosryhmille tiedon vireille tulleesta varausilmoituksesta ja siten parantaa varausilmoitusten sosiaalista hyväksyttävyyttä.

Voimassa olevaan kaivoslakiin sisältyvä varausmekanismi on olennainen osa kaivoslain mukaista valtausjärjestelmää ja nykyisen kaivoslain perusratkaisut nojautuvat järjestelmän sisältämään etusijajärjestykseen malminetsintää harjoittavien tahojen välillä. Käsittelemme mukaan voimassa olevan varausmekanismin tuottamalle etuoikeudelle on kaivoslain valmistelun yhteydessä esitetty olevan edelleen sellainen malminetsintään ja kaivos-toiminnan edistämiseen liittyvä tarve, että varausmekanismia ei ole mahdollista poistaa kokonaan ilman, että varausilmoitukseen liittyvien keskeisimpien tavoitteiden toteutuminen varmistettaisiin sääntelyn tavoitteet turvaavalla muulla menettelyllä. Varausmekanismin poistamisessa vaikuttaisi tällöin luontevimmalta harkita, olisiko nykyinen varausmekanismi mahdollista siirtää osaksi voimassa olevan kaivoslain mukaista malminetsintälupamenettelyä. Jos varausmekanismiin liittyvät malminetsintään kannustavat elementit pyrittäisiin säilyttämään muutoksen yhteydessä, edellyttäisi tämä näkemysmme mukaan malminetsintälupaan liittyvien kaivoslain säännösten tarkastelua ainakin edellä tässä selvityksessä esittämällämme tavalla.

Liite 1 Lista haastatelluista tahoista

Anttonen Marja, Paliskuntain yhdistys

Hämäläinen Sami, Matkailu- Ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Juuso Tuomas Aslak, Varis Kalle, Kämäräinen Sarita, saamelaiskäräjät

Kristeri Leena, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Mink Miisa, Saimaa ilman kaivoksia

Natunen Jari, Kattainen Matti, Suomen luonnonsuojeluliitto

Rönn Riitta, Koski Ulla, Kallio Pasi, Korpi Johanna, Ympäristöministeriö

Rötsä Sanna, Boliden

Salonen Antti, Nurmikolu Marko, Suomen Kuntaliitto ry

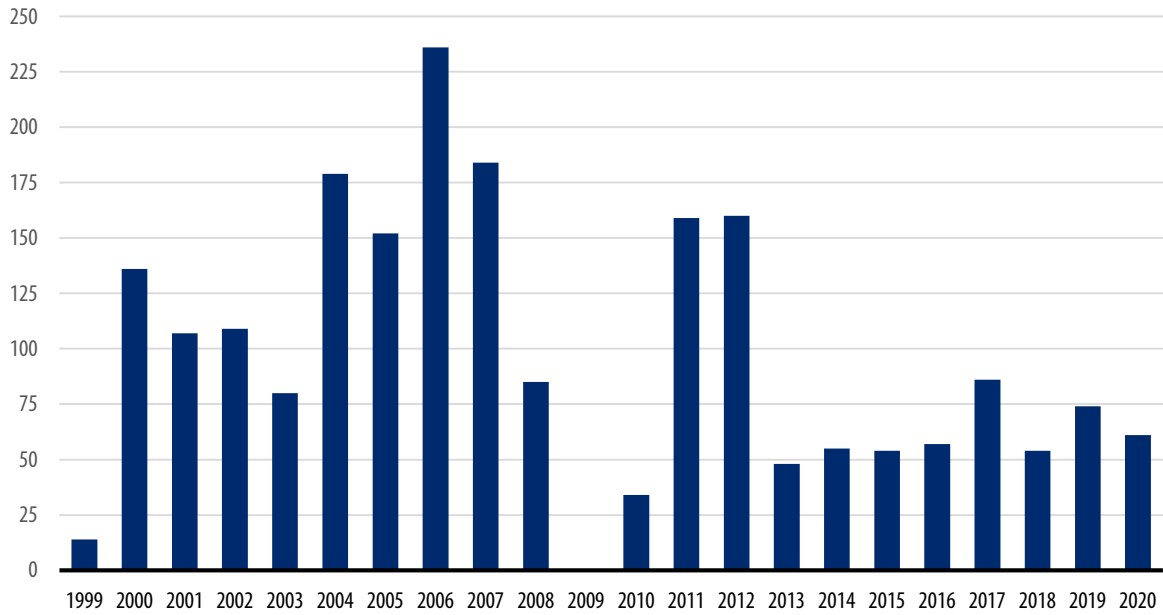
Sanila-Aikio Tiina

Suomela Pekka, Teknologiateollisuus ry / Kaivosteollisuus ry

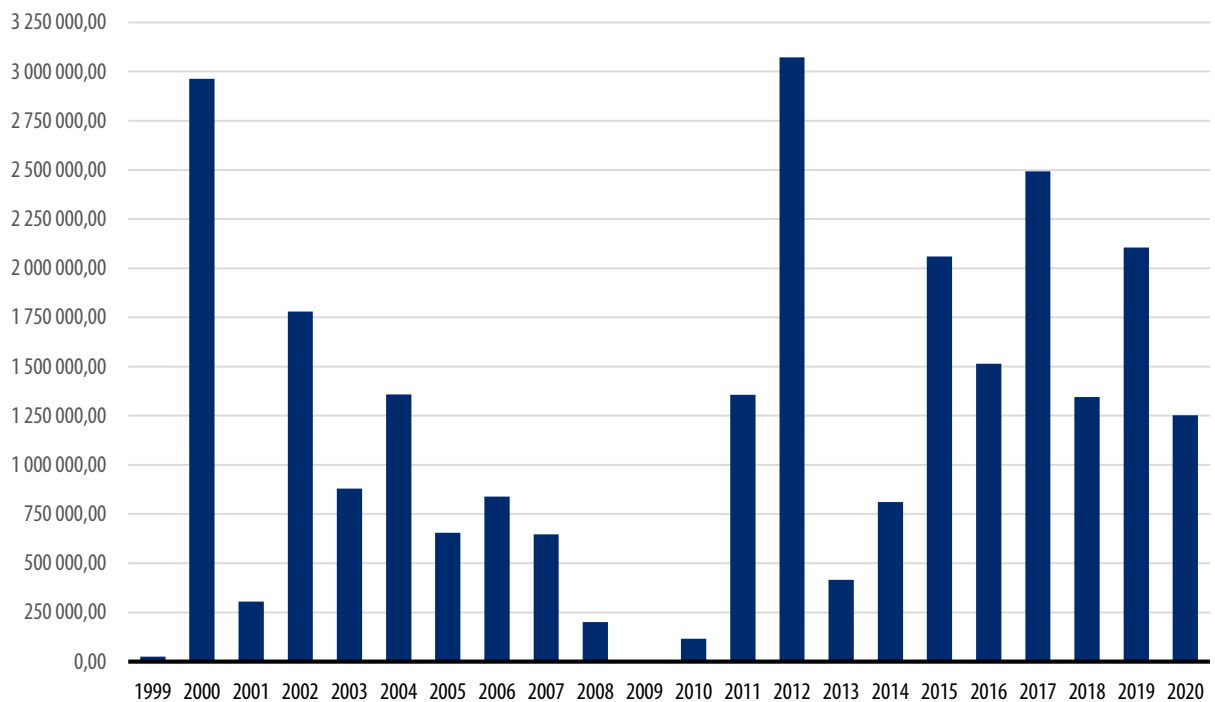
Viikinen Maija, Liikamaa Terho, Keskitalo Ilkka, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Liite 2 Pylväsdiagrammit

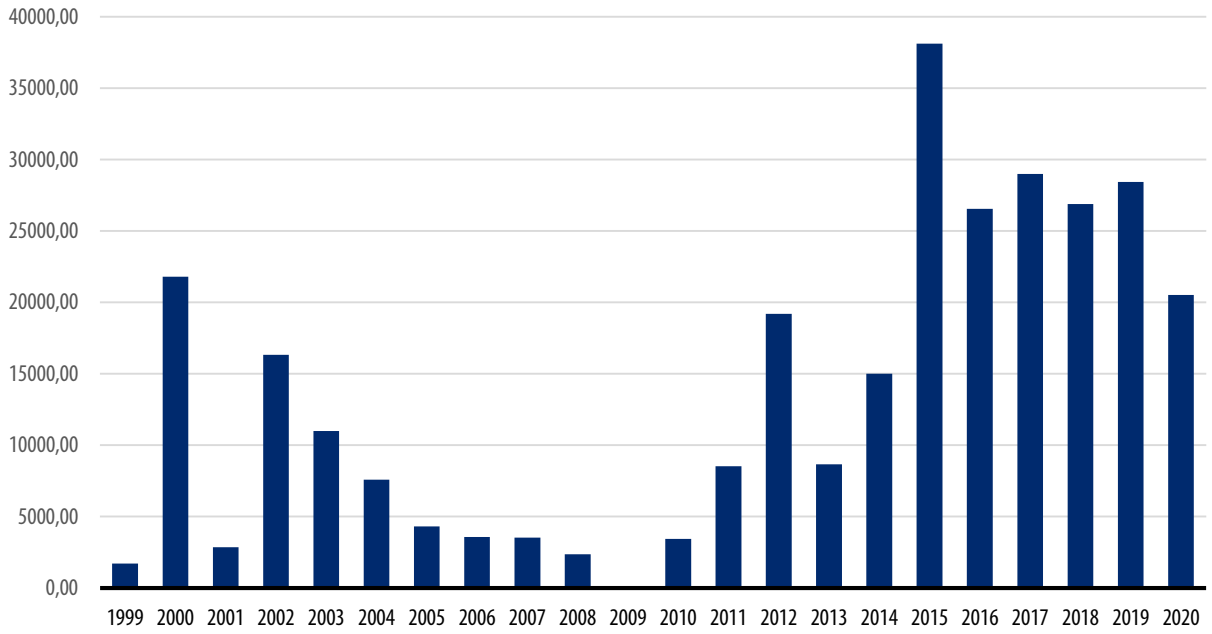
Varausten lukumäärä / vuosi



Kokonaispinta-ala (ha) / vuosi



Keskiarvo pinta-ala (ha) / vuosi



Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta

Kaivoslain uudistamishankkeen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen kaivolain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Selvityksessä arvioidaan voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011) sisältyvän varaussäätelyn merkitystä malminetsinnälle ja kaivostoimialalle. Selvityksessä on arvioitu myös varaussäätelyn vaikutuksia maanomistajien oikeuksiin, paikallisten elinkeinojen harjoittamiseen ja alueen maankäyttöön, saamelaisten oikeuksien toteutumiseen saamelaisten kotiseutualueella sekä varausmekanismin varallisuus oikeudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia. Selvitystä varten on kerätty sidosryhmäpalautetta. Selvityksessä on käsitelty lisäksi eri vaihtoehtoja kaivoslakiin sisältyvän varaussäätelyn kehittämiseksi taikka varausmekanismin poistamiseksi kokonaan.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-891-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi