

Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 154/2007



Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-022-6 (nid.)
ISBN 978-952-499-023-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

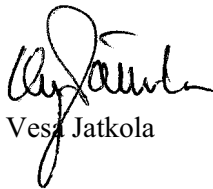
Dnro 425/54/05

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen etsintä- ja kaivostoiminnan edistämistä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

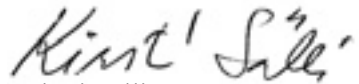
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppa- ja teollisuusministeriölle ja Geologian tutkimuskeskukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2010.

Helsingissä 19. päivänä lokakuuta 2007



Ylijohtaja Vesa Jatkola



Johtava toiminnantarkastaja Kirsti Sälli

Asiasanat:

kaivoslaki, kaivostoiminta, malminetsintä, kullanhuuhdonta, sivukivi

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	14
1 Johdanto	21
2 Tarkastusasetelma	22
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	22
2.1.1 Kaivoskivennäisten etsinnän ja kaivostoiminnan volyymi ja piirteet	22
2.1.2 Alan kansainvälistyminen	24
2.1.3 Kilpailevia julkisia intressejä	28
2.1.4 Toiminnan muuttunut luonne ja riskit	30
2.1.5 Kaivoslaki ja muuttunut ohjaustarve	32
2.1.6 Kaivoslain uudistaminen	33
2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset	34
2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	36
3 Tarkastushavainnot	39
3.1 Kaivoslaki	39
3.1.1 Soveltamisala	39
3.1.2 Kolmansista maista olevat valtaajat	42
3.1.3 Ammattitaito ja taloudelliset edellytykset	43
3.1.4 Tavoitteena kaivostoiminnan aikaansaaminen	43
3.1.5 Hakemusten sisältö	46
3.1.6 Kuuleminen ja tiedottaminen	48
3.1.7 Kaivostoiminnan lopettaminen ja vastuut	51
3.2 Kaivannaistoiminnan linjaukset	56
3.2.1 Valtion intressi liittyy lähinnä kaivostoiminnan määrään	56
3.2.2 Tuontiriippuvuus	57
3.2.3 Ympäristövaikutukset ja kestävä kehitys	58
3.2.4 Kansallisvarallisuus ja sen käyttäminen	59
3.2.5 Saatu palaute kertomusluonnoksen luvusta 3.2	61
3.3 Valtion menot	62
3.4 Valtion tulot	69
3.4.1 Tulokertymät	69
3.4.2 Päätöksistä perittävät maksut	70
3.4.3 Valtausmaksut	72
3.4.4 Saatu palaute kertomusluonnoksen luvuista 3.3 ja 3.4	73
3.5 Kaivosasiat kauppa- ja teollisuusministeriössä	74
3.5.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät	74

3.5.2	Kaivoslautakunta	76
3.5.3	Kaivosrekisteri	77
3.5.4	Asiakasneuvonta	78
3.6	Valtiollinen malminetsintä	80
3.6.1	Talousarvio-ohjaus	80
3.6.2	Valtiollinen etsintä harvinaista	81
3.6.3	Volyymi, suuntautuminen, tulokset	86
3.6.4	Geologian tutkimuskeskuksen kohteiden raportointi ja huutokaupat	88
3.7	Kaivostoiminnan työllistävä vaikutus	92
3.8	Kaivosten tuottamat sivuvirrat	96
3.8.1	Määrät	96
3.8.2	Hyötykäytön edistäminen	98
3.9	Kullanhuudonta	103
3.10	Varausten myöntäminen	105
3.11	Valtausoikeuksien myöntäminen ja valvonta	108
3.11.1	Valtausalueiden laajuus	108
3.11.2	Valtausajat	110
3.11.3	Valtauksesta luopuminen ennen määräajan päättymistä	113
3.11.4	Valtausoikeus ja -korvaus maanomistajan kannalta	113
3.11.5	Valtaustoiminnan seuranta ja valvonta	115
3.11.6	Ensimmäinen valtauskorvaus	116
3.11.7	Tutkimustyöselostukset ja kairasydämet	116
3.12	Kaivosoikeudet ja niiden valvonta	118
3.12.1	Tarkastukset	118
3.12.2	Kaivostyön tekemisen valvonta	119
3.12.3	Kaivospiirit ilman kaivostoimintaa	121
3.12.4	Kaivospiirimaksu	124
3.12.5	Louhimismaksu	125
3.12.6	Maanomistajan asemasta	128
4	Tarkastusviraston kannanotot	132
	Lähteet	144

Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä

Tarkastuksen kohteena oli kaivoslain (503/1965) tarkoittama etsintä- ja kaivostoiminta ja siinä keskityttiin kauppa- ja teollisuusministeriön ja Geologian tutkimuskeskuksen toimintaan. Näiden viranomaisten ohjausvaikutus ja taloudellinen panostus ovat merkittävät. Muita viranomaista-hoja käsiteltiin lähinnä kartoitettaessa valtion panostuksen suuruutta.

Kaivoslain uudistaminen on ollut vireillä vuosia. Kaivostoiminnan merkitys elinkeinona on nykyään hyvin erilainen kuin kaivoslakia säädettyäessä, samoin sen työllistävät, aluepoliittiset ja ympäristölliset vaikutukset.

ETA-sopimuksen hyväksymisen myötä vuoden 1994 alussa kaivoslaista poistettiin ulkomaalaisrajoitukset, minkä jälkeen etsintä- ja kaivostoiminta on siirtynyt suurelta osalta kansainvälisten yritysten haltuun ja on osa yhtiöiden globaalia toimintaa.

Kaivosten louhintamäärät ovat kasvaneet vuosikymmenien mittaan, vaikka Suomessa on vain muutama suuri kaivos. Vuonna 2005 suurin kaivos tuotti lähes 40 % kaikkien yli 40 kaivoksen yhteenlasketusta louhintamäärästä.

Suomen esiintymät ovat usein pieniä ja niiden pitoisuudet alhaisia, joten pääosaa esiintymistä hyödynnetään kustannuksiltaan maanalaista kaivostoimintaa edullisempana avolouhintana. Avokaivokset tarvitsevat enemmän maa-alueita, kuluttavat enemmän energiaa, tuottavat enemmän sivukiveä ja työllistävät vähemmän kuin maanalaiset kaivokset.

Kaivoksista puolessa työskennellään vain osan vuotta, ja osavuotisesti toimivien kaivosten määrän arvioidaan olevan kasvussa.

Kaivokset työllistävät nykyisin huomattavasti vähemmän kuin aikaisemmin erityisesti toiminnan tehostumisen ja avolouhinnan lisääntymisen vuoksi. Tilastokeskuksen toimialatilaston mukaan kaivosten suora työllistävä vaikutus on noin 1 500 henkilöä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivosmiehiä on noin 700, minkä lisäksi kaivoksilla työskentelee rikastamo-, toimisto- ja muuta henkilökuntaa. Tilastokeskuksen panostuotos-taulukoiden mukaan yksi työpaikka metallimalmien louhinnassa ja muussa mineraalien kaivussa lisää noin yhden työpaikan toisilla toimialoilla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivannaisteollisuusklusteri työllistää noin 13 400 henkeä, mutta tällöin mukaan on luettu laajemmin erilaisia luonnonvaroja hyödyntävää toimintaa sekä kone- ja laitevalmistusta.

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli, miten valtio tukee ja edistää kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoimintaa

Useat valtion viranomaiset edistävät etsintä- ja kaivostoimintaa. Geologian tutkimuskeskus käyttää etsintään yli 10 miljoonaa euroa vuodessa. Muu valtion panostus on vuosittain vaihdellut paljon: muutamasta miljoonasta eurosta useaan kymmeneen miljoonaan euroon.

Valtio saa kaivostoiminnasta vuosittain erilaisia maksu- ja myyntituloja hieman yli miljoona euroa. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota maksujen määrätymisperusteisiin ja suuruuteen. Kaivostoiminnasta syntyvien verotulojen suuruutta ei ole tarkastuksessa selvitetty.

Kaivoslaki antaa toiminnanharjoittajalle erittäin voimakkaan suojan, sillä etsintä- ja kaivostoiminta perustuvat kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämään valtausoikeuteen eli yksinoikeuteen etsiä ja harjoittaa toimintaa toisen maalla ilman, että siihen tarvitaan maanomistajan suostumus. Lisäksi kesään 2006 saakka maanomistajien ja muiden asianosaisten kuuleminen on ollut hyvin suppeaa, mutta tämän jälkeen tilanne on selkeästi parantunut.

Kaivoslain mukaisten oikeuksien myöntäminen on lähes yksinomaan oikeusharkintaa. Kaivoslaki poikkeaa oleellisesti esimerkiksi maaineslaista ja ydinenergialaista, jotka antavat luvan myöntäjälle selvästi enemmän harkintavaltaa. Kaivostoiminnan, mutta myös kuntien, maanomistajien sekä erilaisten yleiseen etuun liittyvien intressien toteutumisen kannalta on huomattava ero sillä, minkä lainsäädännön piiriin luonnonvara kuuluu.

Kaivoslain soveltamisala on laaja. Siihen mahtuu niin kullanhuuhdonta kuin lukuisa määrä sellaisiakin kaivoskivennäisiä, joita ei ole hyödynnetty kaivoslain nojalla. Kaivoslain soveltamisalasta päätettäessä keskeistä on, miten laajasti ja millä perusteilla valtion halutaan turvaavan maanomistuksesta ja sopimisesta riippumaton sekä intressivertailuista vapaa luonnonvarojen hyödyntäminen. Kysymys on myös siitä, missä määrin ja keiden kannettavaksi etsintä- ja kaivostoiminnan riskien katsotaan kuuluvan. Näiden seikkojen punnitseminen kuuluu poliittisen päätöksenteon piiriin.

Tarkastuksen perusteella hallinnon tulisi nykyistä tarkemmin selvittää ne erilaiset ja eri tahoihin kohdistuvat vaikutukset, jotka aiheutuvat siitä, että luonnonvara kuuluu kaivoslain piiriin tai jätetään sen ulkopuolelle, jotta tietopohja kaivoslakia uudistettaessa olisi kokonaisvaltaisempi. Etsintätoiminta on riskipitoisuudestaan huolimatta liiketoimintaa ja kaivosyhtiöille kannattavan toiminnan turvaamiseen tähtäävä kehittämisspansotus. Kaivoslakia uudistettaessa tulisi ottaa huomioon kullanhuuhdonnan kaivostoiminnasta poikkeava luonne.

Toinen tarkastuskysymys oli, onko viranomaisten tehtävät kaivos- ja etsintätoiminnan edistämiseksi tarkoituksenmukaisesti järjestetty

Tarkastuksen perusteella kaivostehtävien nykyisenkaltaiseen hoitamiseen kauppa- ja teollisuusministeriössä sisältyy useita eturistiriitoja. Kauppa- ja teollisuusministeriö markkinoi Suomea kaivosmaana ja edistää eri tavoin kaivos- ja etsintätoimintaa. Samalla se kuitenkin toimii kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena. Ministeriön tehtävät kaivostoiminnan ja kaivosyriyten toiminnan edistäjänä vaarantavat sen objektiivisuutta ja riippumattomuutta lupaviranomaisena.

Kaivostuomaisen tehtävät on hoidettu kauppa- ja teollisuusministeriössä pienessä yksikössä, jonka resurssit ovat riittäneet lähinnä juoksevien asioiden hoitamiseen. Toiminnan kehittäminen on viivästynyt ja valtausta ja kaivostoimintaan liittyviä valvontatehtäviä ei ole hoidettu asianmukaisesti. Huomattava osa kaivoskivennäisten etsintätoiminnassa syntyneestä tiedosta on hukattu, kun suurin osa valtausselostuksista on jäänyt toimittamatta kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeriö ei ole myöskään valvonut saamiensa selostusten laatua riittävästi. Samanaikaisesti on kuitenkin käytetty, ja pidetään edelleen tarpeellisena käyttää, huomattava määrä myös valtion varoja maaperän potentiaalia ja varantoja koskevan tiedon kerryttämiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole myöskään valvonut sitä, että ministeriön myöntämät kaivosoikeudet ovat käytössä kaivoskirjassa määrätyissä ajassa ja tarkoituksessa. Kaivosyhtiöt ovat voineet pitää kaivospiirejä hallussaan ilman aikomusta aloittaa kaivostoimintaa tarkoitettulla tavalla. Kaivosoikeus on hyödyntämisoikeuden asemasta muuttunut osittain oikeudeksi pitää reservejä, jolloin se on estänyt kilpailua ja kasvattanut yrityksen arvoa. Runsaat reservit ovat myös vähentäneet yhtiöiden kiinnostusta sivukiven hyväksikäyttöön.

Kolmas tarkastuskysymys oli, toimivatko viranomaiset siten, että kaivoskivennäisten hyödyntämisessä yhteiskunnan hyödyt ovat mahdollisimman suuret

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tiedostanut tarpeen kehittää valtion kaivannaistoimintaa kohdistuvaa ohjausta ja on vuonna 2006 laatinut valtiovallan linjaukset Suomen kaivannaistoiminnan edistämiseksi. Linjaukset perustuvat ajatukseen Suomen maaperän poikkeuksellisesta rikkaudesta. Tarkempia tietoja potentiaalinen tai varantojen määristä, ominaisuuksista, arvoista tai hyödynnettävyyteen vaikuttavista seikoista ei linjauksissa kuitenkaan esitetä. Poliittisen päätöksentekijän on ollut mahdo-

tonta varmistua siitä, mikä geologinen potentiaali- ja varantotilanne tai niiden riittävyys on nyt ja pitkällä ajanjaksolla.

Tarkastuksessa on tuotu esiin seikkoja, jotka viittaavat pikemminkin kaivoskivennäisten rajallisuuteen. Myös kauppa- ja teollisuusministeriö on toisaalla varoittanut tekemästä vääriä johtopäätöksiä alan positiivisista näkymistä.

Tarkastusviraston mielestä Suomen kaivoskivennäisten potentiaalista ja varannoista tulisi hankkia ja esittää yksityiskohtaisempaa, laadullisesti ja määrällisesti riittävää tietoa, jotta kaivoskivennäisten hyödyntämistä voitaisiin ohjata taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla.

Kaivosten sivukivi muodostaa nykyään kolmasosan kaivosten vuotuisesta kokonaislouhintamäärästä ja myös kolmasosan Suomen jätemäärästä. Viranomaiset eivät ole kuitenkaan kiinnittäneet mainittavammin huomiota kaivosten tuottamiin sivuaineisiin, niiden synnyn hillitsemiseen ja mahdollisuuksiin niiden hyötykäytön edistämiseen siitä huolimatta, että tarve ja mahdollisuudet on tunnistettu useilla tahoilla. Asia on jäänyt kaivosyhtiöiden varaan, mutta toimenpiteet eivät ole olleet kovin näkyviä. Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön tulee yhteistyössä selvittää mahdollisuudet hoitaa asiaa ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Tarkastuksen perusteella kaivostoimintaa on Suomessa voitu harjoittaa osin muiden riskillä. Kaivoslaki ei tunne vastuuta, jotka ulottuisivat vuosikymmenien päähän toiminnan lopettamisesta tai olosuhteisiin, joissa kaivosyhtiötä ei enää ole tai se ei kykene vastaamaan vastuistaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö on palautteessaan todennut nykyisen kaivoslain yhden suurimmista heikkouksista liittyvän kaivostoiminnan lopettamiseen ja siihen liittyviin vastuisiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön tulee huolehtia siitä, että vakuus-, rahastointi- tai vastaavalla menettelyllä varmistetaan se, että aiheuttaja maksaa -periaate toteutuu kaivostoiminnassa kaikissa tilanteissa.

Tarkastusviraston mielestä tarve ohjata kaivostoimintaa myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta on ilmeinen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kauppa- ja teollisuusministeriö selvittää kaivostoiminnan yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat niin, että otetaan huomioon muun muassa kaivostoiminnasta tulevat verotulot sekä se, miten toimintaa aloitettaessa ennakoitavat vaikutukset ovat toteutuneet.

Neljäs tarkastuskysymys oli, mikä on ollut viranomaistoiminnan vaikuttavuus

Kaivostoiminnan edistäminen on kauppa- ja teollisuusministeriössä painottunut kaivostoiminnan lisäämiseen ja esiintymien hyödyntämisedellytysten luomiseen. Sen sijaan toiminnan haitat ja alan ulkopuoliset asianosaistahot eivät ole saaneet riittävästi painoarvoa. Tilanne on jo kohentunut näiltä osin, kun kauppa- ja teollisuusministeriö on muuttanut hake-
musasioiden käsittelymenettelyjään kesäkuussa 2006 siten, että se on varannut kaikille asianosaisille mahdollisuuden esittää mielipiteensä valtaus- ja kaivospiirihakemuksista. Samoin ministeriö on kehittänyt päätöstensä perustelemista ja tiedottamista.

Maanomistajan mahdollisuudet valvoa etujaan kaivosprosessissa ovat huonot muun muassa siksi, että etuja tulee valvoa vuosikymmenien ajan ja erilaisissa prosesseissa. Myös korvauksia ja maksuja on useita, ne perustuvat osin hyvin tulkinnanvaraisiin säännöksiin, niitä määrätään useissa eri menettelyissä tai maanomistajan on sovittava niistä kaivosyhtiön kanssa.

Tarkastuksessa on havaittu, että maanomistajalle maksettavien valtauskorvauksen ja kaivospiirimaksun nimellisarvoa ei ole kaivosasetuksella korotettu 18 vuoteen, joten suoritukset ovat tuntuvasti menettäneet merkitystään alueiden tuoton menetysten korvaajina. Kaivosoikeuden haltijan on maksettava maanomistajalle kaivoskivennäisistä kohtuullista louhimismaksua. Tarkastuksen perusteella louhimismaksujen taso on vaatimaton ja niitä louhimismaksuja, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö on ker-
ran vahvistanut, ei liene koskaan myöhemmin tarkistettu. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivospiirimaksu ja louhimismaksu eivät riitä kattamaan kaikkea sitä haittaa, joka maanomistajalle aiheutuu kaivospiiristä vuosikymmenien mittaan. Tämän vuoksi se on suositellut, että maanomistaja harkitsisi maankauppoja kaivosyhtiön kanssa.

Tarkastuksen perusteella kauppa- ja teollisuusministeriön tiedot maanomistajalle maksettavasta louhimismaksusta ja myös sen kohtuullisuutta koskevien kaivoslain säännösten soveltamisesta ovat puutteelliset. Kauppa- ja teollisuusministeriö on tarkastuksen aikana ilmoittanut käynnistä-
neensä vuonna 2007 taustatiedon ja -osaamisen lisäämiseksi selvitystyön louhimismaksun perusteista. Tämä työ palvelee samalla uuden kaivoslain perustyötä.

Tarkastusviraston mielestä kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi tarkemmin selvittää maanomistajan asemaa ja oikeuksia sekä kiinnittää asiaan riittävästi huomiota uudistettaessa kaivoslakia. Tarkastusviraston mielestä kaivoslaki on vanhentunut ja kaipaa kiireellistä kokonaisuudis-
tusta.

Suomessa kaivoskivennäisten etsintä on Euroopan mittavinta. Suomen suurin malminetsijä on valtio, Geologian tutkimuskeskus. Yleensä valtiot ovat luopuneet etsintätoiminnasta ja jättäneet sen kaupallisesti toimivien yhtiöiden tehtäväksi. Ruotsissa tämä tapahtui vuonna 1991. Suomen käytäntöä on perusteltu muun muassa sillä, että Geologian tutkimuskeskus tekee ensivaiheen etsintää, jota yhtiöt eivät tee. Lisäksi tutkimuskeskuksen on sanottu toimivan pitkäjänteisesti ja ottavan huomioon yhtiöiden toiminnan, jolloin päällekkäisyyksiä ei synny. Tarkastushavaintojen mukaan tutkimuskeskuksen toiminta ei kuitenkaan ole suuntautunut vain ensivaiheen etsintään, vaan se tekee samaa etsintää kuin yhtiöt. Lisäksi myös yhtiöt tekevät Suomessa ensivaiheen etsintää. Osa yhtiöistä on pitänyt Geologian tutkimuskeskusta kilpailijanaan.

Geologian tutkimuskeskuksen on tullut vuosittain raportoida kauppa- ja teollisuusministeriölle taloudellisesti merkittäviä esiintymiä tai malminaiheita, joiden myymiseksi ministeriö on järjestänyt tarjouskilpailun. Kiinnostus hankkeisiin on ollut vähäistä. Yli puolet kohteista on jäänyt myymättä ja valtion saamat kertasuoritukset ja rojalitit ovat jääneet vähäisiksi, samoin yhtiöiden kanssa sovittu jatkopanostus kohteiden tutkimiseen. Mikäli sovitut jatkotutkimukset korvaavat toimintaa, jota yritykset muutoin tekisivät, ei kyse ole lisäpanostuksesta malminetsintään Suomessa. Toteutuneista tutkimuspanostuksista ei ollut tarkastuksen aikana saatavissa tietoa.

Geologian tutkimuskeskuksen löytämistä kohteista seitsemässä on toimiva kaivos. Ensimmäinen näistä kohteista on löydetty 1950-luvulla. Kohteet ovat hyvin erikokoisia. Lisäksi kaivoksen avaamispäätös on tehty yhdestä kaivoksesta (Suurkuusikko, löydetty 1986) ja melko pitkälle edenneitä ovat myös Kevitsa (1987) ja Talvivaara (1977). Kaivoksen avaamisessa on siten kysymys erittäin pitkäaikaisen toiminnan ja varainkäytön tuloksista. Lisäksi on muistettava, että löydökset on tehty aikana, jolloin etsintätoimintaa saattoi Suomessa tehdä ja teki vain pieni määrä kotimaisia yrityksiä ja Geologian tutkimuskeskus.

Valtiollinen malminetsintä merkitsee etsinnän riskien siirtämistä yhtiöiltä valtiolle. Tarkastuksessa on jäänyt epäselväksi ne valtion tai kansalliset intressit, jotka eivät tulisi hoidettua Suomessa yritysten malminetsinnän avulla. Tarkastuksen perusteella näyttää aiheelliselta harkita, onko Suomessa tarve jatkaa valtiollista etsintätoimintaa. Sen hyödyt ovat olleet valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin nähden vaatimattomat. Suhde tulee vastaisuudessa heikkenemään, koska etsintää tekevät myös lukuisat kansainväliset ammattiorganisaatiot, joiden tarkoituksena on kannattava liiketoiminta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tulee ottaa huomioon myös se eri aikoina esitetty seikka, että Geologian tutkimuskeskus kilpailee yritysten

kanssa etsintätoiminnassa. Tutkimuskeskus etsintätoiminnan harjoittajana on omiaan estämään ja syrjäyttämään yritysten toimintaa, myös ensivaiheen malminetsinnässä.

Staten som främjare av letnings- och gruvverksamhet

Föremål för revisionen var den i gruvlagen (503/1965) avsedda letnings- och gruvverksamheten, och vid den fokuserades på handels- och industriministeriets och Geologiska forskningscentralens verksamhet. Dessa myndigheters styrande inverkan och ekonomiska satsningar är avsevärda. Andra myndigheter behandlades närmast vid kartläggningen av volymen för den statliga satsningen.

En reform av gruvlagen har varit på tapeten i årtal. Gruvverksamhetens betydelse som näringsgren är numera mycket annorlunda än när gruvlagen stiftades, likaså dess sysselsättande, regionalpolitiska och miljömässiga verkningar.

I och med godkännandet av EES-avtalet i början av år 1994 ströks i gruvlagen utlänningsbegränsningarna, varefter letnings- och gruvverksamheten till stor del har övertagits av internationella företag och är en del av bolagens globala verksamhet.

Brytningsvolymen vid gruvorna har vuxit under årtiondenas lopp, trots att i Finland finns endast ett fåtal stora gruvor. År 2005 producerade den största gruvan nära 40 % av den sammanlagda brytningsvolymen vid samtliga över 40 gruvor.

I Finland är fyndigheterna ofta små och deras halter låga, varför merparten av fyndigheterna exploateras som dagbrytning som är kostnadsförmånligare än underjordisk gruvverksamhet. Dagbrott kräver större markområden, förbrukar mera energi, alstrar mera sidosten och ger mindre sysselsättning än underjordiska gruvor.

Av gruvorna arbetas vid hälften endast en del av året, och antalet gruvor som fungerar på delårsbasis bedöms vara ökande.

Gruvorna sysselsätter numera avsevärt mindre än tidigare i synnerhet p.g.a. att verksamheten effektiviserats och dagbrytning blivit allmännare. Enligt Statistikcentralens branschstatistik är gruvornas direkta sysselsättande effekt ca 1 500 personer. Enligt handels- och industriministeriet finns det ca 700 gruvarbetare, varutöver vid gruvorna arbetar anriknings-, kontors- och annan personal. Enligt Statistikcentralens input-output-tabeller utökar en arbetsplats i brytning av metaller och utgrävning av andra mineraler ca en arbetsplats på andra branscher.

Enligt handels- och industriministeriet sysselsätter gruvindustriklustret ca 13 400 personer, men då har i vidare bemärkelse inkluderats verksam-

het som utnyttjar olika naturresurser samt tillverkning av maskiner och anläggningar.

Den första huvudfrågan vid revisionen var, hur staten stöder och främjar letning och brytning av gruvmineraler

Flera statliga myndigheter främjar letnings- och gruvverksamheten. Geologiska forskningscentralen använder för letning över 10 miljoner euro per år. Den övriga statliga satsningen har varierat stort från år till år: från några miljoner euro till flera tiotal miljoner euro.

Staten får årligen något över en miljon euro som olika slags avgifts- och försäljningsintäkter. Vid revisionen har ägnats uppmärksamhet åt grunderna för och storlek av avgifterna. Storleken för de skatteintäkter som uppkommer av gruvverksamheten har inte utretts vid revisionen.

Gruvlagen ger den som idkar verksamheten ett synnerligen starkt skydd, för letnings- och gruvverksamheten baserar sig på en av handels- och industriministeriet beviljad inmutningsrätt dvs. monopoli på att leta och idka verksamhet på annans mark utan att för detta behövs jordägarens samtycke. Dessutom har fram till sommaren 2006 hörandet av jordägare och andra berörda parter varit mycket begränsat, men därefter har situationen förbättrats klart.

Beviljande av rätter enligt gruvlagen är så gott som enbart rättsprövning. Gruvlagen avviker väsentligt från exempelvis marktäktslagen och kärnenergilagen, som ger den som beviljar tillståndet klart mera prövningsrätt. Med tanke på tillgodoseendet av gruvverksamhetens, men också kommunernas, markägarnas samt olika allmänna intressen är det en betydande skillnad i det, vilken lagstiftning som berör naturresursen.

Gruvlagens tillämpningsområde är vidsträckt. Det täcker såväl guldvaskning som ett stort antal också sådana gruvmineraler, som inte har exploaterats med stöd av gruvlagen. Vid beslut om gruvlagens tillämpningsområde är det centrala, i vilken omfattning och på vilka grunder man önskar att staten skall trygga en av jordägande och avtal oberoende samt från intresseavvägning fri exploatering av naturresurserna. Det är också fråga om vem som skall anses bära riskerna vid letnings- och gruvverksamheten och i vilken utsträckning. Att avväga dessa omständigheter hör till kretsen för det politiska beslutsfattandet.

På basis av revisionen borde förvaltningen noggrannare än för närvarande klargöra de olika och till olika håll riktade verkningar, som beror på att en naturresurs hör till kretsen för gruvlagen eller lämnas utanför denna, så att faktabasen skulle vara mera övergripande när gruvlagen förnyas. Letningsverksamheten är trots sin riskbenägenhet en affärsverksamhet och en satsning på utveckling som syftar till att trygga en lönsam verksamhet

för gruvbolagen. När gruvlagen förnyas borde man beakta guldvaskningens från gruvverksamheten avvikande natur.

Den andra frågan vid revisionen var, om myndigheternas uppgifter i främjandet av gruv- och letningsverksamheten är organiserande ändamålsenligt

På basis av revisionen är flera motsägelser förenade med att gruvuppgifterna på nuvarande sätt sköts av handels- och industriministeriet. Handels- och industriministeriet marknadsför Finland som ett gruvland och främjar på olika sätt gruv- och letningsverksamheten. Samtidigt fungerar det emellertid som tillstånds- och övervakningsmyndighet enligt gruvlagen. Ministeriets uppgifter att främja gruvverksamheten och gruvföretagens verksamhet äventyrar dess objektivitet och oavhängighet som tillståndsmyndighet.

Uppgifterna som gruvmyndighet har vid handels- och industriministeriet sköts av en liten enhet, vars resurser närmast har räckt till för att ombesörja löpande ärenden. Utvecklandet av verksamheten har fördröjts och de övervakningsuppgifter som anknyter till inmutnings- och gruvverksamheten har inte sköts adekvat. En betydande del av den information som uppkommit vid letningen efter gruvmineraler har förkommit, när största delen av inmutningsredogörelserna inte har lämnats till handels- och industriministeriet. Ministeriet har inte heller tillräckligt övervakat kvaliteten för de redogörelser som det har fått. Samtidigt har man ändå använt, och anser det alltjämt vara behövligt att använda, ett stort belopp också statliga pengar till att insamla information om markgrundens potential och reserver.

Handels- och industriministeriet har inte heller övervakat, att de av ministeriet beviljade gruvrätterna är i användning inom den tid och i det syfte som har fastställts i utmålssedeln. Bolagen har kunnat hålla utmål i sin besittning utan avsikt att påbörja gruvverksamhet på avsett sätt. Gruvrätten har i stället för exploateringsrätt delvis förvandlats till en rätt att hålla reserver, varvid den har hindrat konkurrens och ökat företagets värde. Rikliga reserver har också minskat bolagens intresse för att utnyttja sidosten.

Den tredje frågan vid revisionen var om myndigheterna fungerar så, att samhällets nytta är så stor som möjligt vid utnyttjandet av gruvmineraler

Handels- och industriministeriet har varseblivit behovet av att utveckla statens styrning av gruvverksamheten, och har år 2006 dragit upp statsmaktens riktlinjer för främjande av gruvverksamheten i Finland. Riktlin-

jerna baserar sig på tanken att Finlands markgrund är exceptionellt rik. Närmare uppgifter om potentialens eller reservernas volymer, egenskaper, värden eller exploaterbarhet framförs emellertid inte i linjedragningarna. Det har varit omöjligt för den politiska beslutsfattaren att försäkra sig om, vilken den geologiska potential- och reservsituationen eller deras tillräcklighet är nu och på lång sikt.

Vid revisionen har framförts omständigheter, som snarare tyder på att gruvmineralerna är begränsade. Också handels- och industriministeriet har i andra sammanhang varnat för att dra felaktiga slutsatser om positiva utsikter på branschen.

Enligt revisionsverkets åsikt borde om de finländska gruvmineralernas potential och reserver förvärvas och presenteras mera detaljerad och kvalitativt och kvantitativt tillräcklig information, så att exploaterandet av gruvmineraler skall kunna styras på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt.

Gruvornas sidosten utgör numera en tredjedel av den årliga totala brytningsvolymen och också en tredjedel av avfallet i Finland. Myndigheterna har emellertid inte i nämnvärd grad ägnat uppmärksamhet åt de av gruvorna alstrade sidomaterialen, behärskande av deras uppkomst och möjligheterna till att främja nyttoanvändning av dem, trots att behovet och möjligheterna har erkänts på flera håll. Frågan har legat kvar hos gruvbolagen, men åtgärderna har inte varit särdeles synliga. Revisionsverket anser att handels- och industriministeriet och miljöministeriet i samarbete bör utreda möjligheterna att sköta saken och skrida till behövliga åtgärder.

På basis av revisionen har gruvverksamhet i Finland kunnat bedrivas delvis på andras risk. Gruvlagen känner inte till ansvar, som skulle sträcka sig decennier framåt från verksamhetens upphörande eller gälla förhållanden, där gruvbolaget inte längre existerar eller förmår bära sina ansvar. Handels- och industriministeriet har i sin respons konstaterat att en av de största svagheterna i den nuvarande gruvlagen anknyter till avslutande av gruvverksamheten och de ansvar som är förenade med detta.

Revisionsverket anser att handels- och industriministeriet bör se till, att med garanti-, fonderings- eller motsvarande förfarande säkerställs, att principen "användaren betalar" förverkligas i gruvverksamheten i alla situationer.

Enligt revisionsverkets förmenande finns ett uppenbart behov av att styra gruvverksamheten också från ändamålsenlighetssynpunkt. Revisionsverket anser det vara viktigt, att handels- och industriministeriet utreder gruvverksamhetens samhällseliga nytta och olägenheter så, att man beaktar bl.a. de av gruvverksamheten genererade skatteintäkterna samt det, hur de verkningar som har förutspåtts när verksamheten påbörjades har förverkligats.

Den fjärde frågan vid revisionen var, vilka effekter myndigheternas verksamhet har haft

Tyngdpunkten i främjandet av gruvverksamheten har vid handels- och industriministeriet legat vid att utöka gruvverksamheten och skapa förutsättningar för exploatering av fyndigheterna. Däremot har olägenheterna av verksamheten och berörda parter utanför branschen inte getts tillräcklig vikt. Läget har redan förbättrats såtillvida, att handels- och industriministeriet har ändrat sina förfaranden vid behandling av ansökningsärenden i juni 2006 så, att det har berett samtliga berörda parter möjlighet att framföra sina åsikter om inmutnings- och utmålsansökningarna. Likaså har ministeriet förbättrat motiveringarna till och informationen om sina beslut.

Jordägarens möjligheter att bevaka sina intressen i gruvprocessen är dåliga bl.a. därför, att intressena skall bevakas under flera tiotal år och i olika processer. Också ersättningarna och avgifterna är av flera slag, de baserar sig delvis på bestämmelser som ger gott om utrymme för tolkningar, de påförs i flera olika förfaranden eller så skall jordägaren avtala om dem med gruvbolaget.

Vid revisionen har observerats, att det nominella värdet av de inmutningsersättningar och utmålsavgifter som skall betalas åt jordägaren inte har höjts med gruvförordningen på 18 år, varför betalningarna kännbart har förlorat sin betydelse som ersättning för förlusterna i områdenas avkastning. Gruvrättsinnehavaren skall åt jordägaren betala en skälig brytningsavgift för gruvmineralerna. På basis av revisionen är brytningsavgifternas nivå anspråkslös och de brytningsavgifter som handels- och industriministeriet en gång har fastställt, torde aldrig senare ha justerats. Enligt handels- och industriministeriet räcker utmålsavgiften och brytningsavgiften inte till för att täcka all den olägenhet som jordägaren åsamkas av utmålet under decenniernas lopp. Ministeriet har därför rekommenderat, att jordägaren skulle överväga markaffärer med gruvbolaget.

På basis av revisionen är handels- och industriministeriets kunskaper om den brytningsavgift som skall betalas till jordägaren och även om hur gruvlagens bestämmelser om dess skälighet skall tillämpas bristfälliga. Handels- och industriministeriet har under revisionens gång meddelat att det år 2007 har inlett ett utredningsarbete om grunderna för brytningsavgiften i syfte att öka bakgrundsinformation och kunnandet. Detta arbete tjänar också det grundläggande arbetet inför den nya gruvlagen.

Enligt revisionsverkets åsikt borde handels- och industriministeriet närmare utreda jordägarens ställning och rättigheter samt ägna tillräcklig uppmärksamhet åt saken vid reformen av gruvlagen. Revisionsverket anser att gruvlagen är i sin helhet föråldrad och det är bråttom med dess reformeringen.

Finland hör till tåten i Europa när det gäller letande efter gruvmineraler. Finlands största malmetare är staten, Geologiska forskningscentralen. I allmänhet har staterna avstått från letningsverksamheten och överlåtit den åt kommersiellt fungerande bolag. I Sverige skedde detta år 1991. Den finländska praxisen har motiverats bl.a. med att Geologiska forskningscentralen utför letning i första skedet, vilket bolagen inte gör. Dessutom har sagts att forskningscentralen agerar långsiktigt och beaktar bolagens verksamhet, varvid överlappningar inte uppstår. Enligt revisionen har forskningscentralens verksamhet emellertid inte enbart inriktats på letning i första skedet, utan den utför samma slags letning som bolagen. Dessutom utför också bolagen letning i första skedet i Finland. En del av bolagen har betraktat Geologiska forskningscentralen som sin konkurrent.

Geologiska forskningscentralen har haft att årligen rapportera till handels- och industriministeriet om ekonomiskt betydelsefulla fyndigheter eller malmkroppar. Ministeriet har ordnat anbudstävlingar för att sälja dem. Intresset för projekten har varit litet. Över hälften av objekten har förblivit osålda och de engångsersättningar och royalties som staten har fått har varit små, likaså de med bolagen överenskomna fortsatta satsningarna på att undersöka objekten. Ifall de överenskomna fortsatta undersökningarna ersätter en verksamhet som bolagen annars skulle ägna sig åt, är det inte fråga om en ytterligare satsning på malmetning i Finland. Om vilka satsningar på undersökning som har förverkligats har uppgifter inte funnits att få vid revisionen.

Av de objekt som har påträffats av Geologiska forskningscentralen finns en fungerande gruva vid sju. Det första av dessa objekt har påträffats på 1950-talet. Objektet är av mycket varierande storlek. Dessutom har beslut fattats om att öppna en gruva (Suurkuusikko, påträffad 1986) och rätt långt framskridna är också Kevitsa (1987) och Talvivaara (1977). När en gruva öppnas är det således fråga om resultaten av en synnerligen långvarig verksamhet och penninganvändning. Dessutom bör minnas, att fynden har gjorts under en tid då letningsverksamhet i Finland kunde bedrivas, och bedrevs, endast av ett litet antal inhemska företag och Geologiska forskningscentralen.

Den statliga malmetningen innebär att riskerna med letningen överförs från bolagen på staten. Vid revisionen har förblivit oklart, vilka de statliga eller nationella intressen är, som inte skulle bli tillgodosedda i Finland med hjälp av företagets malmetning. På basis av revisionen förefaller det vara motiverat att överväga, om det i Finland finns ett behov av att fortsätta med den statliga malmetningen. Nyttan av den har varit anspråkslös i förhållande till de kostnader som den har orsakat staten. Förhållandet kommer i framtiden att försvagas, eftersom letning bedrivs också av ett

flertal internationella professionella organisationer, som har en lönsam affärsverksamhet som sitt syfte.

Handels- och industriministeriet bör beakta också den under olika tider framförda omständigheten, att Geologiska forskningscentralen konkurrerar med företagen i letningsverksamheten. Att forskningscentralen bedriver letningsverksamhet är ägnat att förhindra och åsidosätta företagets verksamhet, också i malmletning i första skedet.

1 Johdanto

Monet suomalaiset kaivosyritykset ovat luopuneet 1980-luvulta alkaen malminetsinnästä ja myyneet pois esiintymiä, kaivoksia sekä sulattoja koti- ja ulkomailla. Suomessa ala on siirtynyt kasvavassa määrin ulkomaiseen omistukseen ja toisaalta suomalainen teollisuus on hyvin riippuvainen useiden metallien ja muiden mineraalisten raaka-aineiden tuonnista.

Kaivostoimintaa säätelevät vuodelta 1965 olevat kaivoslaki (503/1965) ja kaivosasetus (663/1965). Kaivoslain uudistaminen on ollut kauppa- ja teollisuusministeriössä vireillä vuodesta 1999 alkaen. Uudistaminen on haasteellista, sillä muutospaineita on kasaantunut runsaasti.

Kaivoslain perusteella kauppa- ja teollisuusministeriö myöntää etsintä- ja kaivostoiminnan harjoittajalle oikeuden vallata maa-alueita ilman maanomistajan suostumusta. Kaivoslaki antaa siten etsintä- ja kaivostoiminnan harjoittajalle hyvin poikkeuksellista julkisen vallan suojaa.

Lisäksi valtio edistää kaivostoimintaa myös muun muassa rakentamalla kaivosten tarvitsemää infrastruktuuria, kouluttamalla työvoimaa ja myöntämällä yrityksille avustuksia. Valtio, tarkemmin sanottuna Geologian tutkimuskeskus, on Suomen suurin yksittäinen malminetsijä. Lähes kaikkialla muualla maailmassa malminetsintä on siirtynyt yhtiöiden tehtäväksi.

Helmikuussa 2006 hallituksen iltakoulu käsitteli muistion "Valtiovallan linjaukset Suomen kaivannaisteollisuuden edistämiseksi". Linjaukset sisältävät seitsemän toimenpidettä, joilla valtio edistää kaivostoimintaa.

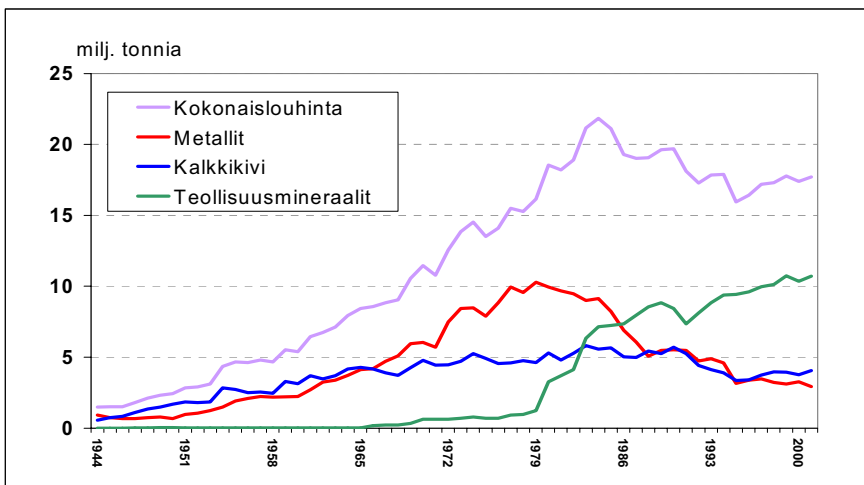
Kaivostoiminta on ajankohtaistunut ennen näkemättömällä tavalla muutamien kaivoshankkeiden etenemisen myötä ja erityisesti ulkomaisten yhtiöiden kiinnostuttua uraanin etsinnästä Suomessa. Uraaninetsintä on käynnistänyt kansanliikkeitä ja synnyttänyt laajan yleisen keskustelun kaivoslaista ja sen kehittämistarpeista, mutta myös etsintä- ja kaivostoiminnan vaikutuksista. Tämä on heijastunut myös eduskunnan toiminnassa. Vuoden 2006 valtiopäivillä tehtiin 13 kirjallista kysymystä kaivosasioista, kun vuonna 2005 niitä oli tehty 4 ja vuonna 2004 ei yhtään.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Kaivoskivennäisten etsinnän ja kaivostoiminnan volyyymi ja piirteet

Vuonna 2005 Suomessa toimi 42 kaivoslain mukaista kaivosta ja louhos-
ta. Ne tuottivat malmia ja hyötykiveä yhteensä 19,6 miljoonaa tonnia ja li-
säksi sivukiveä 10,2 miljoonaa tonnia. Kaivosten louhintamäärät ovat
kasvaneet voimakkaasti vuosikymmenien mittaan ja ovat yli kolminker-
taiset verrattuna kaivoslain säätämisaikajankohdan eli vuoteen 1965 (kuvio
1).



KUVIO 1. Kaivoslain alaisten kaivoskivennäisten¹ louhinta Suomessa vuosina 1944–2001. (Lähde: kauppaja teollisuusministeriö 2003b).

Kuviotekstin kokonaislouhinta-termistä huolimatta luvut sisältävät ainoastaan louhitun malmin ja hyötykiven, mutta eivät kaivosten tuottamaa sivukiveä. Sivukiven huomioiminen nostaisi esimerkiksi vuoden 2001 lou-

¹ Kaivoskivennäisillä tarkoitetaan kaivoslain 2 §:ssä lueteltuja malmia, mineraaleja ja alkuaineita.

hintamäärän 18 miljoonasta tonnista 32 miljoonaan tonniin. Kaivoslain alainen toiminta on tonneissa mitattuna vähäisempää kuin maa-aineslain (555/1981) alainen luonnonvarojen hyödyntäminen: kallio- ja soramursketta, soraa ja hiekkaa otetaan vuosittain 75–110 miljoonaa tonnia.

Kuvion 1 mukaan kalkkikiven louhintamäärien kehitys on ollut melko vakaata vuosikymmenien ajan.

Teollisuusmineraalit (talkki, apatiitti, maasälpä, nikkeli, kvartsi jne.) ovat muun muassa metallurgiateollisuuden sekä sellu- ja paperiteollisuuden käyttämiä kaivoskivennäisiä. Niiden louhinta kääntyi 1980-luvulla nopeaan nousuun, kun useita uusia teollisuusmineraalikaivoksia avattiin ja monet kaivokset laajensivat toimintaansa. Tultaessa 2000-luvulle oli teollisuusmineraalien osuus jo yli puolet kaikkien kaivosten hyötykiven ja malmin louhintamäärästä.

Myös metallimalmien louhinta on kokenut suuren muutoksen. Louhintamäärä oli ennätyksellinen, noin 10 miljoonaa tonnia, vuonna 1979, mutta se alkoi laskea jyrkästi 1980-luvulla. Tuolloin lopetettiin muutaman vuoden aikana useita kaivoksia (Keretti, Vuonos, Hammaslahti, Otanmäki, Virtasalmi, Rautuvaara jne.). Tämä kehitys on sittemmin jatkunut. Vuonna 2005 toiminnassa oli enää 4 metallimalmikaivosta.

Kotimaisten malmikaivosten tuotannon laskiessa ja kysynnän kasvaessa malmien tuonti on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2004 metallien tuonti oli jo 5,9 miljoonaa tonnia. Esimerkiksi teräksestä suurin osa valmistetaan Ruotsista ja Venäjältä tuotavasta rautarikasteesta ja romuraudasta.²

Louhintamäärillä mitattuna Suomessa on vain muutama suuri kaivos, sillä valtaosa kaivoksista on erittäin pieniä. Suurin kaivos, Siilinjärven apatiittikaivos, tuotti vuonna 2005 lähes 40 % (11,9 milj. tn) kaivosten yhteenlasketusta kokonaislouhintamäärästä (29,8 milj. tn sivukivi mukaan lukien). Neljä suurinta tuotti siitä 64 %. Tasan puolessa (21) kaikista kaivoksista vuotuinen louhintamäärä jäi alle 0,1 miljoonan tonnin. Yhteenlaskettuna ne tuottivat vain 3 % kaivosten kokonaislouhintamäärästä.

Suurin osa toimivista kaivoksista on avokaivoksia. Vuonna 2003 toimi 40 kaivosta. Niistä 6 toimi pelkästään maanalaisena, 31 pelkästään avokaivoksena ja 3 sekä maanalaisena että avokaivoksena.³

Vain osa kaivoksista toimii ympärivuotisesti ja vuodesta toiseen. Kaivosten toimintajaksoista ei ole ollut saatavissa tietoa, mutta useat haastateltavat ovat tarkastuksen yhteydessä arvioineet, että osavuotisten kaivosten määrä on kasvamassa ja että kaikista kaivoksista niitä olisi nykyään jo puolet. Osavuotiset ovat usein maatalouskalkki- tai vuorivillamineraali-

² *Ympäristöministeriö ym. (2006), 41.*

³ *Härmä ym.(2005), 13.*

kaivoksia. Niissä urakoitsija louhii ja murskaa muutaman kuukauden tai vain yhden räjäytyksen vuodessa.

Muutamat kaivokset toimivat ainoastaan silloin, kun hintakehitys tekee toiminnasta kannattavan. Muuksi aikaa henkilökunta lomautetaan tai työllistyy mahdollisesti saman yhtiön muissa kaivoksissa.

Suomessa hyödynnetään enimmäkseen pieniä ja pitoisuudeltaan köyhiä esiintymiä, toki poikkeuksiakin on (esim. Kemin kromikaivos ja Pyhäsalmen kuparikaivos). Joitakin suomalaisia kaivoksia on luonnehdittu jopa maailman köyhimmiksi tuotannossa oleviksi esiintymiksi. Yksi tällainen on louhintamäärältään Suomen suurin kaivos, Siilinjärven apatiittikaivos.⁴

Myös merkittävänä pidetyssä Talvivaaran nikkeliesiintymässä on sama ongelma. Hanketta on viritelty 1970-luvulta lähtien, mutta perinteisille rikastusmenetelmille pitoisuudet olivat liian alhaiset. Outokumpu Oyj:n luovuttua hankkeesta on alueella kokeiltu biokasaliuotusta, jonka ansiosta esiintymän hyödyntäminen on mahdollista. Menetelmä on perinteisiin rikastusmenetelmiin verrattuna kustannuksiltaan tehokkaampi. Muun muassa Tekes on tukenut kehittämistyötä.

Useiden suomalaisten kaivosten kehittämishankkeet ovat venyneet vuosikymmenien mittaisiksi. Lopullinen kaivoksen avaamispäätös on voinut toistuvasti lykkääntyä, vaikka kaivoksen avaamista on ehditty pitää jo varmana. Suomessa on avattu uusia kaivoksia harvoin. Lisäksi monet niistä ovat toimineet vain lyhyitä aikoja. Toistaiseksi uusin toimiva kaivos on vuonna 1995 aloittanut Pahtavaara. Se toimi 1990-luvun lopulla 4 vuotta, teki sitten konkurssin ja aloitti uudelleen muutaman vuoden kuluttua vuonna 2003.⁵

2.1.2 Alan kansainvälistyminen

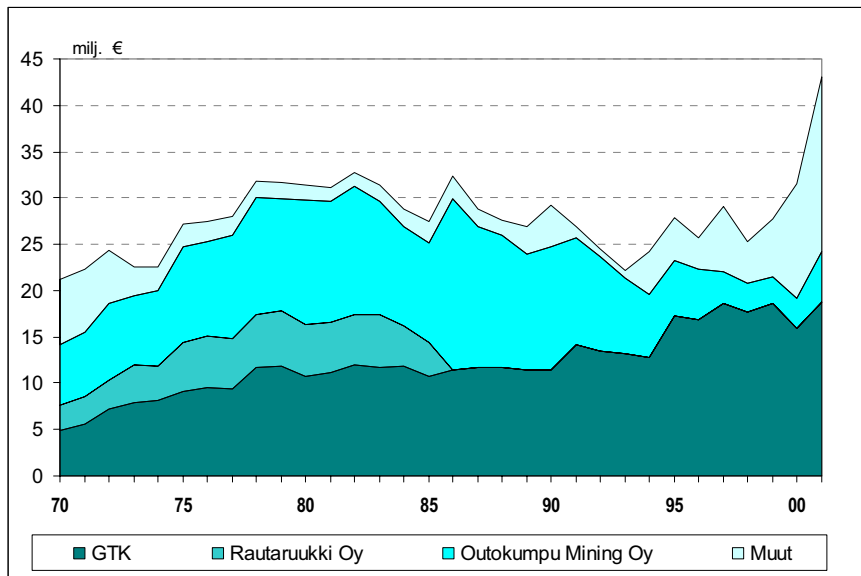
Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) johdosta tuli vuoden 1994 alusta voimaan ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistön hankintaa koskeva lainsäädäntö. Tällöin muutettiin 14 lakia sekä annettiin 2 uutta ja kumottiin 3 säädöstä. Uuden lainsäädännön myötä ulkomaalaiset ovat voineet etsiä kaivoskivennäisiä ja harjoittaa kaivostoimintaa Suomessa.

⁴ *Malmin haittana on tehtaan edustajan mukaan sen alhainen pitoisuus. "Pitoisuus on noin 4 % P2O5, kun taas esiintymissä, joista maailman päätuotanto tulee, vastaava pitoisuus on luokkaa 20–30 % P2O5."* (Härmälä 2006, 26).

⁵ *Suomen metallikaivokset 1900–2005, Geologian tutkimuskeskus. Pahtavaaraa edeltänyt uusin kaivos oli vuonna 1990 avattu Oriveden kultakaivos, joka on sittemmin useampaan kertaan aloittanut ja lopettanut toimintansa.*

Ala on huomattavassa määrin siirtynyt ulkomaiseen omistukseen. Kaivostoimintaa harjoittaneet valtionyhtiöt lopettivat ensin kaivoskivennäisten etsinnän ja sen jälkeen miltei kokonaan myös kaivostoimintansa. Syinä ovat olleet kannattavuuteen liittyvät seikat, markkinoiden syklisyys, suuri pääoman tarve ja luottamus edullisten raaka-aineiden riittävyteen vastaisuudessa. Muun muassa Pyhäsalmen kaivos on siirtynyt kanadalaisomistukseen, Pahtavaara on ruotsalaisten hallussa ja suuri osa talkin tuotantoa on sveitsiläisomistuksessa. Siilinjärven apatiittikaivoksen ja Soklin kaivosoikeudet omistavasta Kemira GrowHow Oyj:stä on siirtynyt merkittävä osuus ulkomaalaisomistukseen, kun Suomen valtio myi 24.5.2007 osakkeensa (30,05 % yhtiön osakepääomasta ja äänimäärästä) Yara Nederland BV:lle. Kuitenkin esimerkiksi Kemin kromikaivos on suomalaisomistuksessa, samoin Nordkalk Oyj. Uusien kaivoshankkeiden myötä ulkomaalaisten omistus tulee lisääntymään. Myös alan jalostustoimintaa on siirtynyt asteittain ulkomaiseen omistukseen.

Kaivoskivennäisten etsinnässä rajojen avautuminen näkyi välittömästi, sillä jo vuonna 1994 tehtiin 10 125 valtausvarausta, kun niitä oli edellisellä vuonna 225. Seuraavana vuonna annettiin 1 096 valtauskirjaa, kun niitä oli edellisinä vuosina myönnetty alle 200. Kuvio 2 valottaa tapahtunutta muutosta etsintätoimintaan käytettyjen varojen avulla.



KUVIO 2. Malminetsintäinvestoinnit vuosina 1970–2001, vuoden 2001 hintatasossa.
(Lähde: kauppa- ja teollisuusministeriö 2003b, 13.)

Vielä runsaat kymmenen vuotta sitten malminetsinnästä vastasivat kotimaiset toimijat, lähinnä Outokumpu Oyj ja Geologian tutkimuskeskus. Niiden lisäksi alalla toimi muutamia muita kotimaisia yrityksiä. Vuoden 1994 jälkeen tilalle ovat tulleet ulkomaiset yhtiöt. Vuonna 2004 tilanne oli jo lähes päinvastainen: malminetsintää harjoittaneista 29 yhtiöstä ulkomaisia oli 26 ja suomalaisia 3.

Nykyään ainoa merkittävä kotimainen kaivoskivennäisten etsijä on valtio. Valtion panostus etsintätoimintaan on 1990-luvulta alkaen kasvanut. Geologian tutkimuskeskus on itse asiassa korvannut yhä suuremmassa määrin valtionyhtiöiden aiempaa etsintäpanostusta (kuvio 2).

Suurin osa malminetsintää harjoittavista yhtiöistä on junior-yhtiöitä⁶, joiden rahoitus tulee pääosin ulkomaisista pörsseistä. Näitä yhtiöitä kiinnostavat erityisesti kulta ja timantit, joskin myös perusmetallien etsintä on vilkastunut. Junior-yhtiöillä on tärkeä rooli esiintymien tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. Ne ovat löytäneet valtaosan merkittävistä uusista malmiesiintymistä maailmassa. Junioreiden strategiana on löytää uusia malmiaiheita tai kehittää entuudestaan tunnetuille kohteille lisäarvoa. Parhaassa tapauksessa toiminta johtaa kaivosteollisuutta kiinnostaviin hankkeisiin, jotka sitten tyypillisesti myydään varsinaisille kaivosyrityksille. Joskus juniorit voivat myös itse kasvaa kaivosyhtiöiksi, ja osa junioreista keskittyykin kehittämään esiintymistä kaivoksia.⁷

Toisen ryhmän etsijöistä muodostavat kaivosyhtiöt. Suomessa toimii muutama maailman mittakaavassa suuryhtiö, joita kiinnostavat nikkeli sekä perus- ja platinametallit. Tavoitteena on suurten malmien löytäminen. Näillä yhtiöillä on oma mittava, parhaaseen teknologiaan ja huippuluokan asiantuntemukseen perustuva etsintä- ja kaivososaaminen. Ne ovat kiinnostuneita myös junior-yhtiöiden kehittämistä hankkeista.⁸

Suomessa toimii lisäksi muutamia keskisuuria ja pieniä ulkomaalaisia kaivosyhtiöitä, joista osalla on Suomessa jo toimivia kaivoksia. Yhtiöt pyrkivät lisäämään omalla etsintätoiminnallaan malmivarojaan ja kehittämään myös uusia esiintymiä.⁹

Ulkomaisten yhtiöiden mukaan Suomen etuina ovat muun muassa vaakaat yhteiskunnalliset olot, yritysten saatavilla oleva korkeatasoinen ja edullinen data, kattava tie- ja tietoverkosto, harva asutus, toimiva lainsää-

⁶ Kaivosalalla käytetään käsitteitä senior- ja junior-yhtiöt. Senior-yhtiöillä on kaivostoimintaa, kun taas junior-yhtiöt tekevät malmi- ja mineraalivarantojen etsintätöitä sekä kehittävät esiintymiä kaivostoimintaa varten.

⁷ Nurmi-Pietilä (2005), 28 ja Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 5, 10.

⁸ Em. lähteet.

⁹ Em. lähteet.

däntö ja useimpien viranomaisten kannustava, kaivostoiminnalle myönteinen asenne.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Geologian tutkimuskeskus ovat lisäksi markkinoineet määrätietoisesti Suomen malmipotentialia ulkomailla. Tehokkaan promootio toiminnan katsotaankin houkutelleen ulkomaista riskirahaa Suomeen.¹⁰ Toisaalta Suomen Akatemian vuonna 2003 teettämässä, Suomen geotieteisiin kohdistuneessa arvioinnissa esitettiin huoli siitä, että Geologian tutkimuskeskus panostaa runsaasti resursseja palveluiden tuottamiseen kaivosteollisuudelle, kaivostoiminnan markkinointiin ja "Invest in Finland" -lobbaamiseen.¹¹ Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole pitänyt varoitusta aiheellisena.¹²

Yritysten kiinnostusta etsintä- ja kaivostoimintaan Suomessa selittävät lisäksi ne tekijät, jotka yleisesti ohjaavat kansainvälisten yritysten toimintaa. Yksi näitä tekijöitä on se, että tekniikan kehittyminen ja energian hinnan aleneminen ovat tehneet mahdolliseksi hyödyntää aiempaa köyhempiä ja pienempiä esiintymiä.¹³ Kuten edellä on todettu, on Suomessa eräitä maailman köyhimpiä tuotannossa olevia esiintymiä.

Siirtyminen yhä alhaisempien pitoisuuksien hyödyntämiseen on merkinnyt, että louhintaa on ryhdytty tekemään maanalaisten kaivosten asemasta taloudellisesti edullisemmalla tavalla eli avokaivoksilla. Ne kuitenkin tarvitsevat toimintaansa enemmän maa-aluetta, kuluttavat enemmän energiaa ja tuottavat enemmän sivukiveä kuin maanalaiset kaivokset.¹⁴ Avokaivoksia kannattaa avata hyvinkin lyhytaikaista toimintaa varten. Kuten edellä on käynyt ilmi, valtaosa Suomen kaivoksista on avokaivoksia.

Yritysten kiinnostuksen keskeisenä taustatekijänä on myös maailmanmarkkinahintojen raju nousu, Kiina-ilmiö. Taloudellisesti vaurastuvat Kiina ja Intia kuluttavat runsaasti metalleja, minkä seurauksena maailmanmarkkinahinnat ovat kivunneet ennätyskorkeuksiin. Vaatimattomampiakin esiintymiä kannattaa louhia.

¹⁰ Söderholm (2004), 14 ja Nurmi-Pietilä (2005), 27.

¹¹ Akatemia (2003), 24.

¹² Opetusministeriö (2005), 25. Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajan näkemys geotieteiden arvioinnin seurantatyöryhmässä.

¹³ Vuonna 2000 Yhdysvalloissa louhittujen kupariesiintymien keskimääräinen pitoisuus oli 0,44 grammaa 100 grammassa, kun vuonna 1906 pitoisuudet olivat keskimäärin 2,5 grammaa. *Worldwatch* (2003), 114, 117.

¹⁴ Kaksi kolmasosaa maailman metalleista kaivetaan avokaivoksista. Ne tuottavat keskimäärin 8–10 kertaa enemmän jätettä kuin maanalaiset kaivokset. *Worldwatch* (2003), 117, 118.

Yritysten kiinnostusta etsintä- ja kaivostoimintaan Suomessa selittää myös niiden tarve hajauttaa maariskejään toimimalla useammassa maassa. Suomea pidetään alhaisen riskin maana vakaine oloineen.

Oleellisia yritysten toimintaa ohjaavia seikkoja ovat omistusoikeuden varmuus ja voiton kotiuttamismahdollisuus, mihin suomalainen lainsäädäntö ja vakaat yhteiskunnalliset olot luovat edellytykset. Keskeistä on maaperän hyödyntämiseen liittyvä lainsäädäntö, koskipa se malminetsintää tai kaivostoiminnan jälkien raivaamista. Kaivosyritysten kiinnostus suuntautuu sen mukaan, kuinka helppoa tai halpaa on päästä hyödyntämään maaperää. Merkittäviä ovat myös toiminnasta yhtiölle aiheutuvat erilaiset kustannukset (ml. taloudellisten vakuuksien vaatiminen ennen toiminnan aloittamista tai vaihtoehtoisesti veronmaksajien riskillä toimiminen), asukkaiden mielipiteet sekä valtioiden tarjoamat suorat ja epäsuorat tuet (esim. tiet, radat, muu infrastruktuuri ja verohelpotukset).¹⁵

Yritysten toimintaa ohjaa myös niiden keskinäinen kilpailu ja markkinaosuuksien tavoittelu. Esimerkiksi ranskalainen Cogema¹⁶ on valtaushakemuksissaan avoimesti perustellut joitakin Suomeen hakemiaan laajoja valtausalueita kilpailijoiden toiminnan estämisellä.¹⁷ Tutkimusmahdollisuuksia ja esiintymiä hankitaan myös varastoon. Tähän on yritysten näkökulmasta luonnollisia syitä: etsintä on riskibisnestä, toiminnan käynnistäminen vie kauan, hintakehitys voi romahduttaa joidenkin esiintymien arvon mutta myös tehdä niistä arvokkaita jne.

2.1.3 Kilpailevia julkisia intressejä

Kaivostoiminnan merkitys on muuttunut myös monipuolistuneen taloudellisen toiminnan ja erilaisten suojelutarkoitusten myötä. Yhä useammin kaivostoiminta kilpailee ja on ristiriidassa muun taloudellisen toiminnan (mm. matkailu) ja muiden maankäyttötarkoitusten kanssa. Esiintymät sijaitsevat usein erilaisilla erityis- ja suojelualueilla (esim. saamelais-, koltta-, erämaa-, Natura-alueilla), joilla on otettava huomioon se, miten kaivostoiminta vaikuttaa muihin oikeuksiin ja arvoihin.

Etsintä- ja kaivostoiminnan aluepoliittista merkitystä on perusteltu sillä, että mineraaliesiintymät sijaitsevat ennen muuta Pohjois- ja Itä-Suomessa.

¹⁵ *Worldwatch* (2003), 110–129.

¹⁶ *Compagnie Generale des Matieres Nucleaires*.

¹⁷ Näihin hakemuksiin antamissaan päätöksissä kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut hakijan tehneen valtauksen osalle alueista muussa tarkoituksessa, kuin mihin valtaus on kaivoslain mukaan käytettävissä (päätökset 1/655/2007 ja 58 – 60/652/2006).

Pohjois-Suomen strategioissa on esiintymien arvioitu mahdollistavan tuhansien työpaikkojen synnyn ja niiden merkitystä korostaa se, että työpaikat tulisivat syrjäseuduille ja tukisivat niiden asuttuna pysymistä ja kehittymistä.¹⁸

Maakunnallisella tasolla kaivostoiminnan uhkina on nähty ympäristöpoliittiset ratkaisut, suojelutoimenpiteet sekä suojelualueet ja muut rajoituksia omaavat alueet.¹⁹ Intressiristiriitaa ei sen sijaan ole nähty kaivostoiminnan ja energiakysymysten tai muiden elinkeinojen välillä.²⁰ Kaivostoiminnan ja matkailuelinkeinon ei ole nähty näissä yhteyksissä olevan keskenään ristiriidassa, vaikka matkailu perustuu luonnon hyödyntämiseen ja edellyttää luonnon rauhaa, koskemattomia erämaita ja kauniita maisemia.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on todennut merkittävän osan malmipotentialista sijaitsevan Itä- ja Pohjois-Suomessa. Ministeriön mukaan Pohjois-Suomen löydösten sijainti saamelais- ja Natura-alueilla tai niiden läheisyydessä hidastaa, pahimmassa tapauksessa jopa estää niiden kehittämistä kaivostoiminnaksi.²¹

Kun Suomen Natura 2000 -alueista alunperin päätettiin, 66 % niistä sijaitsi Lapissa. Lapin pinta-alasta peräti 36 % kuului tuolloin Natura-alueisiin. Sittenmin Natura 2000 -aluetta on täydennetty. Alueiden käyttöön liittyvät ristiriitatilanteet ovat tällä perusteella todennäköisiä.

Suojelulainsäädännön valmisteluasiakirjoissa tuodaan selkeästi esiin suojelun ja kaivostoiminnan ristiriita: kaivostoiminta nähdään uhkana suojelulle. Luonnonsuojelulain perustelujen mukaan "Kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat lähes aina toisensa pois sulkevia maankäyttömuotoja eikä kaivostoiminta luonnonsuojelualueilla siten ole mahdollista ... Kaivostoiminnan ja luonnonsuojelun ristiriitatilanteet ovatkin ratkaistavissa siten, että ennen lopullisten maankäyttöpäätösten tekemistä erikseen harkitaan asian merkittävyys sekä luonnonsuojelun että kaivostoiminnan kannalta."²²

Erämaalaila (62/1992) on pyritty sääntelemään, ohjaamaan ja sovittamaan erämaiden käyttöä luontaiselinkeinojen, metsätalouden ja virkistys-

¹⁸ *Pohjois-Suomen neuvottelukunta (2001), 14.*

¹⁹ *Lapin liitto (2005), 17 ja Pohjois-Suomen neuvottelukunta (2001), 14–15.*

²⁰ *Energiahuolto on nähty kaivostoiminnan edellytyksenä, jotka täytyy huolehtia kuntoon, samoin kuin työvoiman koulutus. Lapin liitto (2005), 17.*

²¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003b), 9; ks. myös kauppa- ja teollisuusministeriö (2003c), 10.*

²² *HE 79/1996 luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi, luonnonsuojelulain 16 §:n yksityiskohtaiset perustelut.*

käytön tavoitteiden kanssa. Alueiden säilyttäminen mahdollisimman luonnontilaisina ja luontaiselinkeinojen turvaaminen on tässä laissa etusijalla. Lähinnä vain kaivostoiminnasta ja sitä valmistelevista toimista on katsottu voivan aiheutua merkittävä uhkaa erämaiden luonnonarvoille.²³

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että kaivoshankkeet ovat sellaista uusteollistamista, jota valtion kannattaa edistää. Ne luovat työtä ja toimeentuloa alueille, joissa muutoin on vaikea luoda uusia työpaikkoja.

2.1.4 Toiminnan muuttunut luonne ja riskit

Kaivostoiminnan luonne on edellä kerrotulla tavalla muuttunut. Suomessa harjoitettavassa kaivostoiminnassa ei ole enää kysymys kansallisesta raaka-ainehuollosta ja maan luonnonvarojen hyödyntämisestä kansallisiin tarpeisiin vaan globaalista raaka-ainehankinnasta, jota ohjaa maailmanlaajuinen kysyntä ja maailmanmarkkinahintojen kehitys.

Esiintymien pienuus ja alhaiset pitoisuudet tekevät niiden hyödyntämisestä erityisen riskialttiita hintojen heilahteluille. Myös sinänsä kannattavaa kaivostoimintaa saatetaan lopettaa: globaalisti toimiville yrityksille toiminnan on oltava riittävän kannattavaa, jotta sitä jatketaan.

Myös kaivosyhtiöihin liittyvät riskit ovat kasvaneet. Osa yhtiöistä toimii lyhytjänteisesti. Alalle on tyypillistä, että yhtiöiden omistuspohjat vaihtuvat ja myös kaivokset vaihtavat omistajaa. Varsin useat haastateltavat ovat epäilleet, että kaivosten viimeinen toiminnanharjoittaja saattaa vastaisuudessa yhä useammin ajautua konkurssiin tai muuten osoittautua varattomaksi esiintymän hyödyntämisen päättyessä. Tällöin yhtiöiden välittömät ja pitkäaikaiset vastuut jäävät hoitamatta ja muiden kustannettaviksi. Mahdollinen riski voi olla hyvinkin suuri.

Vaikka toiminnan luonne on muuttunut lyhytjänteisemmäksi, ovat kaivostoiminnan vaikutukset säilyneet pitkäkestoisina ja edellyttävät pitkäkestoista vastuuta. Yleisen turvallisuuden kannalta osa kaivoksista edellyttää lähes ikuista valvontaa ja hoitotoimenpiteitä. Samoin ympäristövaikutusten seuranta ja hoitotoimenpiteet edellyttävät vuosikymmenien mittaista jälkihoitoa. Osa kaivosten haitallisista vaikutuksista alkaa näkyä vasta vuosikymmenien kuluttua eli mahdollisesti vasta kaivostoiminnan lopettamisen jälkeen. Esimerkiksi rautasulfidien hapettuminen vaatii Suomen oloissa pitkän ajan. Kaivosalueilta kerättyjen havaintojen mukaan hapanta valumaa esiintyy vasta 10–30 vuotta vanhoilla läjitysalueilla.²⁴

²³ HE 79/1996. *Nykytilan arviointi. Nykytilan luonnon arviointi. Erämaat.*

²⁴ Räsänen (2005).

Kaivostoiminnan harjoittajiin liittyvät riskit ovat kasvaneet aiempaan "valtionyhtiökulttuuriin" verrattuna. Suomessa on silti säästyty kaivosyhtiöiden konkurseilta, ja ainoa konkurssin tehnyt yhtiö on ollut Pahtavaarassa kaivostoimintaa harjoittanut Terra Mining Oy. Yhtiöllä oli runsaasti velkapääomaa. Kullan maailmanmarkkinahinnan laskettua se ajautui konkurssiin. Muun muassa Metsähallituksella oli maanomistajana konkurssissa valvottavanaan runsaasti saatavia. Konkurssipesä maksoi sille kuitenkin ainakin kaivospiirimaksut, jotta kaivosoikeus pysyisi voimassa. Muutaman vuoden kuluttua kullan hinnan noustua löytyi uusi yhtiö jatkamaan toimintaa. Se sitoutui alueen kuntoonpanokustannuksiin, jolloin Metsähallitus välttyi sitä uhanneilta huomattavilta kaivosalueen maisemointikustannuksilta. Metsähallitukselle jäi kuitenkin 420 000 markan (n. 70 000 euroa) saatavat, joita se edelleen valvoo kesken olevassa prosessissa.²⁵

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että ministeriön kokemuksen mukaan ei ole perustetta yhtyä tarkastuksessa haastateltujen epäilyksiin konkurssien todennäköisyydestä vastaisuudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan konkurssipesähallinnon rikostutkintapyyntö ja takaisinsaantikanteet ilmentävät konkurssin tavanomaisina pidettäviä syy-suhteita eikä niinkään kaivosalan riskipitoisuutta.

Konkurssien lisäksi Suomessa on säästyty suurilta ympäristövahingoilta, mutta huoli kaivostoimintaan liittyvistä onnettomuuksista ja ympäristövahingoista on yleisesti lisääntynyt.

Muutamien kaivosten päästöt ja toiminta ovat antaneet aiheen käynnistää rikosprosessi, tai havaittujen ympäristövahinkojen yhteydessä on jouduttu selvittämään myös kaivoksen osuutta niihin.²⁶

Yleinen käsitys on, että kotimaiset yhtiöt ovat huolehtineet hyvin lopettaneiden kaivostensa jälkihoidosta vuosikymmenienkin kuluttua. Ongelmia on kuitenkin samalla luonnehdittu paikallisiksi, joten ne eivät tämän vuoksi ole olleet kovin näkyviä. Esimerkiksi alueelliset ympäristökeskukset ja Säteilyturvakeskus ovat joutuneet etsimään tahoja, jolle vastuu lopettaneiden kaivosten jälkihoitotoimenpiteistä kuuluisi.

²⁵ *Metsähallituksesta 3.5.2007 saatu sähköpostiviesti.*

²⁶ *Esim. Valtakunnansyyttäjänviraston tiedote 17.1.2003; Lapin Radio www-sivut 26.9.2006 ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen tiedote 14.5.2004.*

2.1.5 Kaivoslaki ja muuttunut ohjaustarve

Voimassa oleva kaivoslaki on säädetty vuonna 1965, mutta ajallisesti se on kauempaa. Laki on säilynyt oleellisilta osiltaan samana niin kauan kuin asiasta on säädetty.²⁷

Kaivoslaissa lueteltujen kaivoskivennäisten etsintä- ja hyödyntäminen perustuvat valtaamiseen: valtion viranomaisen myöntää valtaajalle oikeuden etsiä ja hyödyntää kaivoskivennäisiä toisen maalla ilman maanomistajan suostumusta ja tätä kuulematta. Kaivosoikeus on voimassa toistaiseksi ja ottomäärältään rajoittamaton. Maan omistusoikeus säilyy maanomistajalla, ja sen käyttöoikeus palaa kaivoskivennäisten hyödyntämisen loputtua takaisin maanomistajalle. Valtaus- ja kaivosoikeuden myöntäminen on oikeusharkintaa: oikeus tulee myöntää, mikäli hakemus täyttää vaaditut edellytykset.

Kaivoslaissa ei ole säännöstä, jossa olisi lausuttu julki lain tavoitteet. Tavoite on kuitenkin selkeä: vahvaa kaivoslakia ja valtiovallan toimenpiteitä tarvitaan, jotta maan kivennäishuolto voidaan turvata omassa maassa tapahtuvan kaivoskivennäisten etsinnän ja louhinnan avulla. Kaivoslakia säädettyä avoin, globaali talous ei ollut kehittynyt, joten nykyisin yleinen malmien tuonti ei tuolloin ollut vaihtoehto maan malmitarpeen tyydyttämiseen.

Vahva kaivoslaki perustuu ajatukseen, jonka mukaan laissa lueteltujen kaivoskivennäisten hyödyntäminen on aina yleisen edun²⁸ vaatimaa. Tätä ajatusta ovat tukeneet myös alan rakenteet. Koko ketju (etsintä – kaivos-toiminta – loppukäyttö) oli kotimaisessa omistuksessa, jolloin toimintaa ohjasivat kotimaisen elinkeinoelämän tarpeet ja taloudellinen hyöty jäi kotimaahan. Valtionyhtiöiden kautta kaivostoiminnan hyöty tuli yhteiseksi hyväksi. Toiminnanharjoittajien vaihduttua toiminnan taloudellinen tuotto ei jää Suomeen entisessä määrässä.

Kaivoslakia on luonnehdittu siten, että se on tehty valtionyhtiöitä varten. Valtionyhtiökulttuurissa ei pidetty kovin tarpeellisena varautua kaivostoiminnan riskeihin ja niiden realisoitumiseen. Vahingoista vastaisi viime kädessä valtio omistajana. Kaivoslaissa ei ole esimerkiksi vakuuksin tai ennakkomaksuin varauduttu tilanteeseen, jossa yhtiötä ei enää ole tai se on maksukyvytön.

²⁷ *Länsineva toteaa yleiseen valtausoikeuteen perustuvan sääntelymallin periytyvän esimodernilta ajalta (Länsineva 2006, 15).*

²⁸ *Termiä "yleinen etu" käytetään kaivoslaissa vain 50 §:n 1 momentissa. Se on eräs peruste, jolla kaivosoikeuden haltijalle voidaan myöntää pidennettyä aikaa kaivostyöhön ryhtymistä varten.*

Erilaiset, kilpailevat intressit ylittävä kaivoslaki on säädetty aikana ja tilanteessa, jossa etsintä- ja kaivostoimintaan kohdistui merkittävästi erilainen yhteiskunnallinen ja poliittinen ohjaus. Merkittävimmät toimijat, valtionyhtiöt, olivat poliittisessa ohjauksessa. Muutkin yhtiöt tarvitsivat hankkeisiinsa lähes aina julkista rahoitusta. Myös yksityisen rahoituksen järjestäminen edellytti rahoitusmarkkinoiden sääntelyn vuoksi julkisen vallan myötävaikutusta ja lupia. Kaivostoimintaan ja sen yksittäisiin hankkeisiin kohdistui siten laajaa yhteiskunnallista ja poliittista ohjausta, jossa tarkoituksenmukaisuus ja hyväksyttävyyys tulivat punnittua, jopa useilla tahoilla, kaivosviranomaisen oikeusharkintaisen päätöksen ohella.

Nyt yhtiöt harjoittavat kaivoskivennäisten etsintää ja kaivostoimintaa Suomessa osana niiden globaalia toimintastrategiaa. Etsintä- ja kaivostoiminnan volyymi, tarvittava rahoitus ja toteutettavaksi aiottu hankkeet eivät enää ole kotimaisen poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon piirissä aikaisempaan tapaan. Nykyisin myös osa toimintaan liitetystä taloudellisista hyödyistä on hävinnyt, kaivostoiminta ei esimerkiksi työllistä enää kuten aiemmin.

2.1.6 Kaivoslain uudistaminen

Kaivoslakia on muutettu voimassaoloaikanaan melko vähän. Oleellisin muutos on edellä kerrottu ulkomaalaisrajoitusten poistaminen vuoden 1994 alusta. Se oli samalla myös ensimmäinen, lähes 30 vuotta lain voimaantulon jälkeen tehty muutos, jolla parannettiin lain toimivuutta. Useilla laakiin tehdyillä muutoksilla pyrittiin ehkäisemään kaivoslain mukaisten oikeuksien käyttämistä keinottelun luonteiseen toimintaan tai muuten vieraisiin tarkoituseriin. Keinottelun ehkäisemiseksi lakia on muutettu sittemmin myös vuosina 1995 ja 1997. Lisäksi kaivoslakia on muutettu ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön kehittymisen ja valtionhallinnon organisaatiomuutosten johdosta.

Kaivoslain uudistaminen on ollut vireillä useita vuosia. Vuonna 1999 kauppaja- ja teollisuusministeriö asetti kaksi työryhmää, joista toisen tuli saattaa ajan tasalle kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoimintaa koskevat säännökset ja toisen selvittää kaivosturvallisuussäännösten muutostarpeet. Työryhmät jättivät ehdotuksensa vuonna 2003²⁹. Ehdotukset eivät johtaneet kaivoslain uudistamiseen.

²⁹ *Esitys kaivoslain uudistamiseksi (Kauppaja- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003) ja Kaivosturvallisuussäädösten muutostarpeita selvittävän työryhmän raportti (Kauppaja- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/2003). Kaivoslakityöryhmän mietintöön sisältyi ympäris-*

Vuonna 2005 kauppa- ja teollisuusministeriö asetti uudistuksen jatkovalmistelua varten virkamiestyöryhmän. Sen määräaika on sittemmin jatkettu 31.10.2007 saakka. Työryhmän tulee ottaa huomioon aiempi ehdotus, siitä saadut lausunnot sekä kiinnittää riittävästi huomiota vaikutusarviointien tekemiseen, erityisesti yritys- ja ympäristövaikutusten arviointiin. Aiempaa lainvalmistelua arvosteltiin siitä, että uudistusehdotuksessa ei ollut arvioitu riittävästi nykytilaa, sen epäkohtia ja uudistuksen vaikutuksia.

Kaivoslain ajanmukaisuudesta ja muutostarpeista on esitetty erilaisia näkemyksiä. Toisaalta lakia on pidetty hiukan vanhahtavana ja sekavana, mutta edelleen toimivana, joten siihen tuskin tarvitaan kovin suuria muutoksia. Suurimpien ongelmien on nähty liittyvän tiedottamiseen, linkitykseen muun lainsäädännön kanssa ja työturvallisuussääntöksiin. Toisaalta taas on katsottu, että "kaivoslaissa kaivostoiminta on asetettu elinkeinona muiden elinkeinojen yläpuolelle", että laki sisältää "vuosisatoja vanhoja asenteita" ja sitä "ei ole harmonisoitu nykyaikaiseen lainsäädäntöön"³⁰.

2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset

Kaivostoiminnan edistäminen on ollut tarkastusviraston tarkastussuunnitelmassa ensimmäisen kerran vuonna 2003, mutta sen toteuttamista lykättiin, sillä valtiontilintarkastajat käsitelivät vuonna 2003 antamassaan kertomuksessa kaivannaisteollisuutta, sen tulevaisuuden näkymiä sekä valtion roolia ja välineitä kaivannaisteollisuuden edistämiseksi. Ympäristön-suojeluun liittyvät seikat oli rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Valtiontilintarkastajat korostivat julkisen sektorin toimenpiteiden ja rahoituksen tärkeyttä kaivannaisteollisuuden kehittymiselle ja työllistävälle vaikutukselle.

Kaivostoimintaan kohdistuvan tarkastuksen tarve nousi esille myös tarkastusviraston vuonna 2005 suorittamassa toimintansa itsearviointissa. Tuolloin pidettiin tarpeellisena sen tarkastamista, ovatko kaivostoiminnan riskit hallinnassa alan siirtyessä enenevässä määrin kansainvälisten yritysten haltuun.

töministeriön edustajien ja toiminnanharjoittajien eriävät mielipiteet. Ehdotukset olivat laajalla lausuntokierroksella (108 lausuntoa).

³⁰ *Professori Vesa Majamaa, Pallo hallussa -ohjelmassa 24.2.2002.*

Nyt tehdyssä tarkastuksessa on otettu huomioon käynnissä ollut julkinen keskustelu. Tarkastuksessa pyrittiin välttämään julkisen keskustelun keskiössä olleita kysymyksiä ja suuntaamaan huomiota muihin asioihin. Näistä asioista erityisesti maanomistajan asemaan liittyvä tarkastelu liittyy samalla välittömästi valtion omaan asemaan kaivoskivennäisten etsinnässä ja kaivostoiminnassa, koska Metsähallituksen hallinnassa on varsin paljon valtion maata.

Tarkastuksessa keskityttiin ennen muuta kauppa- ja teollisuusministeriön ja Geologian tutkimuskeskuksen toimintaan, sillä näiden viranomaisten ohjausvaikutus ja taloudellinen panostus ovat merkittävät. Muita kaivostoimintaan liittyviä viranomaistahoja käsiteltiin lähinnä kartoitettaessa valtion panostuksen suuruutta.

Tarkastus rajattiin kaivoslain tarkoittamaan toimintaan, joten maa-aineslain perusteella tapahtuva luonnonvarojen hyödyntäminen ei kuulunut tarkastuksen piiriin. Tarkastuksessa pyrittiin saamaan vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1. *Miten valtio tukee ja edistää kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoimintaa?*

Tarkastuksessa kartoitettiin eri viranomaisten toimintaa etsintä- ja kaivostoiminnan edistämisessä ja myös taloudellisen panostuksen suuruutta.

Tarkastuksessa käsiteltiin valtion menojen ohella myös valtion kaivostoiminnasta kaivoslain ja valtion maksuperustelain (150/1992, jäljempänä myös maksuperustelaki) nojalla saamia tuloja, mutta ei esimerkiksi verotuloja. Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastus selvittää osana tavanomaista työtään maksuperustelain mukaisten maksujen kustannusvastaavuutta, joten se rajattiin tämän tarkastuksen ulkopuolelle. Maksuperustelain mukaisten maksujen lisäksi tarkastuksessa käsiteltiin kaivoslain mukaisia maksuja, jotka ovat luonteeltaan kaivospolitiikan välineitä. Niiden avulla on ollut tarkoitus muun muassa estää valtauskeinottelua. Tarkastuksessa selvitettiin näiden maksujen tarkoituksperiä, suuruutta ja vaikutuksia.

2. *Onko viranomaisten tehtävät etsintä- ja kaivostoiminnan edistämisessä järjestetty tarkoituksenmukaisesti?*

Tarkastuksessa selvitettiin lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön ja Geologian tutkimuskeskuksen toimintaa ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävä on toimia hallinnonalansa strategisena ohjaajana kaivostoimintaan liittyvissä kysymyksissä. Ministeriö edistää kaivostoimintaa monin eri tavoin. Toisaalta se toimii myös kaivoslain mukaisia oikeuksia myöntävänä ja valvovana viranomaisena, ja tehtävät edellyttävät objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Ministeriöllä on myös keskusvirastotyyppisiä rutiinitehtäviä. Tarkastuksessa selvitettiin tehtävien tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään myös sitä, onko kaivoslaissa säädetylle, moninaiselle ja yksityiskohtaiselle viranomaisten puuttumiselle kaivostoimintaan ja sen yksityiskohtiin edelleen tarvetta vai voisiko ohjausta keventää.

3. *Toimivatko valtion viranomaiset siten, että kaivoskivennäisten hyödyntämisessä yhteiskunnan hyödyt ovat mahdollisimman suuret?*

Etsintä- ja kaivostoiminnan kohteena olevissa kaivoskivennäisissä on kyse uusiutumattomista, rajallisista luonnonvaroista. Niihin kohdistuu globaali raaka-aineiden kysyntä ja monia keskenään kilpailevia intressejä. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään sitä, miten kaivoslain mukaisessa menettelyssä ja muussa viranomaistoiminnassa on pyritty ja pystytty huolehtimaan siitä, että yhteiskunnan kaivoskivennäisistä saama kokonaisuus on mahdollisimman suuri.

4. *Mikä on viranomaistoiminnan vaikuttavuus?*

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan sitä, missä suhteessa viranomaisten panostukset ovat saavutettuihin tuloksiin tai yleisemmin kaivostoiminnan merkitykseen ja sen kehitykseen.

Kaiken kaikkiaan tarkastuksella pyrittiin tuottamaan tietoa kaivostoiminnan edistämisestä ja sen tarkoituksenmukaisuudesta. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on vireillä kaivoslain kokonaisuudistus. Tarkastuksen tavoite on tuottaa tietoa, jota voidaan käyttää hyväksi kaivostoimintaan kohdistuvaa lainsäädäntöä, viranomaisohjausta ja viranomaisten omaa toimintaa kehitettäessä.

2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastuksen keskeisimmän kirjallisen aineiston muodostavat kaivoslain säädäntö ja sen valmisteluasiakirjat, kauppa- ja teollisuusministeriön ker-

tomus vuoritoimesta, kaivosrekisteri sekä erilainen hallinnon tuottama julkaisematon aineisto. Käytetty julkaistu aineisto käy ilmi lähdeluettelosta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on julkaissut vuosikymmenien ajan, yleensä viiden vuoden välein "Kertomuksen Suomen vuoritoimesta vuosina ...". Tuorein julkaisu kattaa vuodet 1996–2000. Seuraavaa viisivuotiskaksosoa koskeva kertomus on tekemättä, eikä vastaavia tietoja ole myöhemmin tuotettu muillakaan tavoilla.

Vuoritointa koskevan kertomuksen keskeisin sisältö on luettelot 5-vuotiskaudella voimassa olleista valtauksista ja kaivospiireistä sekä kaivosten vuotuiset tuotantomäärät. Kertomuksen informaatioarvo on osoittautunut melko niukaksi pyrittäessä luomaan kuvaa kaivostoiminnasta ja arvioimaan sitä tai kaivosviranomaisen toimintapolitiikkaa. Ruotsin vastaava viranomaisn laatii toiminnastaan joka vuosi vuosikertomuksen, jonka informaatioarvo on huomattavasti parempi.

Myös kaivosrekisterin sisältämien tietojen hyväksikäyttö on osoittautunut melko hankalaksi (ks. luku 3.5.3).

Tarkastuksen kuluessa kauppa- ja teollisuusministeriön kaivosylitarkastaja vaihtui, mikä vaikeutti asiantuntijatiedon hankkimista. Henkilövaihdoksen vuoksi jäi löytymättä jopa sellaista kirjallista aineistoa, jonka tiedettiin olevan olemassa.

Edellä mainituista syistä tarkastuksen keskeisimmän aineiston muodostavat haastattelut. On huomattava, että kaivosyksikössä on kaivosylitarkastajan lisäksi käytännössä työskennellyt vain 2–3 henkilöä, jotka ovat olleet, ilman tarkastustakin, täystyöllistettyjä. Tarkastuksen kuluessa tehdyt haastattelut käyvät ilmi lähdeluettelosta.

Haastattelujen lisäksi tarkastuksen kuluessa on käyty runsaasti keskusteluja tarkastukseen liittyvistä kysymyksistä eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Nämä ovat edustaneet muun muassa Metsähallitusta, ympäristöhallintoa, Huoltovarmuuskeskusta, Geologian tutkimuskeskusta, useita yliopistoja, kaivosyhtiöitä sekä kuntia ja kuntayhtymiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä tehdyt haastattelut ja muu aineiston hankinta painottuvat kesään ja loppuvuoteen 2006, joten kaikkia tämän jälkeen tehtyjä menettelytapa- tai muita muutoksia ei ole välttämättä kyetty ottamaan huomioon tarkastuksessa.

Tarkastusta silmälläpitäen tarkastuksen tekijä on osallistunut Rovaniemellä 1.–2.12.2005 pidettyyn konferenssiin, 5th Fennoscandian Exploration and Mining Conference.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palautteet kauppa- ja teollisuusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Geologian tutkimuskeskukselta, Metsähallitukselta ja Turvatekniikan keskukselta.

Turvatekniikan keskuksella ei ollut huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen. Muut palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Kirsti Sälli. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Kaivoslaki

3.1.1 Soveltamisala

Kaivoslain 2 §:ssä on lueteltu kaivoskivennäiset, siis ne noin 80 alkuainetta, mineraalia tai kivilajia, joiden etsiminen ja hyödyntäminen perustuvat valtausoikeuteen eli kaivosviranomaisen valtaajalle myöntämään oikeuteen etsiä ja hyödyntää esiintymää maanomistuksesta riippumatta.

Ruotsissa vastaavan lain piirissä on selvästi vähemmän nimikkeitä (noin 60), vaikka sen piiriin kuuluvat myös energiamineraalit (kaasu, kivihiili ja öljy) toisin kuin Suomessa. Ruotsissa esimerkiksi vuolukivi on maa-aineslain piirissä. Aika ajoin myös Suomessa on keskusteltu muun muassa vuolu- ja kalkkikiven sekä marmorin etsimistä ja hyödyntämistä koskevien asioiden siirtämisestä maa-aineslakiin.

Kaivoslain ja maa-aineslain välinen raja ei kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ole täysin yksiselitteinen: esimerkiksi takkauunien sydäminä käytettävä vuolukivi kuuluu kaivoskivennäisten piiriin, mutta laattoina seinien käytettävä, samasta esiintymästä peräisin oleva vuolukivi kuuluu rakennuskivenä maa-aineslain piiriin. Eri kaivannaisten hyödyntämiseen liittyvän lainsäädännön on todettu olevan hyödyntäjän kannalta joskus epäselvä.³¹

Vuoden 1965 kaivoslakia säädettäessä lain soveltamisalaa laajennettiin. Sen piiriin tulivat muuan muassa kalkkikivikaivokset. Lisäyksiä perusteltiin lain ulkopuolella siihen asti olleiden kivennäisten kiistattomalla kansantaloudellisella merkityksellä. Huomiota oli kiinnitetty myös sellaisiin kivennäisiin, "joiden esiintyminen on sikäli harvinaista tai epätasaista, että malminetsijälle olisi turvattava oikeus valtauksen saamiseen". Taloudelliselta kannalta ratkaiseva merkitys oli annettu luonnossa esiintyvien aineiden teknillisille ja taloudellisille käyttömahdollisuuksille.³² Lain nimike-luetteloa on sittemmin muutettu ainoastaan poistamalla siitä "jalokiveksi kelpaava kivennäinen" ilmaisun epämääräisyyden vuoksi.³³

³¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003b).*

³² *HE 122/1962 vp.*

³³ *Ilmaisun katsottiin voivan johtaa siihen, että kaikki kalliot ja kivet olisivat valttavissa "jalokiviksi kelpaavina kivennäisinä" (HE 120/1992 vp). Vuonna 2003*

Säädettäessä maa-aineslakia vuonna 1981 ei kaivoslakiin kajottu eikä esimerkiksi sen soveltamisalaan tehty muutoksia. Marmori ja vuolukivi kuuluvat siten edelleen kaivoslain piiriin, mutta muut luonnonkivet (mm. graniitti) maa-aineslain piiriin. Kaivoslakiin jäi edelleen myös huuhtontakulta, jossa on kyse irtonaisen maa-aineksen hyödyntämisestä. Kaivoslakia aikanaan säädettäessä oli pyritty siihen, että irtonaiset maalajit jäisivät kaivoslain ulkopuolelle.³⁴

Tutkimus- tai tilastotietoa ei ole olemassa siitä, mihin kaivoskivennäisiin valtaukset ovat kohdistuneet ja mitä niistä on hyödynnetty kaivoslain nojalla. Kauppa- ja teollisuusministeriössä tehtyjen listausten perusteella kaivoslakiin sisältyy merkittävä määrä sellaisia kaivoskivennäisiä, joihin ei ole kohdistunut ainuttakaan valtausta. Lisäksi on joukko kivennäisiä, joita on vallattu hyvin harvoin. Ministeriön edustajan mukaan valtaosa valtauksista kohdistunee noin kymmeneen kivennäiseen.

Tarkastuksen perusteella kaivoskivennäisluettelo heijastaa edelleen vahvasti kaivoslain tavoitetta varmistaa maan huoltovarmuus oman kaivostoiminnan avulla. Jotkut haastateltavat ovat todenneet luettelossa olevan paljon sellaisia kaivoskivennäisiä, joiden mainitseminen on lähinnä varmuuden maksimointia, koska useissa tapauksissa on erittäin epätodennäköistä, että niillä olisi Suomessa merkitystä, ainakaan taloudellisessa mielessä. Eräät haastateltavat ovat silti pitäneet "valtaamattomienkin" kivennäisten säilyttämistä luettelossa tarpeellisena juuri varmuuden vuoksi: maailma muuttuu, tulee uusia tuoteinnovaatioita ja niiden myötä uudet kaivoskivennäiset voivat osoittautua joskus tulevaisuudessa hyödyntämiskelpoisiksi ja arvokkaiksi.³⁵

Kauppa- ja teollisuusministeriön, Geologian tutkimuskeskuksen ja yrittäjien edustajat ovat perustelleet tarvetta säilyttää luettelo kerrotulla tavalla laajana kaivoskivennäisten etsinnän riskipitoisuuden, korkeiden kustannusten sekä tulevaisuuden mahdollisten innovaatioiden ja raaka-ainetarpeiden vuoksi. Kaivoslaki vähentää etsijän taloudellisia riskejä antamalla tälle suojaa, mikäli hyödynnettävää löytyy. Eräät haastateltavat näkivät suorastaan uhkana etsinnälle ja kaivostoiminnalle sen, jos näistä toimista tulisi sopia maanomistajan kanssa valtaamisen asemasta.

tehdyssä kaivoslain uudistamisesityksessä ehdotettiin luetteloon joitain lisäyksiä (kauppa- ja teollisuusministeriö 2003a, 36).

³⁴ HE 122/1962 vp.

³⁵ *Timantti on mainittu esimerkkinä kaivoskivennäisestä, jota ei vielä kymmenen vuotta sitten uskottu Suomesta löytyvän, mutta jonka etsimiseen on sittemmin käytetty varoja.*

Esimerkiksi vuolukivialan edustajat ovat esittäneet, että vuolukiven siirtäminen maa-aineslain piiriin merkitsi suuria riskejä yhtiöille ja vaarantaisi niiden toiminnan jatkumista. Vuolukiven etsintä- ja hyödyntämisinvestointien on myös sanottu olevan huomattavasti korkeammat kuin esimerkiksi graniitin tai muiden maa-aineslain luonnonvarojen.

Kiven, soran, hiekan, saven ja mullan hyödyntämiseen sovelletaan maa-aineslakia. Se edustaa kaivoslaista täysin poikkeavaa lähestymistapaa luonnonvarojen hyödyntämiseen. Maa-aineslain tavoitteeksi on säädetty maa-ainesten otto ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla (1 a §). Otto ei saa muun muassa turmella kaunista maisemakuvaa tai tuhota luonnon merkittäviä kauneusarvoja taikka erikoisia luonnonesiintymiä (3 §). Hyödyntämiseen tarvitaan yleensä kunnan lupa. Lupahakemuksessa hakijan tulee muun muassa esittää maanomistajan kirjallinen suostumus luvan hakemiseen tai selvitys hallintaoikeudesta ottamisaikkaan, yleensä kyseessä on vuokrasopimus. Luvassa on määräyksiä muun muassa ottomäärästä. Lupa myönnetään määrä-aikaisena, pääsääntöisesti enintään kymmeneksi vuodeksi (10 §). Hakija voidaan määrätä antamaan vakuus luvassa määrättyjen toimenpiteiden suorittamisen varmistamiseksi (12 §).

Kaivos- ja maa-aineslakien erilaisen lähestymistavan johdosta luonnonvaroja hyödyntäville yrityksille, maanomistajille ja muille asianosaisille on merkittävä ero sillä, kumpaa lakia luonnonvaraan sovelletaan. Kaivoslain säännökset merkitsevät huomattavia valtion säätämiä etuja hyödyntäjälle. Etsintä- tai kaivosoikeuden saajan riskejä vähentävät huomattavasti oikeus vallata esiintymä maanomistajan suostumuksesta riippumatta sekä se, että kaivosoikeuden myöntäminen on oikeusharkintaa. Lisäksi riskejä vähentävät kaivosoikeuden voimassaolo niin kauan kuin hyödynnettävää riittää, ottomäärien rajoittamattomuus jne.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö katsoo, että kaivoslain valmistelussa olisi syytä harkita perusteellisesti, mitkä ainekset kuuluvat kaivoslain ja mitkä maa-aineslain piiriin. Ympäristöministeriö haluaakin kiinnittää huomiota myös siihen, että nykykäytännössä samanlaista toimintaa harjoittavat yritykset ovat saattaneet olla toimintaedellytysten osalta eriarvoisessa asemassa. Esimerkiksi luonnonkivituotannossa vuolukiven louhinta voi perustua kaivoslain mukaiseen oikeuteen kun taas graniitin louhinta edellyttää maa-aineslain piiriin kuuluvana ympäristöperusteisen oikeusharkinnan.

Edelleen ympäristöministeriön mukaan kaivoslaki ei nojaa kestävästä kehityksen periaatteisiin eikä sosiaalisia taikka ekologisia seikkoja ole kaivoslain soveltamisessa huomioitu riittävästi. Kaivoslainsäädännössä intressivertailu maankäytön muiden tarpeiden välillä on riittämätön, eikä siinä lähestytä mineraalivarantoja uusiutumattomina varantoina, joita tuli-

si vaalia tulevien sukupolvien tarpeisiin niin kansallisesti kuin maailmanlaajuisesti.

Ympäristöministeriö toteaa kaivoslain olevan subjektiiviseen oikeuteen perustuva ja ottajatahon hyväksi säädetty ns. pakkotoimilaki, jonka nojalla valtaus- ja kaivosoikeuden haltijalla on laaja valtuus toisen omistaman alueen käyttämiseen. Maa-aineslaki ei anna ulkopuoliselle oikeutta luonnonvarojen käyttämiseen.

Ympäristöministeriön mukaan maa-aineslain toimeenpanossa aineiden kestävä käytön tavoite toteutuu viime kädessä ottamista ohjaavan alue-suunnittelun, lupaseurannan ja aineiden ottamisen ja käytön seurannan kautta. Tarkastuskertomusluonnoksesta käy ympäristöministeriön mukaan hyvin ilmi, että kaivoslain toimeenpanossa aineiden kestävä käytön tavoitteet niin etsintätyössä kuin itse kaivostoiminnassa ja sen valvonnassa on voitu sivuuttaa tai ne ovat toteutuneet puutteellisesti.

3.1.2 Kolmansista maista olevat valtaajat

Suomen liittyminen Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen johti ulkomaalaisten kiinteistönhankintaa koskevan lainsäädännön uudistukseen. Kaivoslaista poistettiin vuoden 1994 alusta lukien ulkomaalaisia koskevat rajoitukset ETA-alueen kansalaisten ja yhteisöjen osalta. Oikeus etsiä, vallata ja käyttää hyväksi esiintymiä on siten suoraan kaivoslain nojalla jokaisella suomalaisella ja lisäksi kaikilla Euroopan talousalueen kansalaisilla ja yhteisöillä.

Hallituksen esityksessä oli ehdotettu rajoitusten poistamista kokonaisuudessaan, mutta eduskunta halusi pitää kaivostoiminnassa samanlaisen kahtiajaon kuin laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919). Siinä elinkeinonharjoittamisen oikeus suoraan lain nojalla kuuluu ETA-alueen kansalaisille ja yhteisöille, mutta kolmansista maista olevat tarvitsevat edelleen luvan.³⁶

Kaivoslakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö "voi myöntää luvan harjoittaa tässä laissa säädettyä toimintaa" myös kolmansista maista oleville (1 §:n 2 mom.). Luvan myöntämiselle ei säädetty minkäänlaisia kriteereitä³⁷. Käytännössä lupa on myönnetty kaikille sitä hakeneille.³⁸

³⁶ HE 120/1992 vp ja LaVM 16/1992.

³⁷ Niitä ei ole myöskään laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, jonka nojalle vastaavan luvan voi myöntää Patentti- ja rekisterihallitus.

³⁸ Kauppa- ja teollisuusministeriö teki aluksi erillisen päätöksen kolmannesta maasta tulevan hakijan valtauskelpoisuudesta. Sittenmenettelystä luovuttiin

3.1.3 Ammattitaito ja taloudelliset edellytykset

Kaivoslaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan yhtiön tai yksityishenkilön tarvitsisi osoittaa vakavaraisuutensa tai taloudelliset ja ammatilliset edellytykset etsintä- ja kaivostoimintaan.³⁹

Kaivoslain mukaisia oikeuksia on myönnetty sellaisillekin yrityksille, joiden yhtiöjärjestyksessä ei ole mainintaa etsintä- ja kaivostoiminnasta yhtiön toimialana. Tämä on selvä epäkohta myös yhtiörekisterin tietojen luotettavuuden ja niiden hyväksikäyttäjien kannalta.

Metsähallituksen edustajien mukaan valtausoikeuden on voinut saada sellainen kullanhuuhtoja, joka on aiemmilla valtauksillaan jättänyt jälki-työt tekemättä tai menetellyt muutoin ehtojen vastaisesti, esimerkiksi käyttänyt kiellettyjä huuhtontamenetelmiä. Maanomistaja ei ole voinut estää valtauksen myöntämistä tällaiselle valtaajalle.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on todettu, että oikeus on tullut myöntää, mikäli kaivoslain edellytykset ovat täyttyneet, vaikka lupaviranomainen olisi epäillyt jonkin yhtiön tai yksityisen hakijan ammattitaitoa tai muita edellytyksiä.

Kaivoslain uudistamisesityksessä katsottiin vuonna 2003, että riittävä asiantuntemus olisi hankala määritellä, minkä lisäksi erityisen asiantuntemuksen vaatimista pidettiin kaivoslain perusrakenteen ja varallisuusoi-keudellisten elementtien vastaisena. Taloudellinen kantokyky puolestaan katsottiin tulevan varmistetuksi sillä, että hakija on lupia hakiessaan tietoinen siitä, että kaivosviranomaisen voi päättää vaatia lakiin ehdotettua vakuutta myöhemmin toiminnan aikana.⁴⁰

3.1.4 Tavoitteena kaivostoiminnan aikaansaaminen

Kaivoslaissa on pyritty rajaamaan lain mukaista toimintaa rajoittavat seikat minimiin. Tämä on nimenomaisesti mainittu lakiesityksen perustelu-

ja siirryttiin yhteen päätökseen. Päätökseen ei ole merkitty, että sitä tehtäessä on sovellettu kaivoslain 1 §:n 2 momenttia.

³⁹ *Uraanikaivostoiminnassa tällaisista vaatimuksista on säädetty ydinenergialais-sa. Hakijalla on muun muassa oltava käytettävissään tarpeellinen asiantuntemus ja toimintaa hoitavan henkilökunnan kelpoisuuden on oltava asianmukainen. Hakijalla on oltava lisäksi taloudelliset ja muut tarpeelliset edellytykset harjoittaa toimintaa turvallisesti. Myös toiminnan aikaisen vahingon varalta on järjestettävä vahingonkorvausvastuu lain edellyttämällä tavalla (ydinenergialaki 990/1987, 21 §).*

⁴⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 30–31, 45, 51–52 ja 78.*

sa: "Valtaamista rajoittavat säännökset on pyritty supistamaan niihin, jotka yleisten tai yksityisten etujen turvaamiseksi todella tarvitaan."⁴¹

Kaivoslaissa on säädetty valtauksen esteistä (6 §:n 1 mom.). Valtausta ei saa suorittaa esimerkiksi teollisuuslaitoksen alueella, kirkko- tai hautausmaalla, 50 metriä lähempänä asuinrakennusta, puutarhaa tai tonttia eikä 30 metriä lähempänä lentokenttää, maantietä tai katua. Samoja rajoituksia noudatetaan myös kaivospiiriä⁴² määrättäessä.

Valtaushakemuksesta on käytävä ilmi kaivoslaissa säädetty seikat (mm. hakija, alue, selvitys siitä, ettei alueeseen liity valtauksen esteitä, löytyväksi otaksutut kivennäiset, mihin otaksunta perustuu, perustelut tutkimusten arvioidusta määrästä ja laadusta, 8 §).

Mikäli valtaushakemus täyttää kaivoslaissa säädetty edellytykset, on kauppa- ja teollisuusministeriön annettava hakijalle valtauskirja (10 §:n 1 mom.).

Kaivoslaki ei ole jättänyt paljon harkintavaltaa kaivosviranomaiselle, vaan päätöksenteko on muistuttanut rekisteröintitehtävää: viranomaisen on jokseenkin automaattisesti myönnettävä haetut oikeudet, mikäli laissa mainitut, lähinnä teknisuonteiset, kaivostoimintaa puoltavat kriteerit täyttyvät.⁴³

Viranomaisen harkintavallan kapeutta kuvaa myös se, että epävarmuutta on vallinnut sen suhteen, voidaanko hakemus evätä muusta lainsäädännöstä johtuvan esteen vuoksi. Tämä on koskenut muun muassa poronhoitoa ja luonnonsuojelua koskevaa lainsäädäntöä.⁴⁴ Kaivoslain rinnalle on tullut uutta ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- sekä perusoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä, joka on tullut ottaa huomioon kaivoslain mukaisia päätöksiä tehtäessä. Tämä lainsäädäntö on vaikuttanut kuitenkin vain vähän kaivoslain mukaiseen päätöksentekoon.

Epävarmaa on ollut myös se, voidaanko valtaus evätä silloin, kun hakemus täyttää muodollisesti kaivoslain edellytykset, mutta kyse on valtauksesta, jossa hakijan tarkoitus on muu kuin kivennäisten etsiminen.⁴⁵ Todennäköisiä kiusantekotarkoituksia on havaittu joitakin, mutta tällaiset tarkoitukset on hakijan omiin ilmoituksiin perustuvassa prosessissa vai-

⁴¹ HE 122/1962 vp.

⁴² *Kaivospiiri on esiintymän hyväksikäyttämistä varten välttämättä tarvittava alue. Kaivospiiri määrätään kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen mukaisesti maanmittaustoimiston suorittamassa kaivospiiritoimituksessa.*

⁴³ Länsineva (2006), 7.

⁴⁴ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 49.*

⁴⁵ *Tarkoitus on ollut esimerkiksi vaikeuttaa valtaajan oman omaisuuden pakko- huutokauppaa tai estää kauppakeskuksen taikka jätteenpolttolaitoksen rakentamista.*

kea havaita ja etenkin osoittaa toteen. Muutaman viime vuoden aikana on 1–2 tällaista valtaushakemusta hylätty, mutta sillä perusteella, että hakija ei ollut esittänyt riittävää tutkimussuunnitelmaa. Muutamassa vastaavassa tapauksessa valtauskirja on annettu mutta 5 vuotta lyhyemmäksi ajaksi, mitä on perusteltu valtausalueen pienuudella. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on todettu, että ilman näitä muita perusteita valtausoikeus olisi tullut myöntää.⁴⁶ Korkein hallinto-oikeus on kumonnut erään ministeriön myönteisen päätöksen valtauksessa, jossa tarkoituksena oli vastustaa rakentamista⁴⁷.

Kaivoslain perusteella tehtäviin päätöksiin ei ole sisällytetty ehtoja, rajoituksia tai määräyksiä. Aiemmin ajateltiin, ettei ole edes mahdollista asettaa ehtoja ja rajoituksia, vaan valtauskirja on joko annettava tai evättävä. Ministeriö on asettanut korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 1999 antaman päätöksen⁴⁸ jälkeen poronhoitoon liittyviä aika- ja kulkemisrajoitteita koltta- ja saamelaisalueilla.

Näiltä osin tilanne on muuttumassa. Kauppa- ja teollisuusministeriö on asettanut valtaajan noudatettavaksi runsaasti ehtoja ja rajoituksia Enon ja Kontiolahden sekä Kuusamon kuntien alueita koskevissa uraanivaltauspäätöksissään.⁴⁹

Kaivoslain mukainen intressivertailu on varsin vähäistä. Se liittyy ensiksikin siihen, kun valtausta tai kaivospiiriä haetaan tietyille kaava-alueille ja kunta vastustaa hanketta (6 §:n 1 momentin 8 kohta ja 22 §:n 3 mom.). Toiseksi intressivertailua tapahtuu harkittaessa sitä, onko kaivostyöhön uudelleen ryhtyminen tärkeämpää kuin alueen käyttäminen tiettyihin, laissa määriteltyihin tarkoituksiin (6 §:n 2 mom.). Muita intressivertailuja kaivoslaki ei tunne. Kaivoslain mukaisia oikeuksia annettaessa ei esimerkiksi tarvitse selvittää etsintä- tai kaivoshankkeen hyötyjä ja haittoja eikä verrata niitä olemassa oleviin elinkeinoihin tai niitä koskeviin kehittämissuunnitelmiin.

⁴⁶ *Varauksia ei ole hylätty, vaikka on ollut selvää, että kyse on ollut muusta kuin tutkimustarkoituksesta (esim. on haluttu estää valtaukset varaamalla maat tai tarkoitus on ollut tehdä TV-ohjelma). Kaivoslakia on tulkittu siten, että silloinkin varaus on myönnettävä, mutta neljäksi kuukaudeksi. Käytännössä varauksia ei ole koskaan myönnetty neljäksi kuukaudeksi. Varauksissa edellytykset epäillä kaivoslaille vieraita tarkoituseriä ovat erityisen vähäiset, koska varaajan ei tarvitse perustella varaustaan, vaan riittää, että varaaja ilmoittaa nimensä, ammatinsa ja varausalueen sijainnin.*

⁴⁷ KHO 2005:83.

⁴⁸ KHO 1999:14.

⁴⁹ *Kauppa- ja teollisuusministeriön päätökset 10.10.2006, Dnro 32/880/2005 ja 27.1.2007, Dnro 2/655/2006.*

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivoskivennäisten etsinnän keskeinen lähtökohta on yleisesti se, että tähän toimintaan investoivalla tulee olla varmuus hyödyntämisoikeuden saamisesta, kun muut edellytykset täyttyvät (esim. ympäristönsuojeluvaatimuksista johtuvat edellytykset).⁵⁰

Myös eräät haastatellut ovat korostaneet sitä riskiä, joka yhtiölle aiheutuisi, mikäli kaivosoikeuden myöntämiseen liittyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja intressivertailuja. Yhtiöt eivät olisi enää kiinnostuneita etsinnästä Suomessa, ainakaan ellei valtio sitoutuisi korvaamaan yhtiöiden kustannukset siinä tapauksessa, että kaivosoikeus evätään.

Luvan uraanikaivostoimintaan myöntää valtioneuvoston yleisistunto⁵¹. Uraanikaivoslupien käsittely on hyvin perusteellista ja edellyttää laajaa lausunto- ja kuulemiskierrosta. Lupa myönnetään, jos toiminta on eri vaikutukset huomioon ottaen yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ja jos muut ydinenergialaissa säädetyt edellytykset täyttyvät.⁵² Uraanikaivostoiminnan ei siis oleteta lähtökohtaisesti ja aina olevan yleisen edun tai yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Luvan harkinnanvaraisuus ei ole estänyt yhtiöitä kiinnostumasta uraaninetsinnästä Suomessa. Lähes kaikkiin ennestään tunnettuihin uraanimalmiaiheisiin on haettu kaivoslain mukaista valtausta tai varausta.

3.1.5 Hakemusten sisältö

Valtaushakemuksessa hakijan on ilmoitettava, mitä kivennäisiä se otaksuu alueella olevan. Vuoden 1994 alusta on ollut voimassa kaivoslakiin lisätty vaatimus siitä, että hakijan on ilmoitettava, mihin otaksunta perustuu sekä perustelut tarpeellisten tutkimusten arvioidusta määrästä ja laadusta (1625/1992). Hallituksen esityksen mukaan näillä muutoksilla pyrittiin rajoittamaan aiheettomasti tehtäviä valtauksia.⁵³ Sama tavoite oli valtauksen voimassaoloajan porrastuksella (ks. luku 3.11.2).

Käytännössä otaksunnan perusteeksi on riittänyt, että hakija on ilmoittanut esimerkiksi Outokumpu Oyj:n tai Geologian tutkimuskeskuksen aiemmin tutkineen aluetta. Perusteluksi arvioitujen tutkimusten määrälle ja laadulle on riittänyt, että hakija on luetellut joukon tavanomaisia tutki-

⁵⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriön vastaus kirjalliseen kysymykseen 864/2006 vp.*

⁵¹ *Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 11 kohta.*

⁵² *Kauppa- ja teollisuusministeriön vastaus kirjalliseen kysymykseen 934/2006 vp. ja ydinenergialain 21 §.*

⁵³ *HE 120/1992.*

mustoimenpiteitä ja -menetelmiä, joita aikoo käyttää. Selvitystä ei ole tarvinnut esittää tutkimusten budjetista, aikatauluista, henkilöstötarpeesta, tutkimuspalvelujen hankkimisesta tms. Korkeimman hallinto-oikeuden kahdessa melko uudessa päätöksessä on edellytetty seikkaperäisempiä perusteluita, jotta valtausta myönnettäessä voitaisiin varmistua hakijan todellisista tarkoituksista ja valtauksen vaikutuksista.⁵⁴

Yleisluonteisia tutkimussuunnitelmia ovat hakija ja kauppa- ja teollisuusministeriö perustelleet sillä, ettei etukäteen voida tietää, mitä valtausalueen tutkiminen tulee vaatimaan, vaan tieto tarvittavista tutkimuksista tarkentuu tutkimusten myötä.

Vaikka niukat perustelut ovat riittäneet valtauksen myöntämiseen, on valtaushakemukselle jouduttu usein hankkimaan lisäselvitystä (ks. luku 3.5.4).

Tarkastuksen kuluessa Geologian tutkimuskeskuksen ja kauppa- ja teollisuusministeriön muutamat edustajat ovat tuoneet esiin ehdotuksen, jonka mukaan valtausoikeuden saajalle tulisi asettaa velvollisuus raportoida kaivosviranomaiselle vuosittain valtauksella tehdyistä tutkimuksista. Kaivosviranomaisen voisi näin varmistua valtauksen voimassaoloaikana siitä, että valtaaja tekee tutkimuksia ja niitä tehdään riittävästi ja viivyttämättä.⁵⁵ Nykyisin kaivoslaki mahdollistaa sen, että suuretkin alueet vallataan vuosiksi niin, että kaivosviranomaisen vasta jälkeenkäin periaatteessa saa tietää, mitä valtausoikeuden saanut on alueella tehnyt, koska valtaajan on toimitettava tutkimusraportti vasta vuoden kuluttua valtauksen päättymisestä (ks. luku 3.11.7).

Valtauksen esteet

Valtauksen ja kaivospiirin hakijan on annettava hyväksyttävä selvitys siitä, että alueella ei ole kaivoslain 6 §:ssä mainittuja valtauksen esteitä. Kaivosasetuksen 6 §:n 1 momentin (870/1993) mukaan tämä tapahtuu todistuksella, jonka on antanut joko paikallinen maistraatti tai kaksi paikalliset olosuhteet tuntevaa henkilöä tai muulla luotettavalla selvityksellä.

Käytännössä henkilöiden antaessa todistuksen on riittänyt pelkästään heidän nimensä. Heidän esteellisyyttään tai paikallisten olojen tuntemus-

⁵⁴ KHO 2005:83 ja KHO 2005:42.

⁵⁵ Nykyään kauppa- ja teollisuusministeriö pyytää kaikilta suurimmilta etsintää harjoittavilta yhtiöiltä vuosittain tietoja etsintäpanostuksista. Ministeriö on Eno – Kontiolahti-päätöksessään edellyttänyt valtaajan supistavan valtausaluetta tutkimusten edetessä ja asettanut sille velvollisuuden raportoida vuosittain tutkimusten etenemisestä (päätös 10.10.2006, Dnro 32/880/2005).

taan ei ole selvitetty. Todistuksia ovat antaneet usein esteelliset henkilöt (mm. hakijayhtiön omat työntekijät). Todistuksen on saattanut antaa myös hakijayhtiöön liikesuhteessa olevien tahojen työntekijät. Esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen geologit ovat allekirjoittaneet asiakkailleen (mm. Cogema) esteettömyystodistuksia.

Geologian tutkimuskeskus on antanut syksyllä 2006 sisäisen ohjeen, jonka mukaan sen työntekijät eivät saa toistaiseksi antaa esteettömyystodistuksia ja keskuksen omiin valtaushakemuksiin todistus hankitaan maistraatilta.

Vallattavaksi haetuilla alueilla on esteettömyystodistuksista huolimatta ollut varsin yleisesti valtauksen esteitä. Kauppa- ja teollisuusministeriö on hakemuksia käsitellessään joskus huomannut niitä. Ministeriössä on kuitenkin pidetty selvänä, että osa esteistä on jäänyt kokonaan havaitsematta. Tätä käsitystä tukee se, että kun aiemmasta käytännöstä poiketen uraani-valtaushakemuksissa pyydettiin lausunnot alueen kunnilta, tuli niissä ilmi runsaasti valtauksen esteitä.

Kesäkuussa 2006 ministeriö on antanut Internet-sivuillaan⁵⁶ ohjeen, jonka mukaan maistraatin antamia todistuksia pidetään aina luotettavina. Jos todistuksen antaa kaksi henkilöä, on heidän paikallisten olosuhteiden tuntemuksestaan ja esteettömyydestään annettava selvitys.

Maistraateilla valtion yleishallintoviranomaisena ei ole suojelualueiden eikä kuntien kaavoitus- ja rakennustilanteen tuntemusta, joten ne joutuvat todistuksen antaakseen hankkimaan kunnilta lausuntoja. Maistraatti on joskus jopa kieltäytynyt antamasta esteettömyystodistusta.

Näyttääkin perustellulta luopua esteettömyystodistuksista ja siirtyä menettelyyn, jossa lupaviranomainen selvittää alueiden käyttöön liittyvät esteet hallintolain mukaisessa lausunto- ja kuulemismenettelyssä.

3.1.6 Kuuleminen ja tiedottaminen

Kaivoslaki edellyttää ainoastaan kunnan kuulemista tietyissä tapauksissa. Kuntaa on tullut kuulla valtausten yhteydessä tietyillä kaava-alueilla ja aina kaivospiirihakemuksen yhteydessä⁵⁷. Kummassakin tapauksessa kunnan kuuleminen on ollut hakijan vastuulla.

⁵⁶ www.ktm.fi/yritykset/kaivostoiminta.

⁵⁷ Kuntaa on 1.1.2001 lukien tullut kuulla silloin, kun valtaus sijaitsee asemakaavan tai oikeusvaikutteisen kaavan alueella. Voidakseen vastustaa valtausta tulee kunnalla olla alueiden käyttöön liittyvä pätevä syy (kaivoslain 6 §:n 1 momentin 8 kohta (1102/2000)). Kuntien mahdollisuus vaikuttaa maankäyttöön alueellaan on kaivoslaissa rajattu 9 %:iin Suomen pinta-alasta (ks. HE 148/2000 vp). –

Valtaus- ja kaivospiirihakemuksissa normaalimenettely on ollut se, että kauppa- ja teollisuusministeriö on myöntänyt valtausoikeuden tai määrännyt kaivospiiritoimituksen suoraan hakemuksen ja esteettömyystodistuksen perusteella ketään kuulematta ja lausuntoja pyytämättä. Ellei hakija ole hankkinut kunnan lausuntoa kaivospiirihakemuksesta, ministeriö on pyytänyt sen.

Tietyissä erityistapauksissa kauppa- ja teollisuusministeriö on kuullut joitain asianosaisia. Kun valtaushakemus on kohdistunut saamelaisten kotiseutualueelle tai kolttala-alueelle, ministeriö on kuullut asianosaisia erityislain perusteella⁵⁸. Sen sijaan jos hakemus on kohdistunut poronhoitoalueelle, ei kauppa- ja teollisuusministeriö ole kuullut paliskuntia tai Paliskuntain yhdistystä. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on tulkittu, etteivät valtaukset vaikuta poronhoitoon lain tarkoittamalla tavalla eli olennaisesti.⁵⁹

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole kuullut myöskään ympäristöviranomaisia valtaus- tai kaivosoikeuksia myöntäessään. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella se on menetellyt näin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta myös silloin, kun valtausta on haettu Natura-alueelle tai sen läheisyyteen.⁶⁰ Kauppa- ja teollisuusministeriö on ratkaissut, ovatko Natura-selvitykset olleet riittäviä ja mitkä ovat hankkeiden vaikutukset suojeluarvoihin. Ministeriö on päätenyt siihen, etteivät valtaukset aiheuta suojeluarvojen merkittävää heikentymistä eikä siten ole ollut tarvetta käynnistää Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyä. Valtauskirjoihin on Natura-

Kauppa- ja teollisuusministeriö on hankkinut kunnan lausunnon muutamissa tapauksissa, kun se on epäillyt, että valtausalueella on oikeusvaikutteinen kaava.

⁵⁸ *Saamelaisten kotiseutualueella on tullut neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. (Laki saamelaiskäräjistä (974/1995), 9 §, ks. KHO 692/1999). Kolttalailla (253/1995) on säädetty velvollisuudesta antaa kolttien kyläkokoukselle, kolttaneuvostolle, Paliskuntain yhdistykselle ja paliskunnille tilaisuus lausunnon antamiseen (56 §).*

⁵⁹ *Suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa (poronhoitolaki (848/1990), 53 §).*

⁶⁰ *Natura-alueilla on luvan hakijan tehtävä ns. Natura-selvitys. Siinä on selvitettävä suunnitellut toimenpiteet ja niiden vaikutus sekä arvioitava, onko tarvetta käynnistää luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:n mukainen Natura-arviointi- ja lausuntomenettely. Menettely on käynnistettävä, jos suojeluarvot todennäköisesti merkittävästi heikentyvät hankkeen johdosta. – Ainoa tarkastuksen yhteydessä esiin tullut tapaus, jossa alueelliselta ympäristökeskukselta on pyydetty lausunto ennen valtauksen myöntämistä, on ollut Tikema Oy:n vuonna 2003 tekemä valtaushakemus. Se oli saanut paljon julkisuutta, mikä selittää osaltaan lausunnon pyytämisen.*

tapauksissa liitetty ohje "olla yhteydessä paikalliseen ympäristökeskukseen ja alueen haltijaan, jotta tarvittavien luonnonarvojen huomioonottaminen malminetsinnässä varmistetaan".⁶¹

Alueelliselta ympäristökeskukselta ei ole aiemmin pyydetty lausuntoa myöskään kaivospiirihakemuksista. Siten ne eivät ole voineet vaikuttaa kaivosalueen suunnitteluun ja toimintojen sijoitteluun eivätkä arvioida harkinnanvaraisen ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) tarvetta. Eräissä haastatteluissa on korostettu sitä, että ympäristöarvoja ja -kohteita olisi säilytettävissä myös suunnittelun keinoin. Jotkut hakijat ovat hankkineet alueellisen ympäristökeskuksen lausunnon oma-aloitteisesti.

Valtauskirjan antamispäätös on lähetetty hakijalle ja ilmoitustaululla kuulutettavaksi sille kunnalle, jonka alueella valtaus on⁶². Se on toimitettu Metsähallitukselle, jos kyse on ollut kullanhuuhtontavaltauksesta valtion maalla⁶³. Muut kuin valtaaja ovat saaneet tiedon myönnetystä valtauksesta kunnan ilmoitustaululta. Päätöksestä ei ole tiedotettu esimerkiksi paikkakunnan sanomalehdissä.

Kaivospiirin määräämistä koskeva kauppa- ja teollisuusministeriön päätös on lähetetty hakijalle, maanmittaustoimistolle kaivospiiritoimitusta varten ja kunnalle ilmoitustaululla kuulutettavaksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on myöntänyt varaukset sekä valtaus- ja kaivosoikeudet maanomistajia kuulematta ja näille asian vireillöolosta tai päätöksestä tiedottomatta. Maanomistaja on yleensä saanut tiedon maitansa koskevasta valtausoikeudesta, kun valtaaja on pyytänyt tilitietoja valtauskorvauksen maksamista varten. Valitusaika on yleensä jo päättynyt maanomistajan saadessa tiedon valtauksesta⁶⁴.

Kaivospiirin määräämistä koskevasta kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä maanomistaja on saanut yleensä tiedon saatuaan maanmittaustoimistolta kutsun kaivospiiritoimitukseen. Siinä vaiheessa valitusaika on usein⁶⁵ jo päättynyt, eikä maanomistaja ole voinut valittaa tuomiois-

⁶¹ Koska valtauksia ei ole lähetetty tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle, ei sillä ole ollut edellytyksiä seurata sitä, onko valtausoikeuden saanut ottanut siihen yhteyttä valtauskirjassa mainitulla tavalla.

⁶² Päätöstä jatkoajan myöntämisestä valtaukselle ei lähetetä kuulutettavaksi kunnan ilmoitustaululla.

⁶³ Päätös on lähetetty tiedoksi myös lausunnonantajille (lähinnä kyse saamelais- ja kolttalueista).

⁶⁴ Metsähallituksen lausunto kauppa- ja teollisuusministeriölle, 6.6.2003, Dnro 582/470/2003.

⁶⁵ Tarkastuksen yhteydessä on esitetty arvio, että noin puolet kaivospiirin määräämispäätöksistä tulee maanomistajan tietoon siinä vaiheessa, kun valitusaika on päättynyt.

tuimeen (KHO) kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä määrätä kaivospiiri.

Kauppa- ja teollisuusministeriö noudatti edellä selostettua, kaivoslain mukaista kuulemis- ja tiedottamismenettelyä 21.6.2006 saakka. Sen jälkeen saapuneisiin valtaushakemuksiin se on noudattanut hallintolain (434/2003) mukaista kuulemis- ja tiedottamismenettelyä. Jo hieman aiemmin hallintolakia oli alettu soveltaa uraanivaltaushakemuksiin ja kaivospiirihakemuksiin. Osin menettelytavat ovat olleet vielä tarkastuksen aikana muotoutumassa, mutta ne on tarkoitus saada hiottua valmiiksi vuoden 2007 aikana. Uuden menettelytavan mukaan kaikissa valtaus- ja kaivospiirihakemuksissa kuullaan asianosaisia sekä hankitaan asianomaisen kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen lausunnot sekä poronhoitoalueella paliskuntien lausunto. Ministeriö varaa hakijalle mahdollisuuden antaa vastine saaduista lausunnoista. Talvivaara-hanke oli ensimmäinen kaivospiirihakemus, jossa asianosaisilla on ollut mahdollisuus esittää kirjallinen mielipiteensä (määräaika päättyi 7.7.2006).

Kauppa- ja teollisuusministeriö on lisäksi alkanut perustella päätöksiä aiempaa tarkemmin ja myös ryhtynyt tiedottamaan niistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa päätyneensä myös omassa arvioinnissaan siihen, ettei sen toiminta kaivos- ja kaivannaisalan viranomaistoiminnassa ole kaikilta osin hyvällä tasolla. Kaivoslain mukaisten asioiden käsittelyn kehittämisessä on edetty hyvään suuntaan, mutta olennaista parannusta käsittely- ja valvontatilanteeseen on odotettavissa vasta vuoden – parin kuluttua, kun meneillään olevat kehittämissuunnitelmat tuottavat tulosta. Toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että hakemuskäsittelyn tehostamiseksi viimeisen vuoden aikana tehdyt muutokset ovat olennaisia muutoksia entiseen ja ne vastaavat jo varsin hyvin perustuslain ja muun uuden lainsäädännön vaatimuksia.

3.1.7 Kaivostoiminnan lopettaminen ja vastuut

Kaivoslain säännökset kaivostoiminnan lopettamisesta ovat niukat. Ns. jälkihoidossa ne koskevat lähinnä kaivosalueen saattamista yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon.

Jos kaivosoikeuden haltija haluaa luopua kaivosoikeudesta, on siitä ilmoitettava kirjallisesti kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kaivosoikeus katsotaan rauenneeksi siitä päivästä lukien, jona ilmoitus on saapunut ministeriölle (48 §).

Luopumisilmoituksen saavuttua kauppa- ja teollisuusministeriön on tehtävä luopumisesta merkintä kaivosrekisteriin, ilmoitettava asiasta kiinteis-

törekisterin pitäjälle kiinteistörekisteriin tehtävää merkintää varten ja lähetettävä tieto luopumisesta kuulutettavaksi asianomaisen kunnan ilmoitus- taululla (38, 53 ja 55 §).

Luopumisilmoitus ei käynnistä kaupp- ja teollisuusministeriössä pro- sessia, jossa pyrittäisiin selvittämään – lopputarkastus tekemällä tai muilla tavoin – sitä, kuinka hakija on käyttänyt kaivosoikeuttaan ja mitkä ovat osapuolten vastuut tulevaisuudessa. Kaivosoikeuden myöntänyt ministeriö ei tee asiasta päätöstä tai ilmoita kaivosoikeuden päättymisestä kaivospii- rin maanomistajille. Kaivosoikeuden lakkaamisella on kuitenkin suuri merkitys maanomistajille, joille kaivospiirin alue apu-alueineen palautuu korvauksetta (51 §:n 1 mom.).

Kaivoslain mukaan kaivosoikeuden haltijan on, luovuttuaan kaivospii- ristä tai menetettyään kaivosoikeuden, saatettava alue viipymättä yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon. Turvatekniikan keskus valvoo, että toimintansa päättävä kaivos saatetaan yleisen turvallisuuden edellyttä- mään kuntoon (60 §). Turvatekniikan keskus on edellyttänyt kaivosoikeu- den haltijan laativan etukäteen lopettamissuunnitelman, vaikka kaivoslaki ei sitä edellytä⁶⁶. Jos Turvatekniikan keskus katsoo lopputarkastuksessa, että lopettamistoimenpiteet on tehty sen hyväksymällä tavalla (aidat, kiel- totaulut, kuilujen ja patojen sulkeminen jne.), se toteaa kaivosoikeuden haltijan täyttäneen kaivoslain 51 §:n 4 momentin velvoitteet. Tämän jäl- keen entisen kaivosalueen ja -patojen valvonta ei kuulu Turvatekniikan keskukselle.

Epäselvyyttä on käytännössä ollut siitä, kenen kuuluu valvoa, että van- hat kaivospadot ja -alueet ylläpidetään yleisen turvallisuuden edellyttä- mässä kunnossa sen jälkeen, kun Turvatekniikan keskuksen valvonta on lakannut.

Suomessa on arvioitu olevan noin 50–100 avolouhosta, jotka Turvatek- niikan keskus on määrännyt aidattaviksi putoamis- ja sortumisvaaran ta- kia. Lisäksi on useita kymmeniä alueita, joille ei maanalaisten kaivoson- kaloiden sortumisvaaran takia saa Turvatekniikan keskuksen mukaan kos- kaan mennä metsäkoneilla tai edes kävellen. Tällaiset alueet ovat petolli- sia, sillä ainoa näkyvä merkki alueen sortumavaarallisuudesta on sen ympä- rille rakennettu aita.

Vanhoilla kaivosalueilla on jälkeensä sortunut onkaloita ja kaivospa- dot ovat vuotaneet. Kaivosalueilta on myöhemmin myös purettu tai varas- tettu aitoja ja varoituskylttejä on kadonnut. Ihmiset liikkuvat vaarallisilla

⁶⁶ Turvatekniikan keskus on edellyttänyt myös loppuraportin laatimista. Siihen on koottu tietoja, joita voidaan tarvita, jos kaivos esimerkiksi halutaan avata joskus tulevaisuudessa uudelleen.

alueilla. Maanomistajat ovat saattaneet ojittaa kaivosalueeseen kuuluneita metsiä sekä kaivaa maata. Samalla he ovat käynnistäneet – todennäköisesti tietämättään – happamoitumisprosessin ja levittäneet haitallisia vaikutuksia laajalle ympäristöön.

Toimintansa lopettaneisiin kaivosalueisiin liittyvä merkittävänä pidetty maanomistusriski. Kaivostoiminnan loputtua kaivosalueeseen kuuluneiden maiden käyttöoikeus palaa takaisin omistajilleen tai maa jää kaivosyhtiölle, jos yhtiö on ostanut sen itselleen. Myöhemmin kaivosyhtiö saattaa myydä kaivosalueeseen kuuluneet maansa tai osia niistä, ja alueet päätyvät uusille omistajille. Vuosikymmenten mittaan kaivosalueeseen kuuluneet maat voivat vaihtaa omistajaa useita kertoja ja omistus pirstoutua. Entisen kaivosalueen maanomistajat eivät enää välttämättä myöhemmin tiedä, minkälaisia riskejä heidän omistamiinsa maihin kohdistuu.

Kaivostoiminnan loputtua kaivosyhtiö joutuu tekemään vuosikymmenten mittaan erilaisia ylläpito- ja kunnostustoimenpiteitä myös sellaisilla mailla, joihin sillä ei kuitenkaan enää ole käyttö- tai omistusoikeutta. Käytännössä viranomaisten kaivosyhtiöiltä edellyttämistä ylläpito- ja kunnostustoimenpiteistä on jäänyt tämän vuoksi tekemättä.

Vakuudet

Kaivoslaki ei tunne vastuuta, jotka ulottuisivat vuosikymmenten päähen toiminnan lopettamisesta tai olosuhteisiin, joissa kaivosyhtiötä ei enää ole tai se ei kykene vastaamaan vastuistaan. Tällöin kaivosten lopettamistyöt voivat jäädä tekemättä ja myöhemmät, lähes ikuiset vastuut alueen ylläpidosta hoitamatta. Kaivoslaissa ei ole säädetty vakuudesta, ennakkomaksuista tai muista järjestelyistä tällaisten tilanteiden varalta. Kaivostoiminnan muutosten myötä on pidetty selvänä, että myös edellä tarkoitettu kaivostoiminnan harjoittajiin liittyvä riski on kasvanut.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 3 momentin nojalla on kaivosten ympäristöluvuissa voitu toiminnanharjoittaja määrätä asettamaan vakuus kaivoksen jätehuollon varmistamiseksi toiminnan päättyessä. Laki tuli voimaan 1.3.2000. Sen perusteella toimivat kaivokset joutuvat hakemaan aiempien lupiensä tarkistamista. Ensimmäinen vakuus on määrätty vuonna 2002 Suurkuusikon kultakaivokselle. Ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa sellaiset jätehuoltotoimenpiteet, jotka voidaan lupaharkinnan yhteydessä ennakoita lupamääräysten ja lainsäädännön perusteella. Ennakoitavia ovat kustannukset, jotka aiheutuvat erilaisten rakenteiden tekemisestä lopettamisen yhteydessä ja tarkkailutoiminnasta vähin-

tään 30 vuoden aikana.⁶⁷ Sulkemistöiden jälkeen vakuus pääosin puretaan ja palautetaan antajalleen.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin epäily, että ympäristönsuojelulain mukaisesta vakuudesta huolimatta aiheuttaja maksaa -periaate ei tule toimimaan. Vakuusjärjestelyllä ei saavuteta riittävää taloudellista turvaa kaivoksen sulkemisen jälkeen vuosikymmenien mittaan mahdollisesti aiheutuvista ympäristöhaitoista sekä alueen, rakennelmien ja laitteiden kunnostus- ja ylläpitotarpeista.⁶⁸

Ympäristöluvan vakuus kattaa jätehuollon varmistamisen, mutta ei muita alueen jälkihoitotoimenpiteitä (kuilujen sulkeminen, kaivosrakenteiden, rikastamojen ja muiden rakennusten purkaminen, aitojen ja muiden rakenteiden tekeminen jne.) eikä sitä, että alue ja rakenteet ylläpidetään kunnossa niin kauan kuin tarvetta on eli lähes ikuisesti.

Kaivoslain uudistamisesityksessä 2003 ehdotettiin kaivoslakiin säännöksiä vakuudesta, joka kattaisi lopettamistoimenpiteet. Kun kaivosyhtiö on ne suorittanut, vapauttaisi kaivosviranomaisen vakuuden, ja samalla yhtiö vapautuisi kaivoslain mukaisista vastuista.⁶⁹ Esityksestä ei käynyt ilmi, kenelle vastuu ylläpitää alue ja rakennelmat kunnossa siirtyisi tämän jälkeen: maanomistajille, kunnille vai valtiolle? Joka tapauksessa kaivosyhtiöiden vapauttaminen vastuusta siirtäisi yritystoiminnan kustannuksia muille osapuolille kuin aiheuttajalle (vrt. luku 2.1.4).

Pysyvä merkintä kiinteistörekisteriin

Kaivospiirit merkitään kiinteistörekisteriin. Kaivosoikeuden lakatessa Maanmittauslaitos poistaa merkinnän kauppa- ja teollisuusministeriön ilmoituksen perusteella. Näin ollen kiinteistörekisteristä eivät näy lakanneet kaivospiirit tai Turvatekniikan keskuksen vaarallisiksi ja ikuisia käyttörajoituksia sisältäviksi määrittelemät alueet.

Ympäristöhallinto on antanut ympäristönsuojelulainsäädännön perusteella vanhoille kaivosalueille pysyviä käyttökieltoja ja -rajoituksia⁷⁰. Myöskään näitä ei merkitä kiinteistörekisteriin.

⁶⁷ *Ympäristöministeriö (2005).*

⁶⁸ *Mm. sähköpostiviesti Kainuun ympäristökeskuksesta 14.5.2007.*

⁶⁹ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 115–118.*

⁷⁰ *Näitä voivat olla esimerkiksi se, että maanpintaa ei saa rikkoa, rakentaminen ja moottorikäyttöisten maasto- ja liikennevälineiden käyttö tulee kieltää ja kaivoslouhosten harrastuskäyttö esimerkiksi sukeltamiseen tulee estää. (Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen päätös 24.6.2004, PKA-2004-Y-4(111) Maljasalmen asbestikaivoksen kunnostamisesta).*

Vertailun vuoksi todettakoon, että uraanikaivosalueille määrätty, myöhempää maankäyttöä koskevat rajoitukset tulee ilmoittaa maarekisteriin ydinenergia-asetuksen perusteella. Säteilyturvakeskus on määrännyt ja ilmoittanut maarekisteriin merkittäväksi, että Enon Paukkajanvaaran vanhan uraanikaivoksen alueella noin 25 hehtaarin suuruista aluetta saa käyttää vain metsätalousmaana.⁷¹

Monet haastateltavat ovat pitäneet tarpeellisena, että tiedot kaivospiirien sijainnista ja erityisesti pysyvistä entisen kaivosalueen käyttörajoituksista merkittäisiin ja säilytettäisiin kiinteistörekisterissä. Tällöin tieto ei pääse unohtumaan vuosikymmenien mittaan, se on eri tahojen saatavissa ja siirtyy muun muassa maakauppojen yhteydessä.

Kaivoslakityöryhmä ehdotti 2003 kaivoslakiin otettavaksi säännöstä, jonka mukaan kaivoksen vaikutusalue, jolla saattaa olla maankäyttöön liittyviä rajoituksia, saatetaan tiedoksi muun muassa kiinteistörekisteriin.⁷²

Saatu palaute kertomusluonnoksen luvusta 3.1.7

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että kaivostoiminnan lopettamisessa ja siihen liittyvissä vastuissa on epäilemättä kyse yhdestä nykyisen kaivoslain suurimmista heikkouksista.

Metsähallitus toteaa, että tarkastuskertomusluonnoksesta käy hyvin ilmi maanomistajan turvaton asema nykyisen kaivoslain aikana. Kauppa- ja teollisuusministeriön käyttöönottama hallintolain mukainen kuulemismenettely on merkittävä edistysaskel, mutta ei poista varsinaisesta kaivostoiminnasta maanomistajalle aiheutuvia ongelmia. Ongelmia aiheuttavat erityisesti kaivoksen alasajo ja kaivosyhtiön varattomuus kaivosalueen kuntoonpanovaiheessa tai toiminnan lakatessa konkurssin johdosta (vrt. Pahtavaaran kaivosyhtiön konkurssi, jossa maanomistajan ym. valvomia saatavia ei takaisinsaantikanteista huolimatta todennäköisesti saada perittyä). Vastuu lakanneen alueen kuntoonpanosta ja seurannasta on tällaisissa tapauksissa epäselvä, mikäli alueen toiminnan alkaessa ei ole asetettu riittävää vakuutta. Kaivoslaki (ja ympäristönsuojelulaki) asettavat kyllä velvoitteita maanomistajalle, mutta nämä velvoitteet ovat kaivostoimintaa harjoittamattoman maanomistajan kannalta kohtuuttomia.

⁷¹ Ydinenergia-asetus (161/1988), 85 § ja http://ats-fns.fi/archive/esitys_ruokola.pdf.

⁷² Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 118.

3.2 Kaivannaistoiminnan linjaukset

3.2.1 Valtion intressi liittyy lähinnä kaivostoiminnan määrään

Suomessa ei ole ollut virallista, "aukikirjoitettua" kaivos- tai mineraalipolitiikkaa. Kukin viranomainen on tehnyt tapauskohtaisia avustus- ja muita päätöksiä. Lisäksi kaivoslaki on ohjannut kaivosviranomaisen toimintaa.

Ensimmäinen kirjallinen kaivospolitiikan linjaus on kauppa- ja teollisuusministeriössä laadittu "Valtiovallan linjaukset kaivannaistoiminnan edistämiseksi", jonka taustamuistiossa todetaan, että kyse on ehdotuksesta Suomen mineraalipolitiikaksi. Linjaukset on käsitelty hallituksen iltakoulussa 8.2.2006, mutta hallitus ei ole tehnyt niistä periaate- tai muuta päätöstä. Linjaukset edustavat kuitenkin ainakin kauppa- ja teollisuusministeriön tuolloista näkemystä.

Linjauksissa esitettiin seitsemää toimenpidettä⁷³, joilla on tarkoitus edistää ja lisätä kaivostoimintaa Suomessa. Sen sijaan linjauksissa ei tuoda esiin tarpeita uudelleensuunnata, hillitä tai rajoittaa etsintä- tai kaivostoimintaa. Kehittämistarpeita tai ehdotettuja toimenpiteitä ei ollut kohdennettu miltään osin erilaisina eri mineraaleihin.

Linjauksissa mainitaan perusteina Suomessa harjoitettavalle kaivostoiminnalle muun muassa kaivannaistoiminnan kansantaloudellinen merkitys, tuontiriippuvuus, kallioperän potentiaali ja kestävä kehitys.

Linjauksissa todetaan etsintä- ja kaivostoiminnan siirtyminen enenevässä määrin ulkomaisiin käsiin. Globaali teollisuus on kiinnostunut toimimaan Suomessa maailmanmarkkinahintojen kehityksen sekä metallien maailmanlaajuisen kysynnän kasvun ja osittaisen suoranaisen pulan vuoksi. Malminetsintää Suomessa todetaan harjoitettavan osana yhtiöiden globaalia etsintästrategiaa. Uusimpana kiinnostuksen kohteena on mainittu uraani ja kiinnostuksen syynä sen hinnan nousu. Linjauksissa ei ole tarkasteltu ulkomaalaisomistuksen lisääntymisen merkitystä kansallisten intressien näkökulmasta, tällaiseen kehitykseen sisältyviä mahdollisia erilaisia riskejä taikka tarvetta kehittää kaivostoiminnan taloudellista tai muuta ohjausta.

⁷³ *Yhteen TE-keskukseen tuli palkata asiantuntija kaivosalaa varten, palauttaa kauppa- ja teollisuusministeriön kaivostoiminnasta saamat maksutulot alan kehittämiseen, arvioida Finnvera Oyj:n myöntämisvaltuuksien riittävyys, varmistaa alan työvoiman saatavuus, kehittää lupaprosesseja, huomioida kaavoituksessa kivenlouhinnan ja maa-ainesten oton tarpeet sekä asettaa neuvottelukunta kaivannaisteollisuutta varten.*

Muutamit haastateltavat ovat esittäneet, että aiemmin alan toimintaketju (etsintä-kaivos-rikastus-jalostusteollisuus) oli kotimaisissa käsissä, jolloin yritysten etu ja kansallinen etu tulivat hoidetuiksi samalla. Näin ei enää ole alan siirtyessä yhä laajemmin ulkomaisiin käsiin. Kaivospolitiikalta on kaivattu sitä, että sillä tulisi pyrkiä selvemmin arvioimaan ja turvaamaan myös puhtaasti kansallisia intressejä ja strategisten raaka-aineiden saatavuutta pidemmällä aikavälillä, koska Suomen kallioperän potentiaalimäärä ja hyödynnettävyys sekä eri kaivoskivennäisten strateginen merkitys vaihtelevat mineraaleittain.

Muutamien haastateltavien mielestä Suomen tulisi "istua erikseen määriteltävien mineraalien tai niiden esiintymien päällä" (esimerkkinä on mainittu uraani). Kun kansainväliset ja kotimaiset yritykset pyrkivät varautumaan tulevaisuuteen ja hankkimaan raaka-ainevarantoja vuosikymmeniksi, tulisi valtionkin vastaavalla tavalla harkita ja päättää, onko tarvetta ja minkälaista tarvetta on pitkän tähtäimen varautumiseen myös yleisen edun näkökulmasta. Tarvetta kansallisen intressin uudelleenmäärittelyyn on liitetty myös kaivoskivennäisten etsintään (kotimaassa toimivan jalostusteollisuuden raaka-aineiden etsintä) ja taloudellisen ohjauksen uudelleen arviointiin. Kun kaivoskivennäisten hinnat ovat nousseet, tulisi viranomaisten arvioida uudelleen se, jääkö Suomeen riittävä korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämisestä.

3.2.2 Tuontiriippuvuus

Linjauksissa todetaan, että Suomen kaivannaisteollisuus ei ole teollisuudenalana kovin suuri (3 % kansantaloudesta, suora työllistävä vaikutus runsaat 13 000 henkeä), mutta se tuottaa raaka-ainetta kolmasosalle teollisuutta. Nämä asiakastoimialat ovat riippuvaisia kaivosten raaka-aineista. Ne työllistävät 211 000 ihmistä ja niiden vienti on 20 % teollisuuden kokonaisviennistä.

Toisaalta linjauksista käy ilmi, että suomalainen teollisuus on itse asiassa selvästi riippuvaisempi ulkomaisesta kuin kotimaisesta kaivostoiminnasta. Raaka-aineet ovat niin Suomessa kuin koko Euroopassa lähinnä tuontitavaraa. Suomi on vahvasti riippuvainen useiden metallien sekä muiden mineraalisten raaka-aineiden tuonnista. Tuontiriippuvuus ei linjausten mukaan ole normaalioloissa ongelma. Kansainväliset kriisitilanteet aiheuttavat ainoastaan sen, että hyödykkeiden saatavuus voi olla vaikeaa tai hinta korkea.

Linjauksissa siis todetaan Suomen vahva riippuvuus tuontiraaka-aineista. Kotimaisen kaivostoiminnan edistämisen merkitys ei näin ollen perustu kotimaisen teollisuuden raaka-ainetarpeisiin kuin osin. Koti-

maisen kaivostoiminnan edistämisen merkitys perustuu lähinnä siihen linjauksissa lausuttuun seikkaan, että kaivostoiminnan edistämistä pidetään tärkeänä elinkeinotoiminnan laajapohjaisuuden vuoksi ja perinteisten toimialojen kilpailukyvyyn säilyttämisen vuoksi uusien toimialojen rinnalla.

Kriisitilanteisiin ei linjauksissa liity toimenpide-ehdotuksia. Haastateltavat ovat kertoneet tämän taustalla olevan näkemys, jonka mukaan kriisit ovat lyhytaikaisia ja avoimessa markkinataloudessa kyetään tuonnin avulla turvaamaan raaka-ainetarve myös kriisien aikana. Esimerkiksi esiintymiä ei tarvitse tämän vuoksi jättää reserviin eikä huolehtia vanhojen kaivosten nopeasta käyttöönotettavuudesta. Tähän näkemykseen ovat yhtyneet myös Huoltovarmuuskeskuksen edustajat, kun heiltä kysyttiin asiasta tarkastuksen kuluessa. He ovat ilmoittaneet, että kriisitilanteisiin varaudutaan muun muassa varastoimalla keskeisiä raaka-aineita ja että Suomi on kriisitilanteissakin tuonnista, ei omasta kaivostoiminnasta riippuvainen.

3.2.3 Ympäristövaikutukset ja kestävä kehitys

Linjausten mukaan mineraalisten raaka-aineiden hyödyntämisen on oltava taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä.

Kaivannaisteollisuuden aiheuttamien ympäristömuutosten todetaan olevan suurimmat kaivosten avaamisvaiheessa. Merkittävimmät suorat ympäristövaikutukset ovat melu, pöly ja sivutuotteiden varastointi. Erityisesti avolouhinnan todetaan muuttavan alueen maisemakuvaa ja luonnonolosuhteita. Linjauksissa ei mainita haittojen vähentämistarpeita eikä aseteta tavoitteita haittojen vähentämiselle. Linjausten mukaan yhtiöt ovat hyvin sitoutuneita hankesuunnitteluun ja toimintaan, jolla haittoja voidaan minimoida.

Sosiaalisen kestävydestä tuodaan muun muassa esille, että suojelualueilla, esimerkiksi Lapissa, on ilmennyt epäselvyyksiä, intressiristiriitoja ja valitusprosesseja. Näiden todetaan hankaloittavan ja olennaisesti vaikeuttavan kaivostoimintaa ja varsinkin etsintää. Kaivostoiminnassa ongelmana nähdään toimiminen Lapissa suojelualueilla.⁷⁴

Linjausten mukaan raaka-aineiden käyttöä voidaan vähentää kierrättämällä, säästämällä tai käyttämällä korvaavia raaka-aineita. Säästämistä ja korvaavia raaka-aineita ei linjauksissa lähemmin selvitetä. Mahdollisuuksia lisätä kierrättämistä pidetään monen mineraalin osalta rajallisina.⁷⁵

⁷⁴ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 3 ja 19.*

⁷⁵ *Kierrätysmahdollisuuksista on mainittu vain kuparia koskeva, suullisesti esitetty tieto. Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 16.*

Suurin osa tarvittavista mineraalisista raaka-aineista ja kiviaineksista on siten linjausten mukaan hankittava edelleen kaivostoiminnalla.

Linjauksissa pidetään kestäväen kehityksen mukaisena luonnonvarojen hyödyntämistä siellä, missä se kokonaisuuden kannalta tehdään parhaiten. Suomessa kaivokset ovat kansainvälisesti vertaillen moderneja, tehokkaita ja turvallisia. Myös lainsäädäntö sekä viranomaisen toiminta ja valvonta katsotaan linjauksissa kansainvälisesti hyvätasoisiksi.⁷⁶

Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväen kaivostoiminnan kehitykseen liittyy useita piirteitä (esimerkiksi pienet esiintymät, alhaiset pitoisuudet, avolouhinta, hyötykiven osin pitkät kuljetusmatkat, lyhykestoiset kaivokset ja epävarma työllisyys), joita ei linjauksissa käsitellä.

Kaivosten tuottama sivukivi ja rikastehiekka pelkästään mainitaan linjauksissa varastoitavina sivutuotteina, vaikka ne muodostavat Suomen suurimman ja vähän hyötykäytetyn jätevirran (ks. luku 3.8).

Linjauksissa on siten esitetty useita kestäväen kehitykseen liittyviä näkökulmia, mutta niitä ei käsitellä ja perustella tarkemmin eikä myöskään pyritä yhteen sovittamaan erilaisia ristiriitaisia intressejä ja arvioida näistä näkökulmista kaivostoiminnan ohjauksen kehittämistarpeita.

3.2.4 Kansallisvarallisuus ja sen käyttäminen

Linjauksissa todetaan, että monia lupaava kaivoshankkeita on vireillä. Niissä myös korostetaan Suomen geologista potentiaalia. Taustamuistion mukaan useista EU-maista poiketen Suomen kallioperä on malmipotentialtaan hyvä ja vastaa Kanadan, Afrikan ja Australian malmirikkaita kilpiä.⁷⁷ Toisaalta linjauksissa todetaan monien esiintymien ehtyneen, olleen pieniä, "usein myös pitoisuudeltaan tai rikastettavuudeltaan haastavia". Metallikaivosten ja louhintamäärien vähenemisen katsotaan johtaneen käsitykseen kaivostoiminnan hiipumisesta Suomessa. Linjausten mukaan tämä käsitys on virheellinen.

⁷⁶ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 16.*

⁷⁷ *Myös muissa yhteyksissä kauppa- ja teollisuusministeriö on korostanut samaa. Suomen maankamara tarjoaa "hyvät mahdollisuudet kaivannaisteollisuuden kehittymiselle" ja Euroopan mittakaavassa "poikkeuksellisen suuret varannot ja potentiaali" ja "hyviä viitteitä myös timanttiesiintymistä", "erinomaisia mahdollisuuksia löytää merkittäviä uusia esiintymiä. Erityisen hyvältä malmipotentialta vaikuttaa kullan, platinametallien, nikkelin, sinkin, kromin, timanttien ja monien teollisuusmineraalien osalta". Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003b), s. 19 ja Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 15 ja 26. Myös Mining Journalin Suomea koskevassa erikoisnumerossa korostetaan Suomen poikkeuksellisen rikasta maaperää (Mining Journal, tammikuu 2005).*

Linjauksissa ei käsitellä kerrottuja yleisluonteisia lausumia yksityiskoh-
taisemmin Suomen kaivoskivennäisiä geologisina luonnonvaroina. Niissä
ei esitetä tarkempia tietoja eri kaivoskivennäisten potentiaalista tai tunne-
tuista (inventoiduista) ja arvioituista varannoista. Potentiaalinen ja varanto-
jen koot, pitoisuudet, ominaisuudet, sijainti ja muut vastaavat seikat vai-
kuttavat kaivoskivennäisten hyödynnettävyyteen. Mineraalipoliittisen pää-
töksenteon mahdollistamiseksi olisi tarpeen käsitellä tarkemmin geologis-
ta potentiaalia ja sitä, kuinka suuri osa siitä on teknisesti, taloudellisesti tai
sosiaalisesti (esim. suojelualueet) hyödynnettävissä olevaa ja mikä on kai-
voskivennäisten riittävyys lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä.

Linjauksissa ei myöskään lähestytä näitä luonnonvaroja kansallisvaralli-
suutena, jonka valtion- ja kansantaloudellisesti perusteltuun käyttöön tulisi
pyrkä, myös pitkällä aikavälillä. Linjauksissa ei käy esimerkiksi ilmi,
mitkä ovat näiden luonnonvarojen kansan- tai yritystaloudelliset arvot, eri
mineraalien kotimaiset ja globaalit kysyntä- ja hintakehitystä koskevat en-
nusteet, kivennäisten hyödyntämisestä saatavissa olevat hyödyt tai hyödyt
suhteessa varantojen taloudelliseen arvoon.

Tarkastuksen perusteella näyttää ilmeiseltä, että selvää tarvetta kerrotun
kaltaisen tiedon hankkimiseen ja esittämiseen on olemassa, koska geolo-
gisten luonnonvarojen globaalien tarpeiden on arvioitu kaksinkertaistuvan
seuraavan 30 vuoden aikana⁷⁸. Kysynnän kasvun seurauksena on jo käyn-
nissä koveneva kilpailu raaka-ainetarannoista eri puolilla maailmaa. Raa-
ka-aineiden saatavuudesta on sanottu, että se tulee olemaan pysyvämmin-
kin ongelma koko EU:ssa.

Lisäksi linjauksissa korostettu Suomen potentiaali ja malmivarojen run-
saus näyttäisivät olevan ainakin osin hyvin kyseenalaisia. Ennen 1990-
luvun puoliväliä kaivospolitiikka perustui näkemykseen luonnonvarojen
rajallisuudesta. Tämän vuoksi ulkomaisia omistuksia ei pidetty kaivostoi-
minnassa tarkoituksenmukaisina eikä niitä sallittu.⁷⁹

Ympäristöministeriö ja Tilastokeskus ovat useana peräkkäisenä vuotena
todenneet, että "Suomen malmien tunnetut varat ovat kulumassa loppuun,
mutta koska metalliteollisuus on Suomessa uudenaikaista ja kilpailuky-
kyistä, jatkunee metallien jatkojalostus pitkään, joskin näillä näkymin ul-
komaisen raaka-aineen ja kierrätyksen varassa".⁸⁰ Ympäristöministeriö ja
Tilastokeskus seuraavat yhdessä Suomen kansainvälisiä sitoumuksia kes-
tävän kehityksen strategiaan ja luonnonvaraperustan säilyttämiseen.

⁷⁸ *Nurmi-Pietilä (2005), 29.*

⁷⁹ *HE 120/1992 vp.*

⁸⁰ *Ympäristöministeriö ym. (2005), 39 ja ympäristöministeriö ym. (2006), 41.*

Myös kauppaja- ja teollisuusministeriö on arvioinut suurimmaksi uhkatekijäksi Suomessa sen, ettei uusia hyödyntämiskelpoisia esiintymiä ole löytynyt riittävästi. Ministeriön mukaan Suomen potentiaalin, vilkkaan etsintätoiminnan ja vireillä olevien uusien kaivosprojektien merkitsemistä positiivisista näkymistä ei pidä tehdä väärää johtopäätöksiä.⁸¹

Myös Geologian tutkimuskeskus on esittänyt hyvin samansisältöisiä näkemyksiä. Sen mukaan lähes kaikki vähänkin merkittävät tunnetut esiintymät ja malmiaiheet ovat kaivosyhtiöiden hallussa. Tutkimuskeskuksen mukaan sen omissa malmiaihelöydöksissä on ollut vuoden 1997 jälkeen selvästi laskeva suunta. Väheneviä löytöjä ei selitä etsintätoimintaan käytettyjen varojen määrä, sillä jatkuvaa uusien esiintymien löytämistä eivät ole taanneet huomattavakaan kairausresurssit. Tästä on esimerkkinä mainittu kullan etsintä Keski-Lapissa viime vuosina.⁸²

3.2.5 Saatu palaute kertomusluonnoksen luvusta 3.2

Kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan kertomusluonnos tuo hyvin esiin sektoroituneen lainsäädännön ja valtioneuvoston työnjaon eräitä ongelmakohtia sekä samalla vahvistaa kuvaa kaivannaissektorin laajasta "poikki-tieteellisyydestä".

Ympäristöministeriö katsoo, että kaivannaistoiminnan linjauksia koskevat tarkastushavainnot ovat oikeaan osuvia. Kestävän kehityksen näkökulma on kehittämistarpeena sivuutettu käytännön toiminnassa. Ympäristöministeriön mukaan myös Suomessa kaivannaisteollisuuden ympäristöllinen suunnittelemattomuus ja käytetyt menetelmät ovat saattaneet aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja arvokkaiden raaka-aineiden tuhlausta sekä vakavia ristiriitoja maankäytön muiden tarpeiden kanssa. Raaka-aineiden tuotanto on monin paikoin saattanut heikentää myös ympäristön elinkelpoisuutta, viihtyisyyttä ja aiheuttaa pysyviä maisemavaurioita sekä vesien ja ilman pilaantumista.

Geologian tutkimuskeskus esittää, että kertomusluonnoksessa halutaan antaa virheellinen ja harhaanjohtava käsitys Suomen kaivostoiminnan tulevaisuuden näkymistä ja merkityksestä. Geologian tutkimuskeskuksen mukaan luonnoksessa väitetään monessa kohtaa tukeutuen muun muassa Tilastokeskuksen ja ympäristöministeriön tietoihin, että Suomen malmivarat ovat loppumassa ja että suomalaiset kaivokset ovat pieniä tai heikkopitoisia.

⁸¹ Söderholm (2004), 14.

⁸² Geologian tutkimuskeskus (2006), 9 ja 27.

Geologian tutkimuskeskus huomauttaa olevansa asiantuntijavirasto toisin kuin ympäristöministeriö ja Tilastokeskus ja ilmoittaa tilanteen olevan aivan päinvastainen. Suomessa ollaan parhaillaan avaamassa useita, kansainvälisestikin merkittäviä malmikaivoksia, jotka nostavat metallikaivosten louhintamäärät jopa yli 30 miljoonaan tonniin vuodessa, mikä merkitsee yli kolminkertaista volyymiä 1970-luvun ennätystasoon verrattuna. Geologian tutkimuskeskuksen mukaan ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen tiedot maamme malmivaroista eivät ota huomioon uusimpia tutkimuksia ja geologista potentiaalia.

Geologian tutkimuskeskuksen mukaan Suomen malminetsinnällinen tutkimusaste on varsin alhainen. Laajat alueet ovat hyvin heikosti tutkittuja ja uusien esiintymien löytymispotentiaali on huomattava. Tarkemmin tutkituilla alueilla työt ovat kohdistuneet vain kallioperän pintaosiin ja jo 200–500 metrin syvyydeltä tietoja on varsin vähän. Geologian tutkimuskeskuksen omien löytöjen vähentyminen selittyy osittain tutkimuskeskuksen keskittymisellä lisääntyvästi uusien alueiden ensivaiheen alueelliseen etsintään.

Geologian tutkimuskeskus toteaa palautteessaan arviot maankamaran raaka-aineiden kulutuksen kasvusta, niukkuuden lisääntymisestä ja kilpailun voimakkaasta lisääntymisestä. Tutkimuskeskus viittaa myös siihen, että EU:ssa on herännyt tarve varmistaa raaka-aineiden saatavuus ja lisätä raaka-ainehuollon omavaraisuutta muun muassa tutkimustoimintaa tehostamalla.⁸³

Geologian tutkimuskeskus sanoo kaivosteollisuudella olevan keskipitkällä aikavälillä huomattavat aluetaloudelliset vaikutukset, sillä useimmat suuret hankkeet sijoittuvat syrjäseuduille, joille on muuten hyvin vaikea luoda teollista toimintaa. Malminetsinnän edistäminen on tutkimuskeskuksen mielestä nähtävä nimenomaan tästä näkökulmasta ja sitä voidaan verrata yhteiskunnan muiden sektoreiden T & K -panostukseen.

3.3 Valtion menot

Useat viranomaiset käyttävät valtion varoja kaivostoiminnan edistämiseen eri tavoin. Kaivoshankkeissa julkista tukea haetaan hankkeiden eri vaiheissa ja myös useilta eri julkisilta rahoittajilta. Tukea myönnetään muun muassa avustuksena, erilaisina lainoina ja takauksina.

⁸³ *Commission Working Document SEC2007, 771.*

Julkisesta tuesta kaivoshankkeille on päätetty tapauskohtaisesti. Siten esimerkiksi liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta on saatettu päättää ilman, että kauppa- ja teollisuusministeriössä on tiedetty siitä.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on ryhdytty valmistelemaan rahoitusmallia, jota voitaisiin soveltaa yleisemmin kaivoshankkeiden tukemispäätöksiin. Harkittavaksi tulevat muun muassa tukemiskohteet (mihin voi saada, mihin ei) ja tukemismuodot (avustus, laina jne.). Malli selkeyttäisi eri osapuolille valtion mahdollisuudet. Tällä voitaisiin vastaisuudessa vähentää myös lisäbudjettimenettelyä valtion osallistumisesta päätettäessä. Mallissa tultaneen ottamaan huomioon se, että käynnistymisen jälkeen kaivostoiminta voi olla erittäin kannattavaa. Mallin laatimista varten on sanottu tarvittavan kaivostoiminnan yhteiskunnallista tasetta: kartoitusta hyödyistä, haitoista ja riskeistä.

Infrastruktuurimenot

Kaivosten tarvitsemien yleisten teiden rakentamiseen ja parantamiseen on viime vuosina valtion lisätalousarvioissa myönnetty Tiehallinnolle oikeus tehdä kaivosyhtiön kanssa sopimus yleisen tien rakentamisesta kaivosalueelle. Kaivosyhtiö suorittaa ensin itse tien rakentamiskustannukset, jotka valtio maksaa sille ilman korkoa kahden vuoden kuluttua tien käyttöönotosta kahtena peräkkäisenä vuotena edellyttäen, että kaivostoiminta on käynnissä.

Valtion maksettavat rakentamiskustannukset olisivat enintään 3,5 miljoonaa euroa tiestä Suhangon⁸⁴ ja 2,2 miljoonaa euroa Suurkuusikon⁸⁵ kaivospiirin rajalle. Tiehallinto maksaa näiden teiden hoito- ja ylläpitomenot niiden valmistumisen jälkeen⁸⁶.

Vuoden 2007 toisessa lisätalousarviossa⁸⁷ eduskunta on hyväksynyt 8 784 000 euron myöntämisvaltuuden momentilta 26.98.63 (Kainuun kehittämisenraha). Momenttiperustelujen selvitysosan mukaan tämä aiheutuu Talvivaaran kaivoksen tieyhteyksien parantamisen kokonaiskustannuksista siten, että valtio maksaa tästä aiheutuvat menot takaisin viimeistään vuonna 2011.

⁸⁴ HE 62/2005 vp. vuoden 2005 lisätalousarvioksi, momentti 31.24.21 Perustienpito.

⁸⁵ HE 55/2006 vp. vuoden 2006 lisätalousarvioksi, momentti 31.24.21 Perustienpito.

⁸⁶ Samankaltaista rahoitusmallia tullaan esittämään myös Kevitsan kaivokselle (vastaus KK 784/2006 vp.).

⁸⁷ HE 15/2007 vp.

Samassa lisätalousarviossa on Ratahallintokeskus oikeutettu tekemään sopimus Talvivaaran kaivoksen ratayhteyden suunnittelusta ja rakentamisesta siten, että kaivosyhtiö tekee nämä toimet ja että kokonaiskustannukset ovat enintään 48,8 miljoonaa euroa (momentti 31.40.87 Eräät ratahankkeet). Valtio maksaa yhtiölle nämä kustannukset kahtena yhtä suurena eränä ilman korkoa vuosina 2010 ja 2011 edellyttäen, että rataa on käytetty kuljetuksiin riittävässä määrin. Perusteluissa ei ole esitetty arviota VR:n tuloista tai kuljetustarpeesta eikä määritelty riittävyyttä.⁸⁸

Työhallinto

Työministeriö on voinut osoittaa TE-keskuksen yritysosastolle määrärahoja työllisyysperusteisten investointiavustusten myöntämiseen yritystukilainsäädännön perusteella pysyville työllisyysvaikutuksiltaan hyvillä investointihankkeille. Työ- ja kauppa- ja teollisuusministeriöiden hallinnonalat ovat yhdessä avustaneet vuosien mittaan muutamia kaivosalan hankkeita. Tuorein näistä on Suurkuusikon kaivoshanke, johon työhallinto on vuonna 2006 myöntänyt avustusta lähes miljoona euroa ja Lapin TE-keskuksen yritysosasto noin 0,5 miljoonaa euroa.

Työhallinto on käyttänyt kaivos- ja louhintatyön työvoimakoulutukseen keskimäärin 0,3 miljoonaa euroa vuodessa.⁸⁹ Työvoimakoulutuksen tarve on kasvanut uusien kaivosalan hankkeiden myötä.

Ympäristöhallinto

Ympäristöhallinnolla on ollut käytettävissään määräraha valtion jätehuoltotoiminä toteutettaviin pilaantuneiden alueiden kunnostuksiin. Valtion talousarviossa eriteltynä hankkeena on toteutettu Paakkilan ja Maljasalmen asbestikaivosten pilaamien alueiden kunnostus⁹⁰. Kaivokset ovat lopettaneet toimintansa 1960- ja 1970-luvuilla. Ympäristöministeriön mukaan

⁸⁸ *Ratahallintokeskuksen ja Talvivaara projekti Oy:n rautatiehanketta perustettavan yhtiön lukuun tekemässä aiesopimuksessa on määritelty, että Ratahallintokeskuksen maksaman lunastuskorvauksen ehtona on muun muassa, että kaivos-toiminta on maksuajankohtina 30.9.2009 ja 30.4.2010 edelleen käynnissä ja että kaivosradalla on kuljetuksia riittävässä määrin. Maksuajankohdat ovat vuotta aikaisemmin kuin momenttiperustelujen selvitysosassa. Momenttiperustelujen päätösosassa maksuajaksi ilmoitetaan "viimeistään 2011".*

⁸⁹ *Kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osaston 30.5.2005 päivätty muistio Julkinen ja ei-julkinen rahoitus.*

⁹⁰ *TAE 1998, momentti 35.26.77 Ympäristötyöt ja TAE 2003, momentti 35.10.77 Ympäristötyöt.*

valtio maksoi kunnostustöiden aiheuttamista kustannuksista 1 120 000 euroa sekä kunta ja kaivosyhtiö yhteensä 150 000 euroa. Valtio osallistui kunnostustöiden kustannuksiin, koska kaivosyhtiötä (Partek Oy) ei enää voitu velvoittaa vastaamaan puhdistamiskustannuksista ja vapaaehtoisesti se oli suostunut korvaamaan hyvin vähäisen määrän.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet määrärahoja myös pilaantuneiden kaivosalueiden tutkimiseen, kunnostusten suunnitteluun ja mahdollisesti myös pienempiin, talousarviossa erittelemättömiin kunnostushankkeisiin.

Osalle vanhoja kaivosalueita on löytynyt yhtiö, joka on suostunut maksamaan kunnostuskustannukset esimerkiksi imagosyistä. Ympäristöhallinnon edustajien mukaan on olemassa suuri riski, että vastaisuudessa tulee Paakkilan ja Maljasalmen lisäksi muita vanhoja kaivosalueita kunnostettaviksi valtion kustannuksella. Toistaiseksi kaivosalueet eivät ole olleet erityisesti ympäristöhallinnossa painopistealueena eikä kunnostustöitä ole tarpeesta huolimatta tehty.

Suomen ympäristökeskuksessa on valmisteilla MATTI-tietojärjestelmä (maaperän tilan tietojärjestelmä). Siihen kootaan olemassa olevaa tietoa alueista, joilla on ollut maaperää mahdollisesti pilaavaa toimintaa. Tietojärjestelmässä on toistaiseksi yhteensä 21 000 aluetta, joista kaivosalueita on 67 kappaletta. Kaivosalueista 4 on luokiteltu pilaantuneiksi, 4 puhtaiksi tai kunnostetuiksi ja 59 alueen tila tuli vielä selvittää (maaliskuu 2007).

Todettakoon, että myös Geologian tutkimuskeskuksessa on vireillä kaivosten ympäristötietojärjestelmän kehittäminen kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanoon liittyen. Järjestelmä kattaa noin 400 kaivosta. Se sisältää sekä toimintansa lopettaneet että toiminnassa olevat kaivokset ja niiden jätealueet. Näistä noin 50 kaivoksella arvioidaan olevan ympäristölle haitallisia vaikutuksia. Järjestelmään kerätään olemassa olevaa tietoa eri lähteistä, mutta ei hankita uutta tietoa nykytilasta esimerkiksi näytteenoton avulla. Geologian tutkimuskeskuksen edustaja on arvioinut tutkimuskeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen tietojärjestelmien voivan olla osin päällekkäisiä. Geologian tutkimuskeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen tulee huolehtia siitä, ettei tietojärjestelmissä ole päällekkäisyyksiä.

Geologian tutkimuskeskus

Ennen muuta Geologian tutkimuskeskus on käyttänyt valtion varoja kaivostoiminnan edistämiseen. Tutkimuskeskuksen varainkäytöstä (yhteensä noin 55 miljoonaa euroa) kohdistuu kaivostoimintaan suoraan tai epäsuorasti noin puolet (noin 27 miljoonaa euroa), johon sisältyvät myös maksullisen toiminnan menot. Kaivosala on tutkimuskeskuksen merkittävä asia-

kas: sen osuus oli puolet (6,2 milj. euroa) tutkimuskeskuksen maksullisen toiminnan tuloista (12,5 milj. euroa) vuonna 2006.⁹¹

Merkittävä Geologian tutkimuskeskuksen varainkäytön kohde on valtiollinen kaivoskivennäisten etsintätoiminta (ks. luku 3.6.). Tutkimuskeskus on käyttänyt vuonna 2005 siihen noin 13–14 miljoonaa euroa eli 30–34 % toimintamäärärahastaan ja 9,8 miljoonaa euroa (24 %) vuonna 2006.⁹²

Geologian tutkimuskeskuksen hankkeita on sisällytynyt myös Suomen ja Venäjän välisiin velkakonversiosopimuksiin 25,7 miljoonan dollarin (USD) arvosta vuosina 2001–2008. Hankkeina on ollut tieteellisen syväreiän kairaaminen Outokumpuun, seismisiä heijastusluotauksia maaperään, joiden tarkoituksena on muun muassa löytää malmeja, sekä geofyysikan laitehankintoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja TE-keskukset

Outokumpu Oyj:n lopetettua malminetsinnän on sen keräämää materiaalia siirretty Geologian tutkimuskeskuksen julkisiin tiedostoihin. Siirto on aloitettu vuonna 2003 ja jatkuu edelleen. Vuonna 2006 ministeriö käytti 644 066 euroa hankkeesta aiheutuviin kuluihin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja TE-keskukset ovat myöntäneet yritystukia kaivostoimintaan vuosina 2000–2006 seuraavasti:⁹³

⁹¹ *Geologian tutkimuskeskus (2007).*

⁹² *Vuoden 2005 valtiollisen etsinnän kustannuksiksi on esitetty hieman erilaisia lukuja, 13,9 miljoonaa euroa ja 12,5 miljoonaa euroa. Geologian tutkimuskeskus (2006), 4 ja 32.*

⁹³ *Kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi tukea yritysten malminetsintään ja kaivostoiminnan tekniseen tutkimukseen, kunnes vuonna 1997 tästä tuesta luovuttiin osana suorien yritystukien karsintaa. Tarkoitukseen oli osoitettu vuosittain 7–9 miljoonaa markkaa momentilla 32.50.41 (Avustukset teollisuuden edistämiseen). Ministeriö myönsi avustusta myös yliopistojen pienimuotoisille etsintähankkeille, mutta myös tästä tuesta luovuttiin 1990-luvun lopussa (momentti 32.50.24. Kaivannaisteollisuuden edistäminen).*

TAULUKKO 1. Kaivostoimintaan myönnetyt yritystuet vuosina 2000–2006 (tuhatta euroa).⁹⁴

Toimiala (TOL)	Investointituki	Kehittämistuki	Energia-tuki	Työllisyysperusteinen tuki	Yhteensä
13 metallimalmit	860	419	353	953	2 585
141 kivi	772	253	0	0	1 025
143 kemialliset mineraalit	0	4	0	0	4
145 muut	0	323	0	0	323
Yhteensä	1 632	999	353	953	3 937

Investointitukia on myönnetty muun muassa vinotunnelien rakentamiseen ja uusien kaivoskuilujen avaamiseen eli toimintoihin, joilla on pyritty pidentämään kaivoksen toiminta-aikaa. Kehittämistukia on puolestaan myönnetty muun muassa kaivoshankkeiden toteutettavuusselvityksiin, malmioiden tutkimiseen ja avainhenkilöiden palkkaamiseen.

Vuoden 2007 toiseen lisätalousarvioon sisältyy myös momentin 26.98.63 (Kainuun kehittämisraha) lisäys 5,2 miljoonalla eurolla. Momenttiperustelujen selvitysosan mukaan tästä käytetään 5 miljoonaa euroa Talvivaaran kaivoshankkeeseen liittyvien investointien ja koulutushankintojen tukemiseen. Talvivaaran kaivoksen yritystukeen myönnetty määräraha ylittää kaivostoimintaan vuosina 2000–2006 myönnettyjen yritystuki- yhteismäärän (ks. taulukko 1).

Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus

Tekesillä on ollut 1980- ja 1990-luvuilla kaivos- ja mineraalitekniikan alueelle kohdistuneita teknologiaohjelmia. Ohjelmiin käytettiin 1990-luvulla noin 35 miljoonaa euroa julkisia ja yksityisiä varoja. Niihin osallistui noin 200 yritystä.⁹⁵

⁹⁴ *Yrtti-raportointijärjestelmä 20.3.2007. Malmioiden tutkimiseen ja kaivoshankkeiden kehittämiseen liittyviä myöntöpäätöksiä on kirjattu tietokantaan myös muille kuin taulukossa 1 esitetyille toimialoille ainakin noin 500 000 euron arvosta. Pampalo-hankkeelle vuonna 2004 myönnettyä noin 1 miljoonan euron avustusta ei määräaikana haettu maksettavaksi, joten se on peruttu ja poistettu myös tietokannasta.*

⁹⁵ *Kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osaston 30.5.2005 päivätty muistio: Julkinen ja ei-julkinen rahoitus.*

Vuosina 2002–2006 Tekes on käyttänyt yhteensä neljä miljoonaa euroa mineraalien kaivu -toimialan hankkeisiin⁹⁶. Se on rahoittanut muun muassa Talvivaaran malmin bioliuotusmenetelmän kehittämistä ja Kaivoksen sulkemisen käsikirjan vuonna 2005 julkaissutta Kaivotoiminnan ympäristötekniikka -projektia.

Turvatekniikan keskus (Tukes)

Turvatekniikan keskus valvoo yleistä kaivosturvallisuutta, minkä ohella työsuojeluviranomaiset valvovat kaivostoimintaa oman toimialallaan. Tukes valvoo myös kaivosten nostolaitteita, rikastushiekka-altaiden patoturvallisuutta ja sitä, että kaivoskivennäisten hyödyntämisessä ei harjoiteta ilmeistä tuhlausta.

Tukes tarkastaa kaikki toiminnassa olevat kaivokset kerran vuodessa, isot kahdesti. Tehtävää hoitaa yksi henkilö. Siihen käytetään 0,5 henkilötyövuotta. Tukesin kaivosvalvonnasta perimät maksutulot ovat 25 000–30 000 euroa vuodessa.

Valtionyhtiöt

Finnvera Oyj

Vuosina 2000–2006 Finnvera Oyj on myöntänyt kaivostoimialoille lainoja ja takauksia yhteensä 18 miljoonaa euroa.⁹⁷

Suomen Teollisuussijoitus Oy

Suomen Teollisuussijoitus Oy pyrki kaivosalan pääomasijoitusrahaston perustamiseen, mutta hanke kariutui yksityisten sijoittajien puutteeseen. Rahaston sijaan Suomen Teollisuussijoitus Oy on perustanut 20 miljoonan euron kaivosrahoitusohjelman, josta noin 9 miljoonaa euroa on sijoitettu vuonna 2006 neljään Suomessa toimivaan yhtiöön. Niistä yksi, Talvivaara Kaivososakeyhtiö, on omistukseltaan kotimainen.⁹⁸ Ensimmäisen sijoituksen kaivostoimintaan Suomen Teollisuussijoitus Oy on tehnyt vuonna 2003.

⁹⁶ Sähköposti Tekesistä 14.4.2007.

⁹⁷ Sähköposti Finnvera Oyj:stä 21.3.2007.

⁹⁸ Suomen Teollisuussijoitus (2006), 16–18.

3.4 Valtion tulot

Luvussa 3.4 käsitellään niitä valtion tuloja, jotka perustuvat kaivoslakiin ja valtion maksuperustelakiin. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät siten muun muassa valtion kaivostoiminnasta saamat verotulot.

3.4.1 Tulokertymät

Kauppa- ja teollisuusministeriö saa kaivosviranomaisena kaivostoimintaan liittyviä päätös- ja valtausmaksutuloja sekä tuloja Geologian tutkimuskeskuksen sille raportoimien esiintymien myynnistä. Tulot ovat ministeriön kirjanpidon mukaan olleet vuosina 2002–2005 seuraavat:

TAULUKKO 2. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulot kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoiminnasta vuosina 2002–2005 (euroa).

	2002	2003	2004	2005
Päätösmaksut	525 800	285 600	424 500	261 300
Valtausmaksut	662 500	726 900	675 500	801 200
Esiintymien myyntitulot	26 000	8 200	10 000	0
Rojaltit	400	900	1 100	5 600
Yhteensä	1 214 700	1 021 600	1 111 100	1 068 100

Vuosien 2002–2005 tuloista noin 34 % on ollut päätöksistä perittyjä maksuja ja 65 % valtausmaksuja.

Valtauksia ja kaivoksia sijaitsee myös valtion mailla. Valtio, lähinnä Metsähallitus, saa tällöin maanomistajalle maksettavia korvauksia ja maksuja. Vuoden 2002 lopussa Metsähallituksen mailla on ollut valtauksia noin 43 000 hehtaaria ja kaivospiirejä noin 3 100 hehtaaria⁹⁹. Näiden lukujen perusteella voi arvioida, että Metsähallitus on vuosittain saanut pinta-alaperusteisia valtauskorvauksia ja kaivospiirimaksuja yhteensä noin 500 000 euroa. Maanomistajalle voidaan suorittaa myös louhimismaksua. Metsähallituksen saamia määriä ei ole tarkastuksessa selvitetty.

⁹⁹ *Metsähallituksen kirje kauppa- ja teollisuusministeriölle 6.6.2003, Dnro 582/470/2003.*

3.4.2 Päätöksistä perittävät maksut

Nämä tulot perustuvat valtion maksuperustelain nojalla annettuun kauppa- ja teollisuusministeriön asetukseen kauppa- ja teollisuusministeriön maksullisista suoritteista (499/2005, jäljempänä myös maksuasetus). Asetuksen mukaan varauspäättös maksaa 170 euroa/alue, valtauskirja 400 euroa/alue, kaivoskirja 1 000 euroa ja muut hakemuksiin ja oikeuksiin liittyvät päätökset 60 euroa.¹⁰⁰ Asetus tuli voimaan 1.7.2005 ja on voimassa 31.12.2007 saakka. Tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten yhteydessä tarkastetaan vuosittain maksujen kustannusvastaavuuslaskelmat.

Maksujen reaaliarvot ovat laskeneet, sillä niiden euromääriä ei ole tarkistettu 1.1.2002 jälkeen. Kun varauksesta sekä valtaus- ja kaivoskirjasta alettiin vuoden 2002 alussa periä leimaveron asemasta maksuperustelain mukaisia maksuja, ne määriteltiin aiemmin perittyjen leimaverojen suuruiksi. Näistä asiakirjoista perittyjen leimaverojen määriä oli viimeksi tarkistettu 1990-luvun alkupuolella.¹⁰¹

Geologian tutkimuskeskukselta ei ole peritty maksuasetuksen mukaisia maksuja. Tämä on perustunut pitkäaikaiseen käytäntöön, ei säännöksiin. Maksuperustelain 6 §:n 4 momentin nojalla ne olisi tullut periä.

Kaikista kaivoslain mukaisista ministeriön ratkaisuksista ei tehdä päätöstä, jolloin niistä ei myöskään peritä maksua (ks. luku 3.1.7). Ministeriöstä on kerrottu, että syksyllä 2006 on alettu tehdä maksullinen päätös valtausta ja kaivospiiriä koskevasta luopumisilmoituksesta.

Maksun suuruuteen ei vaikuta hakemuskäsittelyn vaatima työmäärä. Työmäärä on ratkaisevasti erisuuruinen esimerkiksi haettaessa kullanhuuhtontavaltausta valtion maille, jolloin alue saa olla enintään seitsemän hehtaarin suuruinen, tai uraanivaltausta Etelä-Suomen tiheästi asutuille alueille, jolloin alue saa olla enintään 100 hehtaaria. Valtauskirjasta peritään 400 euroa niin kullanhuuhtojalta kuin uraanivaltauksen saaneelta yhtiöltäkin. Kauppa- ja teollisuusministeriö on siirtymässä hakemusten käsittelyssä kuulemismenettelyyn ja myös itse selvittämään asioita. Tällöin hakemusten vaatiman työmäärän erot kasvavat todennäköisesti erittäin suuriksi ja tarve porrastaa maksuja hakemuskäsittelyn työmäärän perusteella korostuu.

¹⁰⁰ Yksi varausalue saa olla enintään yhdeksän neliökilometrin suuruinen ja yksi valtausalue yhden neliökilometrin suuruinen. Mikäli varaaja tai valtaaja hakee samalla hakemuksella useita alueita, se joutuu maksamaan kustakin alueesta maksuasetuksessa säädetyn maksun.

¹⁰¹ Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 17.10.2005: Maksut ja korvaukset kaivoslain nojalla, 6.

Valtausoikeudelle voidaan hakea kolmen vuoden jatkoaika. Myöntämispäätöksestä peritään 60 euron suuruinen maksu. Tällä on voitu jatkaa hyvinkin laajojen alueiden valtausta, sillä kaikki samalla kantanumerolla olevat, jatkettaviksi halutut valtausalueet sisällytetään samaan päätökseen.

Kaivoslain 50 §:ssä säädetyn edellytyksin kaivosoikeuden haltija voi saada 5 vuoden pidennyksen kaivostoiminnan aloittamiselle, mikäli tämä ei ole aloittanut kaivostoimintaa kaivoskirjassa määrättyssä ajassa, joka voi olla enintään 10 vuotta (ks. luku 3.12.2). Jatkoaikapäätöstä voi hakea myös uudelleen. Myös tällainen jatkoaikapäätös maksaa 60 euroa. Kaivosoikeus voidaan pitää voimassa jopa vuosikymmeniä maksamalla keran viidessä vuodessa 60 euron maksun¹⁰². Kun esimerkiksi Soklin kaivoksen malmien arvoksi on arvioitu 12,6 miljardia euroa¹⁰³, ei valtiolle ja maanomistajille maksettavilla maksuilla ole merkitystä yhtiön harkitessa jatkoajan hakemista.

Kaivosasioissa ei ole käytössä hakemusmaksuja. Näin ollen mikäli hakija peruuttaa hakemuksensa, ei sen tarvitse suorittaa maksuja. Esimerkiksi valtaushakemuksista on vuosittain peruttu 4–13 % (12–62 kpl).¹⁰⁴ Jokainen jätetty hakemus on ehtinyt aiheuttaa ministeriössä vaihtelevan määrän työtä ja kustannuksia.

Hakemusmaksun käyttöönotto johtaisi kustannusten oikeudenmukaisempaan kohdentumiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat ovat arvioineet hakemusmaksun vaikuttavan myös siten, että hakijat ottaisivat hakemuksen laadinnan vakavammin, mikä todennäköisesti nostaisi hakemusten laatua ja saattaisi myös karsia aiheettomia hakemuksia.

Kuten luvuissa 3.1.5 ja 3.5.4 käy ilmi, ministeriö on joutunut lähes jokaista hakemusta käsitellessään pyytämään lisäselvityksiä, mahdollisesti useita kertoja. Ministeriössä on arvioitu, että lisäselvitysten tekeminen maksulliseksi johtaisi huolellisemmin tehtyihin hakemuksiin.

Maksuasetuksen mukaan asetuksen mukaiset maksut peritään myös anetuista hylkäävistä päätöksistä (1 §).¹⁰⁵ Hylkäävistä päätöksistä on peritty

¹⁰² Tämän lisäksi maanomistajalle tulee maksaa kaivospiirimaksuna 20 euroa/ha/vuosi (ks. luku 3.12.4).

¹⁰³ *Lapin Kansa*, 26.1.2007. Yhtiö ilmoittaa käyttäneensä Soklin tutkimiseen vuosina 1996–2001 yli kolme miljoonaa euroa (*Kemira Oyj:n* 26.10.2001 päivätty jatkoaikahakemus kauppa- ja teollisuusministeriölle).

¹⁰⁴ *Kauppa- ja teollisuusministeriö* (2002), 3. Yksi syy peruutettuihin hakemuksiin on se, että hakija ei ole tiennyt alueella voimassa olevasta varauksesta, valtauksesta tai kaivospiiristä. Yleistä on myös, että yhtiöt peruuttavat hakemuksen syytä ilmoittamatta.

¹⁰⁵ Esimerkiksi valtaushakemuksista on vuosittain hylätty 3–11 % (5–59 kpl). (*Kauppa- ja teollisuusministeriö* 2002, 3).

60 euron suuruinen maksu¹⁰⁶, kun samassa asiassa annettu myönteinen päätös maksaa huomattavasti enemmän: varauspäätös 170 euroa, valtauskirja 400 euroa alueelta ja kaivoskirja 1 000 euroa.

Kun kauppa- ja teollisuusministeriö hylkäsi Cogeman 166 aluetta koskeneen valtaushakemuksen, perittiin päätöksestä hakijalta ainoastaan 60 euron maksu. Mikäli päätös olisi ollut myönteinen, olisi päätöksestä peritty 66 400 euroa.¹⁰⁷ Kielteisen päätöksen valmistelu aiheutti ministeriössä runsaasti työtä: hakija muun muassa täydensi hakemustaan useita kertoja, ministeriö pyysi lisäselvityksiä, hankki lausuntoja, järjesti asianosaisille mahdollisuuden esittää mielipiteensä sekä hankki hakijalta vastineen saamista lausunnoista ja yli 500 mielipiteestä.

Cogeman hakemus oli poikkeuksellisen laaja. Hakemuksen laajuudesta riippumatta kaivosviranomaisen joutuu usein tekemään yhtä paljon tai jopa enemmän töitä kielteisistä kuin myönteisistä päätöstyistä varten. Pieni maksu siirtää kustannusvastuuta ja -riskiä pois hakijalta, mikä voi houkuttaa aiheettomiin hakemuksiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävänä on valvoa kaivoslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista ja tehdä sitä varten tarkastuksia (kaivoslain 59 §:n 1 mom.). Kaivoslaissa on säädetty erilaisista valtausten ja kaivosten valvontaan liittyvistä tehtävistä (ensimmäinen valtauskorvaus, tutkimustyöselostusten toimittaminen, kaivostyön aloittamisen ja jatkumisen valvonta, tarkastukset). Valvonnasta ja tarkastuksista ei ole ministeriön maksuasetuksessa tai kaivosasetuksessa säädetty perittäväksi maksuja eikä niistä siten ole peritty maksuja.

3.4.3 Valtausmaksut

Valtausmaksut perustuvat kaivoslakiin ja -asetukseen. Valtaajan on suoritettava voimassa olevasta valtauksesta valtiolle (kauppa- ja teollisuusministeriölle) valtausmaksu, jonka suuruus on 6,75 euroa/hehtaari/vuosi.¹⁰⁸ Se on maksettava vähintään 10 hehtaarilta, huuhtontakultavaltauksista kuitenkin vähintään 5 hehtaarilta (kaivoslain 16 §:n 1 mom. ja kaivosasetuksen 8 §).

Valtio eli käytännössä Geologian tutkimuskeskus on kaivoslaissa vapautettu valtausmaksusta (kaivoslain 16 §:n 2 mom.). Tutkimuskeskus on siten asetettu edullisempaan asemaan kuin muut valtaajat, mikä on vastoin

¹⁰⁶ Maksuasetukseen liitetyn maksutaulukon mukaan kaivoslain hakemuksiin ja oikeuksiin liittyvä päätös maksaa 60 euroa.

¹⁰⁷ Hakijalta olisi peritty 400 euroa kustakin myönnetystä 166 valtauskirjasta.

¹⁰⁸ Kaivospiiriin ei liity vastaavia valtiolle maksettavia vuosimaksuja.

kilpailuneutraliteetin periaatetta. Tutkimuskeskuksella on ollut esimerkiksi marraskuussa 2006 voimassa noin 4 000 hehtaarin suuruiset valtaukset, joten maksuvapautus on merkinnyt sille noin 27 000 euron suuruista etua muihin valtaajiin nähden. Tutkimuskeskuksen malminetsintään käyttämiin varoihin verrattuna maksuvapautuksessa on kyse pienestä rahamäärästä (ks. luvut 3.3 ja 3.6.3).

Valtausmaksun tarkoitus on hillitä ylisuuria tai muutoin aiheettomia valtauksia. Kaivoslain perustelujen mukaan "Valtauskeinottelun ehkäisemiseksi tarvitaan ... maksuvelvollisuus. Sen vuoksi ehdotetaan, että muun valtaajan kuin valtion on vuosittain suoritettava valtiolle valtausmaksu, jonka suuruus määrätään pinta-alayksikköä kohti."¹⁰⁹

Valtausmaksulle tuli 1.3.1995 alkaen vähimmäismäärä (maksu 10 hehtaarilta). Sen tarvetta perusteltiin sillä, että pienissä valtauksissa valtausmaksun sääntelyvaikutus oli ollut olematon ja valtauksia oli tehty myös muita kuin kaivoslain tarkoitusperiä varten. Suurempien valtausten sääntelyn tehostamista ei pidetty tarpeellisena, vaikka perusteluissa mainittiin, että malminetsintän ammattioorganisaatioilla on usein tarve suurialaisiin valtauksiin. Näissä valtausmaksun sääntelyvaikutuksen katsottiin olevan tehokas: yhtiöt luopuvat valtauksista nopeasti, jos ei ole aihetta jatkaa.¹¹⁰

Valtausmaksu nostettiin vuoden 1995 alusta lukien 30 markasta 40 markkaan hehtaarilta vuodessa. Sen jälkeen maksun nimellisarvoa ei ole tarkistettu. Valtausmaksu on menettänyt reaaliarvostaan viidenneksen.¹¹¹

3.4.4 Saatu palaute kertomusluonnoksen luvuista 3.3 ja 3.4

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että valtion menoja ja tuloja käsittelevät kappaleet kuvaavat nykyistä tilannetta hyvin ja korostavat hyvin jo tiedossa olevia kehittämistarpeita. Ministeriö ilmoittaa suunnitelleensa, että se käsittelee valtion tuloja koskevan asiakokonaisuuden osittain kaivoslain uudistuksessa, osittain ministeriön maksuasetusta koskevassa työssä.

¹⁰⁹ HE 122/1962 vp, 2.

¹¹⁰ HE 312/1994 vp.

¹¹¹ Elinkustannusindeksin arvo oli 1383 tammikuussa 1995 ja 1663 huhtikuussa 2007.

3.5 Kaivosasiat kauppa- ja teollisuusministeriössä

3.5.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävänä on sekä kaivoselinkeinoon strateginen edistäminen että toimia kaivoslain mukaisena oikeuksia myöntävänä ja valvovana viranomaisena. Intressiristiriidan johdosta on monissa viranomaisissa purettu järjestely, jossa sääntely- ja valvontatehtävä ja edistämistehtävä kuuluivat samalle organisaatiolle.

Kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osasto ja sen alainen hallinto edistävät kaivostoimintaa osana elinkeino- ja yrityspolitiikkaa (mm. julkinen erityisrahoitus, suorat yritystuet, erilaiset yrityspalvelut).

Teknologiaosastolla hoidetaan muun ohella kaivoslain valmistelu, kaivannaispoliittisten linjausten valmistelu, Geologian tutkimuskeskuksen ja Turvatekniikan keskuksen ohjaus ja valvonta sekä Geologian tutkimuskeskuksen raporttoimien kohteiden myynti. Teknologiaosasto huolehtii myös Suomen kansainvälisestä markkinoinnista kaivosmaana.

Teknologiaosastolle kuuluvat lisäksi ministeriön työjärjestyksen mukaan kaivosviranomaisen tehtävät. Ne on hoidettu teknologiaosaston kaivosyksikössä, jossa on ollut kaivosylitarkastaja ja kaksi tarkastajaa. Kaivosyksikön saatavilla on ollut myös juridista asiantuntemusta. Vuonna 2006 henkilökuntaa on lisätty.

Kaivosviranomaisen tehtävänä on muun muassa

- myöntää varaukset ja valtaukset, määrätä kaivospiiritoimitukset suoritettaviksi ja antaa kaivoskirjat, kuuluttaa päätökset kunnissa
- myöntää jatkoajat ja lykkäykset, hyväksyä oikeuksien siirrot, ottaa vastaan luopumisilmoitukset, julistaa oikeudet menetetyiksi
- pitää kaivoslain mukaisista oikeuksista kaivosrekisteriä
- suorittaa kaivoslain mukaista valvontaa ja tehdä tarkastuksia
- vahvistaa louhimismaksu, jos osapuolet eivät ole päässeet siitä sopimukseen
- toimia valitusviranomaisena kaivospiiritoimituksen toimitusmiesten päätöksiin.

Kaivosviranomaisen hoidettaviksi kuuluvat asiat oli ministeriön työjärjestyksessä määrätty kaivosylitarkastajan ratkaistaviksi, kunnes ne 1.7.2006

alkaen siirrettiin teknologiaosaston osastopäällikön ratkaistaviksi ja 1.5.2007 alkaen osin palautettiin kaivosylitarkastajan ratkaistaviksi.¹¹²

Kaivostehtävien nykyisenkaltaiseen hoitamiseen kauppa- ja teollisuusministeriössä sisältyy useita eturistiriitoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyrkii eri tavoin edistämään kaivostoimintaa ja markkinoimaan Suomea kaivosmaana ja samanaikaisesti se toimii kaivoslain mukaisena lupaviranomaisena. Ministeriön tehtävät kaivostoiminnan ja kaivosyritysten toiminnan edistäjänä vaarantavat sen objektiivisuuden ja riippumattomuuden lupaviranomaisena.

Teknologiaosaston tehtävänä on Geologian tutkimuskeskuksen tulosohejaus, resursointi ja valvonta. Geologian tutkimuskeskus on varojen käytöllä mitattuna suurin yksittäinen malminetsijä Suomessa. Sillä on hallussaan myös merkittävä määrä varauksia ja valtauksia. Kun ministeriö samanaikaisesti myöntää varaukset ja valtaukset sekä yksityisille yrityksille että alaiselleen tutkimuskeskukselle, on tilanne omiaan herättämään kysymyksen eri luvanhakijoiden tasapuolisesta kohtelusta. Geologian tutkimuskeskus on asetettu muita parempaan asemaan päätös- ja valtausmaksuissa (ks. luvut 3.4.2 ja 3.4.3).

Teknologiaosaston alaisuudessa toimii myös Turvatekniikan keskus, jonka tehtävä on valvoa ja tarkastaa kaivostoimintaa. Siten teknologiaosasto ohjaa ja valvoo kaivostoiminnan valvontaviranomaista samalla, kun se edistää kaivostoimintaa Suomessa.

Ministeriön tehtävänä on vahvistaa louhintamaksut tapauksissa, joissa osapuolet eivät ole saavuttaneet yksimielisyyttä. Ottaen huomioon ministeriön tehtävät oikeuksien myöntäjänä ja kaivostoiminnan edistäjänä, ei ministeriö vaikuta riittävän riippumattomalta käsittelemään tällaista riita-asiaa.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on ollut useaan otteeseen esillä kaivosviranomaisen tehtävien siirtäminen pois ministeriöstä. Kaivoslain uudistamisesityksessä vuonna 2003 tätä ei kuitenkaan ehdotettu. Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että yksittäiset valtaus- ja kaivospiiriratkaisut eivät välttämättä ole ministeriötasolla hoidettavia asioita eivätkä asioiden laatu ja merkitys puolla korkeinta hallinto-oikeutta niiden ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena.¹¹³

¹¹² *Kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestys (89/2006), muut. 498/2006 ja 502/2007.*

¹¹³ *Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 27.5.2003 (numero 7/2003) kauppa- ja teollisuusministeriölle. Hollo (2002) oli tuonut esille samankaltaisia näkemyksiä.*

Käytännön ongelmana on ollut löytää taho, jolle kaivosviranomaisen tehtävät siirrettäisiin. Niitä ei voi siirtää Geologian tutkimuskeskukselle, koska se harjoittaa kaivoskivennäisten etsintää. Vaihtoehtoina ovat olleet esillä myös Tukes ja uusi erillinen yksikkö, jonka haittana on nähty sen jääminen pieneksi.

3.5.2 Kaivoslautakunta

Kaivosasioiden periaatteellista laatua olevien ja laajakantoisten kysymysten sekä muiden kaivoslaisissa mainittujen asioiden valmistavaa käsittelyä varten kauppa- ja teollisuusministeriöllä on apunaan kaivoslautakunta, jonka ministeriö määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnassa on kaivosturvallisuus- ja yleisjaostot. Yleisjaosto antaa lautakunnan puolesta lausuntoja ja käsittelee muut lautakunnalle kuuluvat valtaus- ja kaivosoikeuteen liittyvät asiat (kaivoslain 59 §:n 2 mom. ja kaivosasetuksen 21 §).

Kaivosasetuksen mukaan lautakunnassa tulee olla kaivosteollisuuden, maanomistajien, Turvatekniikan keskuksen ja työsuojeluviranomaiset sekä työnantaja-, toimihenkilö- ja työntekijäjärjestöjen edustajat. Lisäksi lautakunnassa tulee olla edustettuna geologian, vuoritekniikan ja oikeustieteen asiantuntemus (21 §:n 1 mom.). Kaivostoiminnan välitön edunsaaja, kaivosteollisuus, onkin vahvasti edustettuna lautakunnassa: Elinkeinoelämän keskusliiton ja Kaivannaisteollisuusyhdistyksen kautta, minkä lisäksi lautakunnassa on neljä alan työntekijäjärjestöjen edustajaa. Maanomistajilla on lautakunnassa yksi edustaja, jota voi samalla pitää ainoana haitankärsijätahojen edustajana.

Lautakunnan tehtäviin kuuluu käsitellä kaivosalan "periaatteellista laatua olevia ja laajakantoisia kysymyksiä". Tämän johdosta on merkillepantavaa, ettei lautakuntaan kuulu ympäristöhallinnon edustajaa eikä sen kokoonpanoon ole säädetty vaatimusta esimerkiksi ympäristötieteiden ja kansantaloustieteen asiantuntemuksesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa maanomistajalle maksettavan louhimismaksun silloin, kun osapuolet eivät ole päässeet siitä keskenään sopimukseen. Tätä ennen ministeriön tulee kuulla kaivoslautakuntaa. Lautakunnan puolesta lausunnon antaa yleisjaosto (kaivoslain 45 § ja kaivosasetuksen 20 §:n 3 mom.).

Käytännössä lausuntoja louhimismaksuista on annettu harvoin. Eräässä tapauksessa lausunto on annettu niin, ettei jaoston ainoa maanomistajia edustava jäsen ole ollut paikalla.¹¹⁴ Louhimismaksuja vahvistettaessa tar-

¹¹⁴ *Kaivoslautakunnan yleisjaoston pöytäkirja 30.9.2003.*

vitaan yritystoiminnan ja -talouden asiantuntemusta. Sitä edustaa lautakunnan yleisjaostossa lähinnä näitä maksuja maksava taho, kaivosteollisuus. Louhimismaksuja on käsitelty tarkemmin luvussa 3.12.5.

3.5.3 Kaivosrekisteri

Kaivosrekisteri on järjestelmä, jossa ylläpidetään tietoja haetuista ja myönnetyistä kaivoslain mukaisista oikeuksista. Se on ollut myös kaivosasioiden diaari. Varaus-, valtaus- ja kaivospiirihakemukset ja päätökset on merkitty ainoastaan kaivosrekisteriin. Rekisteri ei ole täyttänyt asiakirjarekisterille asetettavia vaatimuksia. Siihen ei esimerkiksi pystytä merkitsemään kaikkia välitoimenpiteitä. Haastateltavien mukaan "asiat ovat olleet mielessä ja asiakirjat hyllyssä". Kun kaivosasioissa on kesäkuun 2006 jälkeen siirrytty hallintolain mukaiseen kuulemismenettelyyn, on valtaus- ja kaivospiiriasiat ryhdytty kirjaamaan kaivosrekisterin ohella ministeriön diaariin, jotta asioiden käsittelyä on pystytty paremmin hallitsemaan ja seuraamaan. Varausasioita ei kirjata ministeriön diaariin.

Kaivosrekisteri on monin tavoin puutteellinen, kömpelö ja epäluotettava kaivosoikeuksien hallintajärjestelmänä. Se ei tue kaivoslain ja ministeriön päätösten noudattamisen seurantaa ja valvontaa (ks. luvut 3.12.2 ja 3.12.3).

Kaivosrekisteriin on havaittu viedyn myös virheellisiä tietoja. Lisäksi tietoja on merkitty vaihtelevin perustein (esim. mikä on kaivosyhtiön kotipaikka) ja osa kaivosrekisteriin merkittäviksi tarkoitetuista tiedoista puuttuu.

Kaivosrekisterin hakuominaisuudet ovat heikot ja -tulos epävarma. Monia kaivostoimintaa tai kaivoslain soveltamista kuvaavia tietoja jäi tarkastuksessa puuttumaan tai tulosten ilmoitettiin olevan epävarmoja. Esimerkiksi kohtuullisella työmäärällä ei olisi ollut mahdollista saada luotettavaa luetteloä voimassa olevista kaivospiireistä, niiden lukumäärästä¹¹⁵ ja pinta-aloista.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä myös julkisuuslaki) 18 §:ssä on säädetty hyvästä tiedonhallintotavasta: viranomaisen tulee hyvän hallintotavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen

¹¹⁵ *Kaivosrekisteristä haettiin tarkastuksen yhteydessä 20.11.2006 sinä päivänä voimassa olevat kaivospiirit. Niitä oli tulosteen mukaan voimassa 176, osa näistä oli tulosteen mukaan kuitenkin lakannut olemasta voimassa. Myös kaivannaisteollisuutta koskevassa kertomuksessa asiasta esitettyihin tietoihin on samoista syistä ministeriön mukaan suhtauduttava varauksella.*

asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Säännöksen nojalla viranomaisen tulee muun muassa pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista sekä ratkaisutuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Kaivosrekisteriä ollaan parhaillaan uudistamassa. Tarkoituksena on muun muassa kehittää se täyttämään asiakirjarekisterille asetettavat vaatimukset, jolloin sitä voitaisiin vastaisuudessa käyttää myös diaarina. Lisäksi on tarkoitus ottaa huomioon myös kaivoslain uudistamisesta mahdollisesti aiheutuvat muutostarpeet. Tarkastuksen perusteella on välttämätöntä, että rekisteriä uudistettaessa otetaan huomioon myös julkisuuslain-säädännön vaatimukset.

3.5.4 Asiakasneuvonta

Puutteelliset hakemukset ovat olleet suuri ongelma ja aiheuttaneet paljon lisätyötä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Osin kyse on ollut siitä, että hakijoilla ei ole ollut riittävästi tietoa perustellun hakemuksen tekemiseksi, osin ministeriön asiakasystävällisestä linjasta. Hakijat eivät ole myöskään aina toimittaneet ministeriön pyytämiä tietoja määräaikana, jolloin ministeriö on pyytänyt tietoja uudelleen. Ministeriön mukaan linja on tältä osin muuttumassa: mikäli hakija ei toimita pyydettyä lisäselvitystä määräaikana tai pyydä sitä varten jatkoaikaa, ministeriö tulee tekemään kielteisen päätöksen.

Varausten, valtausten ja kaivosoikeuksien hakijoille ei ollut minkäänlaisia hakuohjeita, kunnes kesäkuussa 2006 ministeriön Internet-sivuille liitettiin ohjeet valtauksen hakijoille. Niitä on helmi- maaliskuussa 2007 täydennetty ja on annettu ohjeita myös varausten ja kaivospiirien hakemisesta. Vastaisuudessa ohjeistusta annettaneen myös maanomistajille ja kunnille. Ohjeistuksella pyritään parantamaan hakemusten tasoa sekä vähentämään aiheettomia hakemuksia ja ministeriössä tehtävää turhaa työtä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön Internet-sivuilla on kaikkien saatavilla kaivosoikeustilanne tiedostoina (valtaajan nimi, kivennäinen, sijaintitiedot koordinaatteina yms.) ja blancolla karttapohjalla. Suuret kaivosyhtiöt osaavat hyödyntää tällaiset tiedot, mutta pienillä ja uusilla yhtiöillä ja yksityishenkilöillä ei useinkaan ole tarvittavaa osaamista tai karttapalveluita. Myöskään maistraatit eivät osaa hyödyntää näitä tietoja ja neuvoa varauksia¹¹⁶.

¹¹⁶ *Varausilmoitus on kaivoslain 7 §:n mukaan tehtävä maistraattiin. Ks. luku 3.10.*

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan noin 40 % varausilmoituksista on ollut puutteellisia. Ministeriön on pitänyt hankkia niihin lisäselvityksiä, useimmiten painavia perusteluja ja tutkimussuunnitelmia karenszialueiden uudelleen varaamiseksi. Syynä on ollut se, että hakija ja hakemuksen vastaanottanut maistraatti eivät ole tienneet karensseista.

Arviolta noin 2 % varausilmoituksista peruutetaan hakijan saatua ministeriöstä tiedon, ettei varausta voida myöntää vuoden ehdottoman karenssin takia. Arviolta hieman alle 10 % hakemuksista johtaa kielteiseen päätökseen, jonka syynä on useimmiten se, ettei edellisen varauksen päättymisestä ole kulunut vielä yhtä vuotta tai hakija ei ole toimittanut pyydettyjä lisäselvityksiä.

Valtaushakemuksista puutteellisia on ollut noin 90 %. Myös näihin ministeriö on pyytänyt, jopa useaan kertaan, lisäselvityksiä. Niiden yleisin syy on ollut se, että hakemuksessa ei ole ollut riittäviä perusteluita siitä, mihin hakijan otaksunta kaivoskivennäisten esiintymisestä pohjautuu. Lisäselvityksiä on pyydetty myös tutkimussuunnitelmasta. Todettakoon, että näistä molemmista seikoista on kauppa- ja teollisuusministeriölle riittänyt yleisluontoiset perustelut (ks. luku 3.1.5).

Yleinen syy hakijoilta pyydettyihin lisäselvityksiin on ollut myös se, että kauppa- ja teollisuusministeriössä valtauskarttoja digitoitaessa on huomattu vallattavaksi haetulla alueella teitä, rakennuksia ja muita valtauksen esteitä. Tällöin hakijalta on ollut tarpeen pyytää uudet kartat, joissa hakija on ottanut esteet huomioon. Varsin yleisesti lisäselvityksiä on tarvittu myös siksi, että valtauksia on haettu alueelle, jolla on jo voimassa oleva valtaus.

Myös arviolta 90 % kaivospiirihakemuksista on ollut puutteellisia, jolloin niihin on tarvittu lisäselvityksiä. Ministeriö on muun muassa hankkinut kiinteistörekisteriotteita, kunnan lausuntoja, esteettömyystodistuksia, käyttösuunnitelman tarkennuksia sekä lisäselvityksiä henkilöistä, joiden oikeutta hakemus koskee. Samoja asiakirjoja, esimerkiksi esteettömyystodistuksia, on jouduttu hankkimaan yhä uudestaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että palvelutehtävän kunnollista hoitamista ovat rajoittaneet niukat henkilöstöresurssit. Akuuttina vaikeutena on lisäksi ollut monien muutosten kasautuminen samaan aikaan (mm. kuulemiset, rekisterin uudistus, henkilövaihdokset, uraanikohu, hakemusten runsaus).

3.6 Valtiollinen malminetsintä

3.6.1 Talousarvio-ohjaus

Talousarvion momenttiperustelujen selvitysosan¹¹⁷ mukaan Geologian tutkimuskeskuksen tehtävä on tuottaa ja levittää tietoa, jolla edistetään maankamaran hallittua ja kestäväää käyttöä. Toiminnan tavoite on tuottaa hyötyä yhteiskunnalle, sidosryhmille ja ennen kaikkea talouselämälle.

Hyötytavoitetta tukee se, että tutkimuskeskuksen yhdeksi tulostavoitteeksi on vuosittain asetettu raportoida tietty määrä taloudellisesti merkittäviä malmiaihteita (esimerkiksi vuoden 2006 valtion talousarvioesityksen mukaan 2–5 kappaletta).

Etsinnän kohteena olevista kaivoskivennäisistä on vuosittain talousarvio-perusteluissa ollut yleisluonteisia lausumia. Esimerkiksi vuoden 2006 talousarvioesityksessä on todettu, että "etsintä ja arviointi painottuvat jalosta ja perusmetalleihin, teollisuusmineraaleihin, luonnonkiviin sekä turve-, kiviaines- ja pohjavesivaroihin". On vaikea nähdä, miten lausuma suuntaa tutkimuskeskuksen toimintaa ja mitä geologisia luonnonvaroja se rajaa vähemmän painotettaviin etsintä- ja arviointikohteisiin.

Vuoden 2007 talousarvioesityksessä määrärahan perustelujen selvitysosassa on ensi kertaa esitetty alustavana tulostavoitteena tutkimuskeskuksen eri tulosalueiden kustannusosuudet. Yhtenä tulosalueena on luonnonvarojen etsintä ja arviointi (kustannusosuustavoite 40 %). Talousarvioesityksistä ei käy ilmi, paljonko määrärahaa on ollut tarkoitus käyttää kaivoskivennäisten etsintään.

Vuonna 1999 korostettiin Geologian tutkimuskeskuksen momenttiperustelujen selvitysosassa sitä, että malminetsintään osoitetut voimavarat tuli suunnata hyödynnettävyydestä mukaisesti valittuihin kohteisiin (momentti 32.20.21). Vuoden 2000 talousarvioesityksessä todettiin ensimmäistä kertaa, että tutkimuskeskus keskittyy strategiansa mukaisesti ensivaiheen malminetsintään, toisin sanoen etsintään, jolla on tutkimukseen ja mallintamiseen perustuva tavoitteenasettelu.

Muutoksen tavoitteena on ollut optimoida julkisella rahoituksella tehtyä etsintätöitä ja luopua etsinnästä riittävän aikaisin sekä siirtää jatkotutkimukset yhtiöiden vastuulle. Taustalla on tutkimuskeskuksen kansainvälinen arviointi. Arvioinnin mukaan tutkimuskeskus ei ollut tunnistanut toimintaympäristössään tapahtunutta muutosta, vaan toimi edelleen kuten ennen kansainvälisten yritysten tuloa. Arvioinnin mukaan tutkimuskeskus

¹¹⁷ Esimerkiksi vuoden 2006 TAE, momentti 32.20.21.

tutki esiintymiä liian pitkälle ja meni siten alueelle, joka kuuluisi yrityksille. Osa yrityksistä oli pitänyt tutkimuskeskusta potentiaalisena kilpailijanaan.¹¹⁸

Kaivannaistoiminnan edistämislinjauksissa on kuvattu Geologian tutkimuskeskuksen tehtävää ja toimintaa lyhyesti, mutta niissä ei ole otettu kantaa tutkimuskeskuksen toiminnan suuntaamiseen tai volyymeihin.¹¹⁹

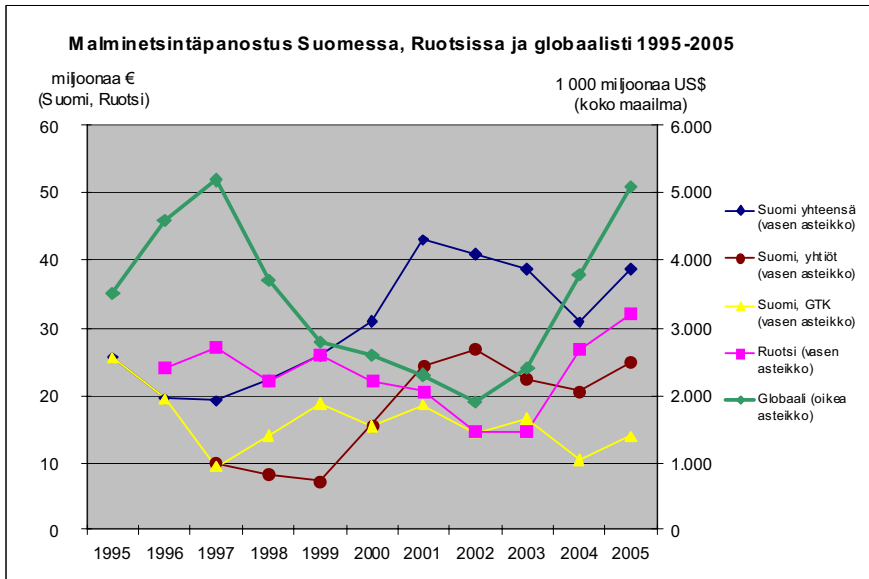
Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Geologian tutkimuskeskus toteaa, että sen malminetsinnän roolia on selkeästi muutettu jo lähes 10 vuotta sitten ja 2000-luvulla tutkimuskeskukselle on laadittu kokonaan uusi strategia. Tutkimuskeskus ilmoittaa olevansa aktiivisessa vuorovaikutuksessa yhtiöiden kanssa, joista useimmat ovat myös merkittäviä asiakkaita.

3.6.2 Valtiollinen etsintä harvinaista

Viime vuosina Suomessa on käytetty kaivoskivennäisten etsintään vuosittain 30–40 miljoonaa euroa. Etsintävolyymi on kasvanut Euroopan suurimmaksi. Ero esimerkiksi Ruotsiin on selvä. Kuviossa 3 on esitetty kaivoskivennäisten etsintäkustannusten kehitys Suomessa, Ruotsissa ja globaalisti. Suomesta on erikseen esitetty tiedot Geologian tutkimuskeskuksen sekä yhtiöiden panostuksesta.

¹¹⁸ *Ministry of Trade and Industry (1996), 54, 79 ja 80.*

¹¹⁹ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), 10–11 ja 17.*



KUVIO 3. Malminetsintäpanostukset 1995–2005. (Lähde: Geologian tutkimuskeskus 2006, 4.)

Kuvion 3 mukaan Geologian tutkimuskeskus on muutamana vuotena käyttänyt malminetsintään lähes yhtä paljon, ja vuonna 2003 jopa enemmän, varoja kuin Ruotsissa kaikki etsijät yhteensä.

Geologian tutkimuskeskus on varojen käytöllä mitattuna Suomen suurin yksittäinen malminetsijä; sen osuus on vuosittain ollut 34–72 % Suomessa etsintään käytetyistä varoista (1997–2005). Sen aktiivisuutta malminetsijänä osoittaa myös, että tutkimuskeskuksen osuus kaikista vallattavaksi haetuista alueista on ollut 1990-luvulla 6–27 % (19–96 aluetta/vuosi).¹²⁰ Tutkimuskeskuksen vallattavaksi hakemien alueiden määrä on 2000-luvulla ollut 17–124 aluetta/vuosi.¹²¹

Suomi on ainoa eurooppalainen maa, jossa valtio harjoittaa etsintätoimintaa. Valtiolliset laitokset ovat laajemminkin eri puolilla maailmaa luopuneet etsintätoiminnasta ja jättäneet sen yhtiöiden tehtäväksi. Myös globaalisti valtiollinen etsintätoiminta on erittäin poikkeuksellista.¹²² Alan

¹²⁰ Kauppa- ja teollisuusministeriö (2002), 4. Geologian tutkimuskeskuksen valtausten pinta-ala on ollut 3 % (3.993 ha) kaikkien valtausten pinta-alasta 10.11.2006.

¹²¹ Sähköposti 18.4.2007 kauppa- ja teollisuusministeriöstä.

¹²² MEG 2007, 2.

asiantuntijoiden on ollut vaikea nimetä Suomen ohella maata, jossa valtio harjoittaa etsintätoimintaa.

Ruotsissa valtiollinen etsintätoiminta siirrettiin ensin valtionyhtiön hoidettavaksi ja muutaman vuoden kuluttua (vuonna 1991) vähäiseksi käyneestä valtiollisesta etsinnästä luovuttiin kokonaan. Neljä vuotta valtiollisen toiminnan loppumisen jälkeen panostus etsintään oli aiempaa huomattavasti suurempaa ja sittemmin kehitys on seurannut globaalia etsintäpanostusta (kuviokuva 3).¹²³

Valtiollinen etsintätoiminta merkitsee etsinnän riskien siirtämistä yhtiöiltä valtiolle. Tämä on Suomessa rahamääräisesti mittavaa samanaikaisesti, kun se on maailmalla hyvin harvinaista.

Tarvetta siirtää etsintäriskiä yhtiöiltä valtiolle on Suomessa perusteltu sillä, että vain harvat yhtiöt tekevät itse ensivaiheen malminetsintää (grass root) eli laajempien malmipotentialisten alueiden tutkimista, jota Geologian tutkimuskeskuksen odotetaan (luku 3.6.1) ja ilmoitetaan tekevän. Tutkimuskeskuksen malminetsinnässä sanotaan otettavan huomioon yhtiöiden oma etsintäaktiiviteetti, jolloin etsintä ei ole päällekkäistä. Tutkimuskeskus pyrkii suuntaamaan toimintansa sellaisille maantieteellisille alueille, joilla yhtiöt eivät toimi ja myös uusiin malmityyppisiin. Myös tutkimuskeskuksen malminetsinnän pitkäjänteisyyttä korostetaan.¹²⁴

Toisin kuin on sanottu, osa Suomessa malmia etsivistä yhtiöistä tekee myös ensivaiheen malminetsintää. Vuoden 2006 syyskuussa 42 yhtiöstä ensivaiheen etsintää teki 14 yhtiötä. Näistä 6 oli timantteja etsiviä junioriyhtiötä ja 2 etsi kultaa, Nikkeliä, timantteja, perusmetalleja, uraania, sinkkiä ja kuparia etsi 6 kaivosyhtiötä.¹²⁵

Lisäksi tutkimuskeskus on edelleen tehnyt paljon samaa malmiaiheiden kohteellista etsintää kuin yhtiöt ja pitänyt päämääränään myyntikelpoisten esiintymien tuottamista. Tutkimuskeskus ei siten ole keskittynyt ensivaiheen etsintään ainakaan oletetussa määrin, mikä on käynyt ilmi tutkimuskeskuksen edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa. Tämä käy selvästi ilmi myös Geologian tutkimuskeskuksen vuonna 2006 valmistuneessa työryhmäraportissa¹²⁶. Siinä työryhmä suositteli, että tutkimuskeskus muuttaisi toimintatapaansa "prospecting-painotteisesta" malminetsinnästä malmipotentialisten alueiden monipuoliseen tutkimukseen ja kartoituk-

¹²³ *Regeringskansliet (2005) ja Mining Journal. Sweden, 14.*

¹²⁴ *Nurmi-Pietilä (2005), 28–29.*

¹²⁵ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 6–7.*

¹²⁶ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 27 ja 46–47. Työryhmän puheenjohtajana oli GTK:n tutkimusjohtaja ja jäsenenä aluejohtaja, toimialapäällikkö ja kaksi hankepäällikköä.*

seen. Työryhmä lisäksi ehdotti, että tutkimuskeskuksen resursseja siirretäisiin kohteellisesta etsinnästä laajempien kokonaisuuksien monipuoliseen tutkimukseen ja että hankkeet tuottaisivat malmiaiheiden lisäksi lisääntyvästi malmialueiden yleisselvityksiä sekä jalostaisivat tietoa selvästi nykyistä tehokkaammin julkaisuiksi, raporteiksi ja kartoiksi.

Tutkimuskeskus toimii myös osin samoilla alueilla ja etsii samoja mineraaleja kuin yhtiöt (ks. kohta 3.6.3). Viimeksi mainittuun seikkaan vaikuttaa osaltaan tarve saada esiintymät myydyiksi.

Geologian tutkimuskeskus on selvittänyt kesäkuussa 2006 noin 50 etsintä- ja kaivosyhtiölle osoittamallaan kyselyllä näiden näkemyksiä tutkimuskeskuksen toiminnasta. Osa 18 vastanneesta (vastausprosentti 36) on antanut positiivista palautetta tutkimuskeskuksen toiminnasta ja kyvystä palvella yhtiöitä. Kolmasosa vastanneista on pitänyt ensivaiheen etsintää tutkimuskeskuksen tärkeänä tehtävänä. Osa on ollut sitä mieltä, että tutkimuskeskuksen tulisi keskittyä perustiedon tuottamiseen ja luopua kokonaan omasta etsintätoiminnasta. Vaikka GTK:n malminetsintä on ollut historiallisesti merkittävää, on sillä sidosryhmäpalautteen mukaan nykytilanteessa myös negatiivisia vaikutuksia.

Yhtiöiltä oli kysytty, pitävätkö ne tutkimuskeskusta kilpailijanaan. Puolet (9) vastanneista ei nähnyt tutkimuskeskuksen toimintaa tässä suhteessa ongelmallisena, 7 piti sitä ongelmana ja 2 vastausta oli ollut vaikeata tulkita.¹²⁷

Kaikkein kriittisimmin tutkimuskeskuksen toimintaan suhtautuivat kerrotun mukaan isommat yhtiöt. Sen sijaan pienemmät junioryhtiöt olivat siihen tyytyväisiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö korostaa, ettei Geologian tutkimuskeskuksen toiminta-alue, raaka-ainehuolto, ole kaikki malminetsintää, vielä vähemmän yhtiöiden kanssa kilpailevaa. Tutkimuskeskuksen tehtävänä on tältäkin osin perustietämyksen tuottaminen malmipotentialista, malminetsintämenetelmistä, hyödyntämiskelpoisista kohteista yms. Tehtävänä on myös tiedon saattaminen tarvitsijoiden tietoon joko ilmaisena yhteiskunnallisena palveluna tai maksullisena palveluna, jos kysymys on yksityiskohtaisemmasta tiedosta. Geologian tutkimuskeskus ei kilpaile yritysten kanssa,

¹²⁷ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 10–12. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa GTK sanoo viiden yhtiön kyselyyn vastanneista kokeneen GTK:n kilpailijakseen. GTK:n mukaan osalle näistä yhtiöistä suomalainen toimintaympäristö on vieras eikä se ole pystynyt riittävästi viestittämään roolistaan alan edistämisessä.*

mutta asiantuntemuksen säilyttämiseksi sen on syytä jossakin määrin olla mukana kaikissa malminetsinnän vaiheissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö esittää, että Geologian tutkimuskeskuksen toimenkuvaa olisi järkevää laajentaa esimerkiksi kaivosrekisterin kehittämiseen ja ylläpitämiseen, mikäli sen muita tehtäviä kuin ns. esivaiheen tutkimustoimintaa karjetaan. Tutkimuskeskuksen tehtäviin voisivat kuulua nykyistä selkeämmin kaivostoiminnan sivutuotteiden käytön edistämiseksi tarvittava tutkimus- ja koordinoituvastuu sekä aineiden tilinpitoon liittyvät tehtävät.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Geologian tutkimuskeskus ilmoittaa, että sen valtausten määrä on vuosina 2000–2006 ollut vuosittain 12–55 kappaletta ja sen osuus valtauksista 3,8–14%¹²⁸. Tutkimuskeskus toteaa valtausten määrän selvästi vähentyneen etsintäpanostuksen siirryttyä alueellisempaan tutkimukseen. Kun tutkimuskeskuksen hallussa olevien valtausten (yhteensä 32 km²) osuus kaikista voimassa olevista valtauksista on pinta-alasuhteessa vain 3,7 %, ei tutkimuskeskuksen mielestä sen etsintätoiminta voi haitata yhtiöiden omaa etsintätoimintaa varsinkin, kun tutkimuskeskuksen valtaukset kohdistuvat pääosin alueille, joilla muiden toiminta on vähäistä.

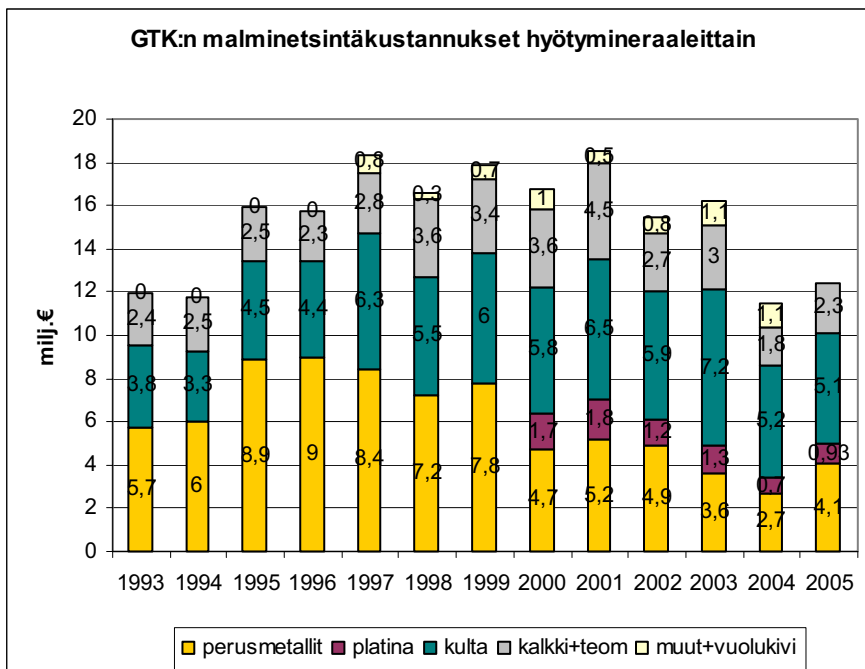
Palautteessaan Geologian tutkimuskeskus pitää suomalaista toimintamallia tuloksellisena. Sen mukaan useimmat maamme kaivoksista ja viireillä olevista kaivoshankkeista perustuvat tutkimuskeskuksen löytöihin. Myös sen perusaineistolla ja promootiotoiminnalla on tärkeä merkitys yhtiöiden panostukseen Suomessa. Ilman valtiolliseen panostukseen perustuvia malminetsinnällisiä innovaatioita yhtiöiden toiminta vähenee.

Edelleen Geologian tutkimuskeskus katsoo palautteessaan, että sen etsintätoiminta on kertomusluonnoksessa esitetty liiketoiminnan omanaishana, yhtiöiden etsinnän kanssa kilpailevana toimintana. Muun muassa sen strategiasta ilmenee tutkimuskeskuksen tavoitteiden liittyvän kansallisen mineraalivarannon yhteiskuntaa hyödyttävään ja kestävään käyttöön. Tämän vuoksi tutkimuskeskuksella ei mielestään edes voi olla kilpailullista intressiä suhteessa yhtiöihin. Tutkimuskeskuksen mukaan on myös muistettava, että kaikki sen löydöt tarjotaan kauppa- ja teollisuusministeriön kautta tasapuolisesti yksityiselle sektorille. Tutkimuskeskus korostaa kilpailun asemasta olevansa aktiivisessa vuorovaikutuksessa teollisuuden kanssa.

¹²⁸ *Luvuista voi laskea, että vuosina 2000–2006 GTK:n osuus kaikista valtauksista on ollut noin 7,8 %.*

3.6.3 Volyyymi, suuntautuminen, tulokset

Kuviossa 4 on esitetty Geologian tutkimuskeskuksen kaivoskivennäisten etsintään käyttämien varojen määrä hyötymineraaleittain:



KUVIO 4. Malminetsinnän kustannukset mineraaleittain 1993–2005. (Lähde: Geologian tutkimuskeskus 2006, 33).

Valtiolliseen malminetsintään käytettyjen varojen määrä on laskenut 2000-luvulla (kuvio 4). Malminetsinnän kustannukset eivät kuitenkaan tutkimuskeskuksen mukaan ole olennaisesti vähentyneet, vaan Geologian tutkimuskeskuksen vuonna 2006 valmistuneen malminetsintäryhmän raportin mukaan muutos johtuu organisaatio- ja laskentaperusteisiin tehdyistä muutoksista.¹²⁹

Aiemmin Geologian tutkimuskeskuksen strategiana oli kotimaisen teollisuuden tarvitsemien raaka-aineiden etsintä ja löydöt tarjottiin ensisijai-

¹²⁹ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 31–33. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Geologian tutkimuskeskus ilmoittaa, että sen vuositasoan panostusta malmin etsintään on vuonna 2006 vähennetty noin 10 miljoonaan euroon, minkä tason se on sanonut olevan strategisten tavoitteidensa mukainen.*

sesti valtionyhtiöille. Painopiste oli perusmetallien etsinnässä. Sittemmin toimintaympäristö on muuttunut. Kansainväliset yhtiöt ovat voineet etsiä kaivoskivennäisiä Suomessa, ja niistä on tullut tärkeä tutkimuskeskuksen asiakas. Lisäksi tutkimuskeskuksen löytämiä kohteita on tarjottu kansainvälisille markkinoille (ks. luku 3.6.3).

Muutos on heijastunut myös Geologian tutkimuskeskuksen etsinnän kohteisiin. Etsinnän painospiste oli 2000-luvulle tultaessa siirtynyt kultaan ja platinametalleihin. Vuonna 2005 etsintämenoista käytettiin 41 % kultaan, 33 % perusmetalleihin, 12 % teollisuusmineraaleihin¹³⁰, 8 % platinametalleihin ja 6 % karbonaattikiviin.

Yhtiöiden etsintäpanostus on suuntautunut kultaan, mutta jonkin verran selvemmin (51 %) kuin Geologian tutkimuskeskuksen.

Yhtiöille suunnatun sidosryhmäkyselyn vastausten mukaan kullaan etsintä on ylikorostunut Geologian tutkimuskeskuksen toiminnassa. Tutkimuskeskuksen malminetsintäryhmä esitti vuonna 2006, että tutkimuskeskuksen resursseja tulisi siirtää kullasta perusmetalleihin.¹³¹

Geologian tutkimuskeskuksen mukaan kaivos- ja etsintäyhtiöiden hallussa on tällä hetkellä 159 tutkimuskeskuksen löytämää kohdetta¹³². Tutkimuskeskus on luokitellut esiintymät löytämikseen, jos yhtiön hallussa olevasta alueesta on olemassa tutkimuskeskuksen laatima valtauseraportti, tutkimusselostus tai muu julkaisu, joka on tallennettu tutkimuskeskuksen julkaisurekisteriin. Vanhin näistä kohteista on vuodelta 1937. Lisäksi näissä 159 kohteessa on joukko 1940-, 1950- ja 1960-luvuilla löytyneitä. Yhtiöiden hallussa olevat kohteet ja niiden määrä kuvaavat siten tutkimuskeskuksen toimintaa 70 vuoden ajalta.

Yhtiöiden hallussa olevista hankkeista valtaosa on edelleen tutkimusvaiheessa, sillä mainituista 159 kohteesta tutkimuskeskus on luokitellut 25 "pitkälle ehtineeksi kaivosprojektiksi tai toimivaksi kaivokseksi".¹³³ Tut-

¹³⁰ *Teollisuusmineraalisektorin yritystoiminta on jo suureksi osaksi ulkomaisessa omistuksessa. Yhtiöiden oma kiinnostus teollisuusmineraalien etsimiseen Suomessa on ollut vähäistä, joten Geologian tutkimuskeskuksen rooli niiden etsimisessä on ollut tärkeä (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006, 11). Haastateltavat ovat selittäneet yhtiöiden vähäisen kiinnostuksen johtuvan siitä, että alalla on vähän junioreita ja kaivosyhtiöillä puolestaan on jo nyt hallussaan suuret varannot niin Suomessa kuin muuallakin. Geologian tutkimuskeskuksen etsintää on puolestaan perusteltu sillä, että jonkun on etsittävä teollisuusmineraaleja, jos Suomessa halutaan olevan alan kaivostoimintaa.*

¹³¹ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 12 ja 47.*

¹³² *Kauppa- ja teollisuusministeriön myyntiprosessin kautta on siirtynyt 29 malmiainhetta.*

¹³³ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 25–26.*

kimuskeskuksesta saadun tiedon mukaan seitsemässä sen löytämässä hankkeessa on toimiva kaivos. Ne ovat varsin erikokoisia ja vanhin perustuu 1950-luvun löytöön.¹³⁴ Lisäksi avaamispäätös on tehty yhdestä kaivoksesta (Suurkuusikko, löydetty 1986). Pitkälle edenneitä ovat Kevitsa (1987) ja Talvivaara (1977).

Geologian tutkimuskeskuksen mukaan vuoden 1997 jälkeen sen malmiäihelöydöksissä on ollut selvästi laskeva suunta. Malmivyöhykkeiden tuloksellisella etsinnällä on elinkaarensa. Jatkuvaa uusien esiintymien löytymistä eivät ole taanneet melko huomattavakaan kairausresurssit, kuten Keski-Lapin kullan etsintä osoittaa. Selvänä on pidetty, että uusien alueiden ja esiintymien löytäminen vaikeutuu vähitellen ja vaatii entistä syvempää osaamista ja uusia menetelmiä.¹³⁵

Sidosryhmäkyselyssä osa vastaajista on pitänyt Geologian tutkimuskeskuksen malminetsinnän tulosta viime vuosilta melko heikkona panostukseen nähden. Tutkimusmetodiikka on katsottu osin vanhanaikaiseksi. Tieteellistä tasoa ei ole arvioitu kaikilta osin kansainvälisesti vertailukelpoiseksi.¹³⁶

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Geologian tutkimuskeskus ilmoittaa, että sidosryhmäkyselyssä pääosa yhtiöistä on antanut hyvin positiivista palautetta ja että viittaus heikkoon tulokseen ja menetelmien vanhanaikaisuuteen on yksittäisen henkilön kommentti eikä perustu faktoihin.

3.6.4 Geologian tutkimuskeskuksen kohteiden raportointi ja huutokaupat

Geologian tutkimuskeskukselle on asetettu tulostavoite raportoida vuosittain tietty määrä taloudellisesti merkittäviä esiintymiä tai malmiäiheita kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeriö on järjestänyt tarjouskilpailun niiden myymiseksi.¹³⁷ Myynti perustuu vuodelta 1940 olevaan lakiin

¹³⁴ *Tutkimuskeskuksen löytämiin esiintymiin perustuvat kaivokset ovat Kemi (löydetty 1959), Hitura (1970), Pahtavaara, Juurikkanniemi, Verikallio, Kivikangas ja Koskela. GTK ilmoittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että 19 toiminnassa olevaa tai joskus toiminutta kaivosta perustuu sen löytöihin. Tämän perusteella 12 sen löytöön perustunutta kaivosta olisi lopettanut toimintansa.*

¹³⁵ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 25–26.*

¹³⁶ *Geologian tutkimuskeskus (2006), 27.*

¹³⁷ *Kauppa- ja teollisuusministeriö panee hankkeet myyntiin julkaisemalla asiasta tiedotteen ministeriön Internet-sivuilla. Lisäksi se lähettää kirjeen 20–30 potentiaaliselle yritykselle. Myynti ajoitetaan alan kansainvälisten kokousten yhtey-*

valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia ki-
vännäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia
maa-alueita (174/1940).

Aluksi esiintymiä voitiin myydä vain valtionyhtiöille, mutta vuodesta
1988 alkaen myös muille kotimaisille yrityksille. Todellista tarjouskilpai-
lua ei silti syntynyt, koska potentiaalisten ostajien määrä jäi edelleen vä-
häiseksi. Pääsyyinä kilpailun puutteeseen olivat kuitenkin myynnissä ollei-
den esiintymien pieni koko ja alhaiset pitoisuudet.¹³⁸

Vuoden 1993 alusta tuli voimaan ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteis-
tönhankintaa koskeva uudistettu lainsäädäntö. Tällöin lakia 174/1940
muutettiin siten, että esiintymiä voidaan myydä myös ulkomaisille yrityksille.
Tämän uskottiin lisäävän kiinnostusta esiintymiin. Samalla päätös-
valta "pienien tai pitoisuuksiltaan köyhien" esiintymien myymisistä siir-
rettiin valtioneuvostolta kauppa- ja teollisuusministeriölle.¹³⁹ Ministeriö
voi ratkaista ne luovutukset, joissa valtiolle tuleva kertakorvaus on enin-
tään kaksi miljoonaa markkaa tai esiintymästä tuotannon alettua vuosittain
maksettavat korvaukset (rojaltit) tulevat kymmenen ensimmäisen vuoden
aikana olemaan yhteensä enintään viisi miljoonaa markkaa (1 §).

Vuosien mittaan muutama luovutus on ylittänyt "pienen" esiintymän ra-
jan ja viety valtioneuvoston ratkaistavaksi, useimmiten koska rojaltien yh-
teismäärän on arvioitu ylittävän viisi miljoonaa markkaa (noin 840 000
euroa) kymmenessä vuodessa.¹⁴⁰ Vuoden 1993 alusta käyttöön otettujen
raja-arvojen suuruutta ei ole tarkistettu, joten valtioneuvoston päätettäväk-
si tulee reaalisesti aiempaa pienempiä hankkeita.

Kiinnostus myynnissä olleita esiintymiä kohtaan ei ole ollut edelleen-
kään kovin suurta. Kauppa- ja teollisuusministeriössä kootun, tarkastuk-
sen yhteydessä käytettävissä olleen aineiston¹⁴¹ mukaan yli puolet 2000-

*teen, jolloin Geologian tutkimuskeskus voi tuoreeltaan markkinoida esiintymiä
omalla näyttelyosastollaan.*

¹³⁸ Valtiontilintarkastajat 1991, 196.

¹³⁹ *Pienistä esiintymistä valtiolle tulevien korvausten pienuuden takia ei enää pi-
detty tarkoituksenmukaisena luovuttamisten viemistä valtioneuvoston ratkaista-
vaksi (Valtiontilintarkastajat 1991, 196 ja HE 120/1992 vp).*

¹⁴⁰ *Rojaltien määrän arviointi on vaikeutunut sen jälkeen, kun Geologian tutki-
muskeskus alkoi raportoida kohteet myyntiä varten aiempaan aikaisemmassa
vaiheessa ja vähemmän tutkittuina. Esiintymän kokoa ja muita rojaltin määrään
vaikuttavia seikkoja voisi arvioida perustellummin vasta tutkimusten tarkentues-
sa.*

¹⁴¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriössä laadittu 14.6.2006 päivätty kartoitus Geo-
logian tutkimuskeskuksen ministeriölle raportoimista kohteista ja niiden myynnis-
tä. Kartoituksessa puuttui hankkeista joitain yksittäisiä tietoja.*

luvulla myyntiin pannuista hankkeista ei ole tuottanut yhtään ostotarjousta, ja ne ovat jääneet myymättä. Myydyiksi saaduista hankkeista ei ollut syntynyt merkittävämpää hintakilpailua. Hyväksytyksi on saattanut tulla ainoa ostotarjous, joka sekkin on saatettu saada vasta neuvottelujen kulussa nostetuksi tasolle, jonka ministeriö on katsonut voivansa hyväksyä. Muutamia hankkeita on ostettu kaivosyhtiön raaka-ainereserviksi ilman selvää hyödyntämisaikomusta.

Vähäisen kiinnostuksen syinä on esitetty muun muassa seuraavia seikkoja:

- Myyntien kohteet ovat muuttuneet tutkimuskeskuksen toimintapolitiikan muutoksen myötä: myytävänä ei ole enää selkeitä esiintymiä, vaan aiheita tai kiinnostavia alueita.
- Myytävän hankkeen kivennäinen on kiinnostanut periaatteessa vain muutamaa yritystä; näillä saattaa olla valmiita raaka-ainereservejä.
- Myyntikohteiden laatuun on voinut vaikuttaa se, että tutkimuskeskus on saattanut raportoida hankkeita osin siitä syystä, että sen yhdeksi tulostavoitteeksi on asetettu tietty lukumäärä esiintymiä, joka tutkimuskeskuksen tulee vuosittain raportoida kauppa- ja teollisuusministeriölle.
- Muun ohella maailmanmarkkinahintojen nousu ja rikastusmenetelmien kehittyminen ovat lisänneet kiinnostavien kohteiden joukkoa, jopa vanhoja kaivoksia vallataan uudelleen, joten muuttuneessa markkinatilanteessa tutkimuskeskuksen kohteiden olisi tullut olla aiempaa laadukkaampia, päinvastoin kuin on käynyt.
- Yhtiöt tekevät itse paljon varauksia ja valtauksia, niiden kapasiteetti on muutoinkin käytössä.

Syynä kiinnostuksen vähäisyyteen ei sen sijaan ole ollut hintapyyntö, sillä kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole asettanut tarjouspyyntöihin lähtöhintaa tai vähimmäishintaa esimerkiksi valtiolle aiheutuneiden tutkimuskustannusten perusteella, vaan kukin ostajaehdokas on voinut vapaasti esittää oman hintatarjouksensa. Hinta on tullut esittää yleensä kolmesta komponentista:

- valtiolle maksettava kertakorvaus
- valtiolle maksettava vuotuinen rojalti, mikäli kaivostoiminta alkaa
- ostajan panostus jatkotutkimuksiin alueella.

Tarkastuksen yhteydessä käytettävissä olleen aineiston mukaan valtio on saanut 2000-luvulla myymistään 12 hankkeesta kertakorvauksina yhteensä hieman alle 300 000 euroa. Korvaus on vaihdellut 1 700 eurosta 50 500 euroon. Keskimäärin se on ollut 25 000 euroa. Aiemmin kun myytävät hankkeet olivat pidemmälle tutkittuja ja siten varmempia, ovat korvaukset

olleet keskimäärin hieman korkeampia. Kaikki kauppahinnat ovat olleet niin pieniä, että ne eivät ole voineet kattaa valtiolle aiheutuneita etsintä-, markkinointi- ja myyntikustannuksia.

Mikäli hankkeessa käynnistyy kaivostoiminta, valtio saa sopimuksen mukaisia vuotuisia rojalteja. Rojalit ovat toistaiseksi realisoituneet erittäin heikosti, sillä kauppa- ja teollisuusministeriön kirjanpidon mukaan valtio on vuosina 2002–2005 saanut rojalteja 350–5 600 euroa vuodessa. Niitä on maksettu yhdestä kaivoksesta, lukuun ottamatta vuotta 2005, jolloin niitä maksettiin kahdesta. Valtion rojaltitulot ovat jääneet nimellisiksi.

Kaivannaistoiminnan edistämislinjauksissa on arvioitu rojaltitulojen määräksi vuodesta 2008 lähtien noin 1–1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Vaikka tämän suuruiset rojalit toteutuisivat, ne eivät riitä kattamaan Geologian tutkimuskeskuksen panostuksia valtiolliseen etsintätoimintaan.

Haastatellut ovat korostaneet hankkeiden myynnin yhtenä hyötynä jatkotutkimusten työllisyysvaikutusta: Ostajan kanssa sovitaan vähimmäisrahamäärästä, jonka tämä käyttää jatkotutkimuksiin sovitulla tavalla eri vaiheissa. Ostajan on raportoitava tutkimuksistaan ja rahankäytöstään. Toisaalta sopimukseen sisältyy ehto, jonka mukaan sopimus on irtisanottavissa ensimmäisen vaiheen jälkeen ilman perusteluja ja seuraamuksia. Tämä ehto on sisällytetty, jottei ostajaa velvoitettaisi turhaan rahankäyttöön, mikäli jo ensimmäisen vaiheen jälkeen osoittautuu, ettei hanketta kannata tutkia pidemmälle.

Vuonna 2000 ja sen jälkeen tehdyissä sopimuksissa on sovittu yhteensä 7,9 miljoonan euron suuruisista tutkimuspanostuksista. Ne ovat vaihdelleet 40 000 eurosta 1 421 860 euroon hanketta kohti (keskimäärin 660 000 euroa).¹⁴² Nämä jatkotutkimuspanostukset eivät yhteenlaskettuina yllä summaan, jonka Geologian tutkimuskeskus on yhden vuoden aikana käyttänyt kaivoskivennäisten etsintään (edellä kohta 3.6.2).

Myytyjen kohteiden toteutuneista tutkimuspanostuksista ja sopimusten mahdollisista irtisanomisista ei ole ollut saatavilla riittäviä tietoja. Tutkimustöistä on raportoitu ministeriölle erittäin heikosti, tai ainakaan ministeriö ei ollut löytänyt tällaisia raportteja kootessaan aineistoa tutkimuskeskuksen raportoimista ja myyntiin pannuista kohteista.

Geologian tutkimuskeskuksen tutkimien hankkeiden markkinoinnista on sanottu tulevan hyötyä lisäksi siten, että niiden myötä markkinoidaan tutkimuskeskuksen osaamista ja ammattitaitoa sekä Suomea kaivosmaana.

¹⁴² *Luvut perustuvat samaan kauppa- ja teollisuusministeriön aineistoon kuin kertakorvaukset.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Geologian tutkimuskeskus sanoo saattavansa löydöt mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tarjouskilpailuun, minkä vuoksi tarjotut summat ovat usein pie-nehköjä eivätkä kaikki aiheet ole menneet kaupaksi. Toisaalta valtion pa-nostus pysyy näin kohtuullisena ja suurimmat riskit siirtyvät yrittäjille. Menettelytapa varmistaa valtion edun turvaamisen myös merkittävässä löydöksissä myyntisummana ja erityisesti rojalteina. Etsintätoiminnan varsinainen hyöty on kuitenkin uuden, kannattavan teollisen toiminnan syntyminen sekä sen alue- ja kansantaloudelliset vaikutukset.

Tutkimuskeskus toteaa, että etsintätoimintansa lähtökohtana aina olleen kansallisten mineraalivarantojen tutkiminen ja käyttöön saattaminen yh-teiskunnan kestäväen raaka-ainehuollon turvaamiseksi pitkällä aikavälillä, ei liiketaloudellinen lähtökohta. Tämän vuoksi valtion tuloihin ja menoi-hin kohdistuva tarkastelua ei voi pitää erityisen onnistuneena.

3.7 Kaivostoiminnan työllistävä vaikutus

Kaivannaistoiminnan linjausten taustamuistion mukaan kaivannaisteolli-suusklusterin työllistävä vaikutus on 13 400 henkilöä.¹⁴³ Sen sijaan kai-vostoiminnan työllistävä vaikutusta ei muistiossa ole selkeästi mainittu, vaikka muistio toimii perusteluna erityisesti kaivostoimintaa koskeville ehdotuksille. Esittämistapa on hämännyt ainakin eräitä tiedotusvälineitä, sillä niissä on kaivostoiminnan työllistävä vaikutuksena esitetty 13 400 henkeä.¹⁴⁴ Osa kaivannaisteollisuusklusterin työllistävästä vaikutuksesta perustuu kotimaiseen kaivostoimintaan, osa ulkomaiseen. Klusterin tär-kein työllistäjä on laitevalmistajat, joiden tuotannosta suurin osa menee vientiin.

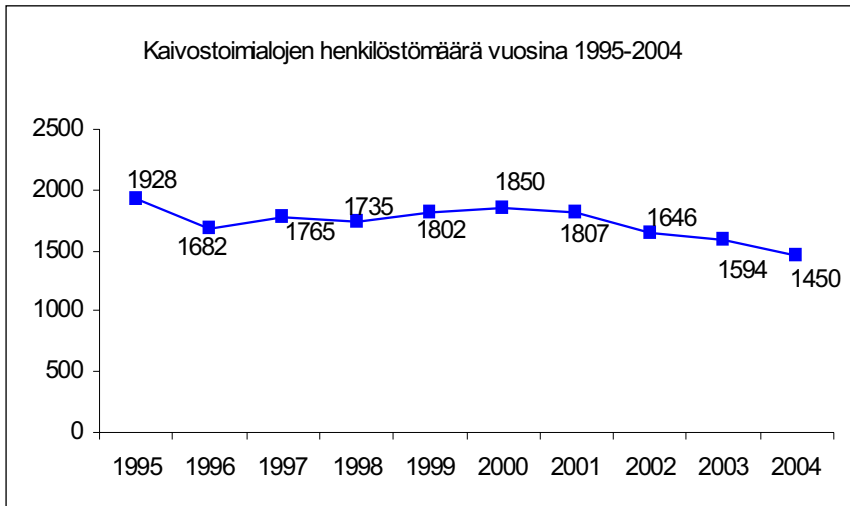
Taustamuistio lienee tulkittavissa niin, että kaivostoiminta työllistää noin 2 000 ja kaivoskivennäisten etsintä noin 400 henkeä.

Tilastokeskuksen tilastot eivät suoraan osoita kaivostoiminnan työllistä-vää vaikutusta, sillä toimialaluokitus ei vastaa kaivoslain määrittelyjä,

¹⁴³ *Kaivannaisteollisuusklusteriin on luettu myös maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto, luonnonkiviä hyödyntävä teollisuus, raaka-aineiden etsintä, koko kaivannaisteollisuudelle koneita ja laitteita valmistavaa teollisuus sekä kai-vannaisteollisuudelle palveluja tuottavat yritykset. – Vuonna 2003 ministeriö il-moitti kaivannaisteollisuuden työllistäväksi vaikutukseksi 9600 henkeä, mikä joh-tui siitä, että kaivannaisteollisuus määriteltiin suppeammin (Kauppa- ja teolli-suusministeriö 2003b, 9–10).*

¹⁴⁴ *Ks. Tekniikka ja Talous, 9.3.2006 ja Talouselämä 8/2006.*

vaan samoihin lukuihin sisältyy muun muassa graniitin louhinta. Toimialatilastojen avulla voidaan kuitenkin kuvata kaivostoiminnan suuruusluokkaa. Kuvioon 5 on koottu ja yhdistetty kaikki kaivoslain mukaisia kivennäisiä louhivat toimialat¹⁴⁵. Luvuissa on kunkin toimialan koko henkilöstö (työntekijät, toimihenkilöt ja yrittäjät).



KUVIO 5. Kaivostoimialojen henkilöstömäärä 1995–2004. (Lähde: Tilastokeskus, teollisuuden toimialatilasto.)

Toimialatilaston mukaan kaivostoimialojen henkilöstömäärä on ollut laskusuunnassa. Toimialat työllistävät vähemmän (enintään 1 500) kuin linjauksissa vuonna 2006 esitettiin (2 000).

Toimialatilastoissa kaivostoiminnan työllistämiä henkilöitä on luettu myös teknisten palveluiden toimialalle (mm. malmien etsintä) ja rakentamisen toimialalle (mm. kaivosten perustaminen), mutta kaivostoiminnan osuus ei ole erotettavissa niistä.

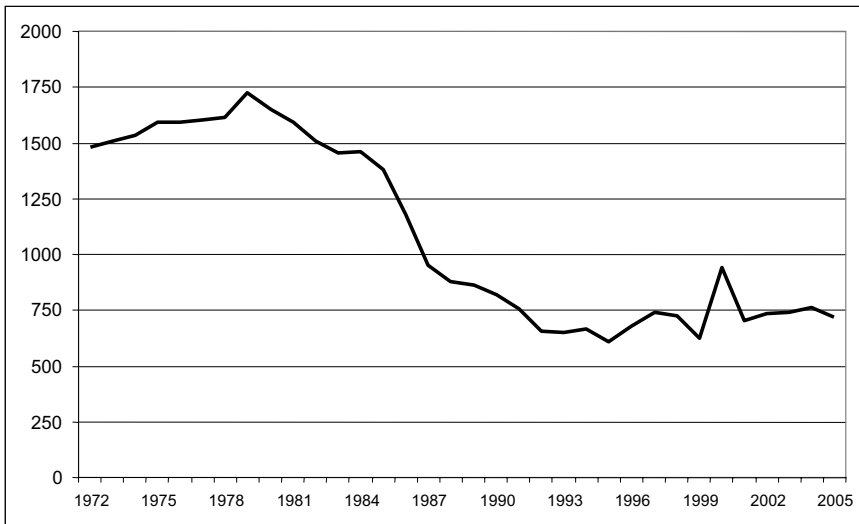
Kauppa- ja teollisuusministeriö kerää vuosittain kaivosyrityksiltä tiedot kaivostoiminnassa tehtyjen työtuntien määristä¹⁴⁶. Näistä tiedoista ministeriö on koonnut tilastoja kaivosmiehistä eli henkilöistä, jotka ovat osallistuneet varsinaiseen kaivostyöhön tai sen työnjohtoon¹⁴⁷. Kaivosten rikas-

¹⁴⁵ Mukana ovat metallimalmien louhinta (toimiala 13), kivenlouhinta (141) ja kemiallisten mineraalien ja muiden tuotteiden louhinta (143–145).

¹⁴⁶ Ministeriö on muuntanut sille ilmoitettujen työtuntien lukumäärät henkilötyövuosiksi.

¹⁴⁷ Kaivosmiehiin sisältyvät kaivosyhtiöiden omat työntekijät ja urakoitsijoiden palkkalistoilla olleet henkilöt avokaivoksilla ja maanalaisilla kaivoksilla.

tamo-, toimisto-, johto- ja muun vastaavan henkilökunnan määriä koskevista tiedoista ei ministeriö ole laatinut tilastoja. Kaivosmiesten määrä on kehittynyt kuviosta 6 ilmenevällä tavalla:



KUVIO 6. Kaivosmiesten määrän kehitys vuosina 1972–2005. (Lähde: Sähköposti Turvatekniikan keskukselta 2.2.2007.)

Kaivostoiminnan työllistävä merkitys on vähentynyt voimakkaasti vuodesta 1980. Kaivosmiesten määrä oli suurimmillaan vuonna 1979, jolloin heitä oli 1.725. Määrä laski 1980-luvulla hyvin lyhyessä ajassa, ja 1990-luvulle tultaessa kaivosmiehiä oli noin 700. Siitä tasosta määrä on sittemmin vähän noussut (kuvio 6).

Työllistävyyden voimakkaan vähenemisen taustalla on useita syitä. Niistä merkittävin lienee se, että suuri määrä maanalaisia kaivoksia suljettiin 1980-luvulla. Uudet kaivokset ovat olleet avokaivoksia ja vanhoja avokaivoksia on laajennettu. Avolouhinnassa malmi- ja kivitonnien tuottaminen on 4–5 kertaa tehokkaampaa ja henkilöstötarve vähäisempi, koska esimerkiksi louhintatyö voidaan tehdä suuremmilla koneilla eikä rakenteiden tuentaa ei tarvita.

Myös kaivosten automatisointi, töiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen sekä muu toiminnan kehittäminen on vähentänyt työvoiman tarvetta samanaikaisesti, kun louhintamäärät ovat kasvaneet.¹⁴⁸ Nykyään kaivokset

¹⁴⁸ Esimerkiksi yksi urakoitsija saattaa kiertää monella pienellä kaivoksella louhimassa ja murskaamassa kerralla 1–2 vuoden tarpeet, kun aiemmin kullakin kaivoksella oli omat työntekijät (mahdollisesti osan vuotta lomautettuina).

tarvitsevat samansuuruista tuotantoa varten kymmeniä prosentteja vähemmän henkilökuntaa kuin 1980-luvulla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön keräämät kaivosmiesten määrää kuvaavat luvut perustuvat työtuntien määriin. Ne eivät kerro sitä, kuinka moni henkilö on työllistynyt kaivostoiminnassa ja kuinka pitkäksi aikaa. Kun vain noin puolet kaivoksista toimii vuodesta toiseen ja ympäri vuoden, on osa kaivosmiehistä määräaikaisissa työsuhteissa ja asuu muualla kuin kaivospaikkakunnalla.

Uusiin kaivoshankkeisiin asetetaan paljon toiveita työllisyys- ja muiden taloudellisten vaikutusten vuoksi etenkin, kun kaivokset sijaitsevat usein syrjäisillä seuduilla. Yritysten siirtäessä toimintojaan ulkomaille on korostettu sitä, että kaivostyötä ei voida viedä halpojen kustannusten maihin. Kaivosalan edustajat ovat usein esittäneet, että välittömän työllistävän vaikutuksen lisäksi kaivostoiminta työllistää välillisesti 3–4-kertaisen määrän henkilöitä.

Tilastokeskuksen panos-tuotos-taulukoiden mukaan yksi työpaikka metallimalmien louhinnassa merkitsee noin yhtä uutta työpaikkaa muilla toimialoilla, myös muussa mineraalien kaivussa välillinen työllistävä vaikutus on samansuuruinen.¹⁴⁹

Selvityksiä kaivosten työllistävistä vaikutuksista on tehty lähinnä kaivoshankkeiden suunnittelu- ja kehittämisvaiheessa. Kaivosyhtiöt ovat osallistuneet niiden valmistamiseen. Työllisyysvaikutukset ovat näissä tutkimuksissa olleet optimistisia myös sen suhteen, kuinka paljon työllisyysvaikutuksista ennakoidaan kohdistuvan kaivoksen lähialueille. Tutkimuksissa on tuotu esille kuitenkin se, että kaivoshankkeiden työllisyysvaikutusten toteutuneesta alueellisesta kohdentumisesta on käytettävissä vain vähän tutkimustietoa ja että valtakunnalliset panos-tuotomallit antavat liian optimistisen kuvan työllisyysvaikutuksista pienillä ja tuotantorakenteeltaan yksipuolisilla alueilla.¹⁵⁰

Tyypillinen kaivosyhtiö hoitaa itse toimintansa suunnittelun ja organisoinnin sekä rikastustoiminnan. Muut toiminnot se tavallisesti ostaa alihankkijoilta. Menestyäkseen kilpailussa paikallisella yrityksellä tulee olla riittävän paljon ja asianmukaista kalustoa sekä kaivosalan erikoisosaamista. Alihankkijoiden valintaan vaikuttavat myös alalla vallitsevat kiinteät

¹⁴⁹ *Toimialan 13 (Metallimalmien louhinta) välilliset työpaikkavaikutukset ovat vuosina 1995–2004 vaihdelleet välillä 0,8–1,3 työllistä ja toimialan 14 (Muu mineraalien kaivu) välillä 0,8–1,5 työllistä (www.tilastokeskus.fi). Näitä kertomia on sovellettu muun muassa Pampalon, Ullavan ja Koivusaarennevan kaivoksien työpaikkavaikutuksia ennakoitaessa. Ks. Koski (2005) ja Rosenqvist (2006, 5).*

¹⁵⁰ *Koski (2005), 25 ja Rosenqvist (2005), 12.*

alihankkijasuhteet ja kaivosyhtiöiden verkostot. Johtopäätöksenä on esitetty, että kaivoksille tehtyjen urakointien merkitys paikallisille yrityksille on ollut mieluummin niiden toimintaa säilyttävä kuin kasvattava.¹⁵¹ Pieneltä alueelta erityisesti välilliset vaikutukset valuvat helposti ulos.¹⁵²

Kaivannaistoiminnan linjauksissa ja niistä käydyssä keskustelussa on tuotu esiin seikkoja, jotka voivat merkitä sitä, että kasvava osa kaivoksen työllistävästä vaikutuksesta voi valua seutukunnan, jopa Suomen, ulkopuolelle:

- Vain osa seutukunnan työttömistä on koulutettavissa kaivosammatteihin.
- Hyvin palkattukaan kaivostyö ei kiinnosta nuoria, tulevaisuus voi olla vierastyövoiman varassa.
- Syrjäiset kaivospaikkakunnat eivät kiinnosta, ongelmana on jo nykyään työvoiman vaikea saatavuus ja pysyvyys pohjoisissa kohteissa.
- Paikkakunnalle muutetaan vain, jos molemmille puolisoille löytyy työpaikka.

Lisäksi kaivoksen toiminta-ajalla lienee vaikutusta kaivosten työllisyysvaikutusten kohdistumiseen. Suomessa kaivoshankkeet ovat usein lyhytaikaisia ja toiminnan jatkuminen usein katkolla. Kaivostoiminnan työllisyysvaikutuksia tulisikin tutkia nykyistä paremmin.

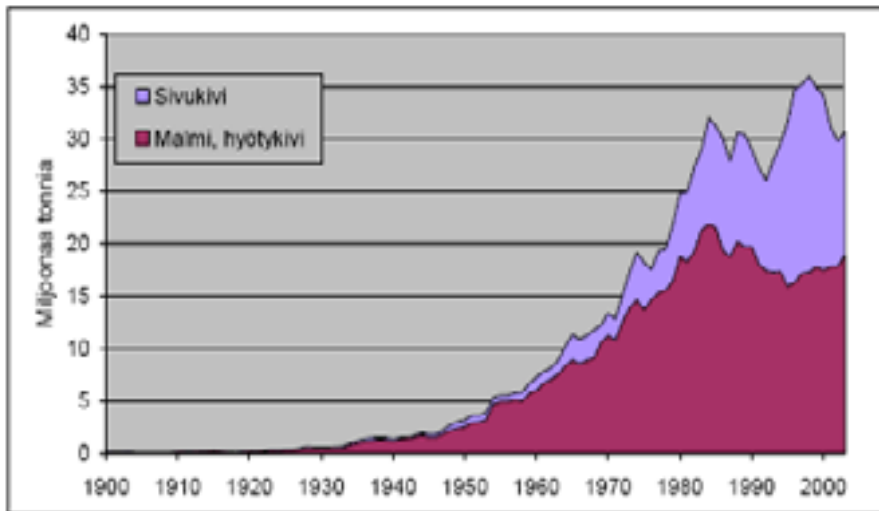
3.8 Kaivosten tuottamat sivuvirrat

3.8.1 Määrät

Kaivostoiminta tuottaa malmin ja hyötykiven ohella myös sivukiveä. Sivukivestä on tullut 1980-luvulta alkaen uudenlainen ongelma. Sivukiven määrä alkoi kasvaa 1980-luvulla erittäin voimakkaasti. Se muodostaa nykyään kolmasosan kokonaislouhintamäärästä (kuvio 7).

¹⁵¹ Rosenqvist (2005), 16–23. Pyhäsalmen kaivoksen ostoista 30 % kohdistuu sijaintikuntaan ja -maakuntaan, 70 % muuanteen Suomeen ja ulkomaille. Pahtavaaran kaivoksella muun Suomen ja ulkomaiden osuus on korkeampi, 80 % (emt., 12–13).

¹⁵² Rosenqvist (2005), 12 ja Koski (2005), 25.



KUVIO 7. Kaivosten tuottama malmi ja sivukivi 1900–2003. (Lähde: Härmä ym. 2005, 11.)

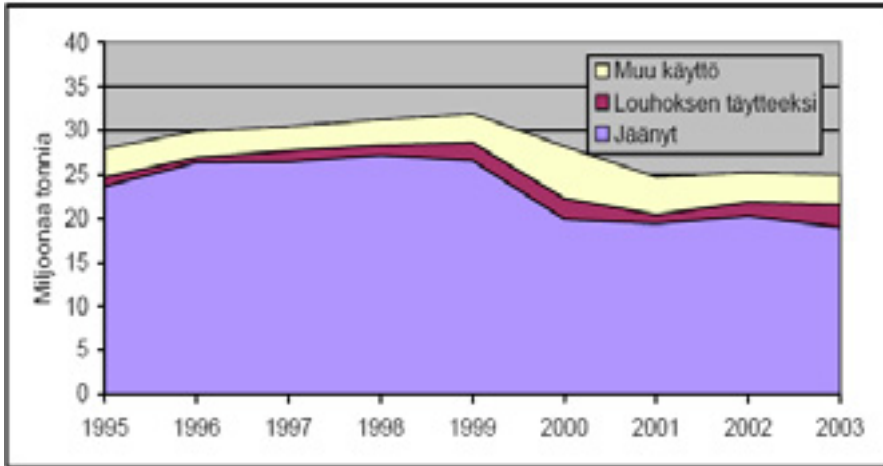
Kauppa- ja teollisuusministeriö on vuosittain kysynyt¹⁵³ yhtiöiltä niiden rikastettavaksi toimittamien aineiden ja toiminnan yhteydessä syntyneiden sivuvirtojen (sivukivi, maa, sepeli ja rikastushiekka) määriä. Vuodesta 1995 alkaen ministeriö on pyytänyt tiedot myös sivuvirtojen käytöstä (käyttö louhosten täytteeksi/muu käyttö/jäänyt käyttämättä).

Kauppa- ja teollisuusministeriö on käyttänyt erittäin vähän hyväksi sivuvirtoja ja niiden hyötykäyttöä koskevia tietoja. Ainoa niihin perustuva tutkimus on kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kaivannaisteollisuusyhdistys ry:n yhteisesti rahoittama, vuonna 2005 julkaistu tutkimus, jossa on selvitetty ainevirtojen kehitystä pidemmällä ajanjaksolla¹⁵⁴.

Tutkimuksen mukaan varsinaisen rikasteen määrä on ollut vuosittain 6–7 miljoonaa tonnia (1990–2003). Kaikesta kaivosten ottamasta aineksesta varsinaisen rikasteen osuus on noin viidesosa (18–23 %). Valtaosa, 25–32 miljoonaa tonnia (77–82 %), aineksesta päätyy sivuvirraksi eli poistomaaksi, sivukiveksi ja rikastushiekaksi. Kuvio 8 esittää kaivosten tuottaman sivuvirran määrää ja hyväksikäyttöä vuosina 1995–2003.

¹⁵³ Tietojen keruussa on päällekkäisyyttä, sillä myös Tilastokeskus kerää tietoja kaivosten materiaalivirroista.

¹⁵⁴ Härmä ym. (2005).



KUVIO 8. Kaivostoiminnan tuottama sivuvirta ja hyväksikäyttö vuosina 1995–2003.
(Lähde: Härmä ym. 2005, 26.)

Sivuvirrasta on vuosittain käytetty 12–29 % eri tarkoituksiin, kuten louhosten täyttämiseen, teiden ja patojen rakentamiseen, altaiden peittämiseen ja maisemointitöihin. Sivuvirtoja on käytetty lähinnä kaivosalueilla, hyötykäyttö niiden ulkopuolella on ollut sangen vähäistä. Hyötykäyttöön päätyneen aineksen osuus on 2000-luvulla ollut hieman korkeampi kuin aikaisemmin.

Valtaosa (71–88 %) kaivosten vuosittain tuottamasta sivukivistä, rikastushiekasta ja poistomaasta on siten jäänyt käyttämättä. Ainekset on läjitetty kaivosalueille erilaisiin kasoihin ja rikastushiekka-altaisiin. Osaa niistä tullaan vielä myöhemmin käyttämään kaivosten täytemateriaalina. Tähän voi kuitenkin kulua runsaasti aikaa. Lisäksi on mahdollista, että sivukiveä ja rikastehiekkaa voitaisiin joskus tulevaisuudessa käyttää uudelleen rikastamiseen. Selvää on kuitenkin se, että rikastushiekka- ja sivukivikasoja tulee jäämään pysyviksi ja uusien kaivosten avautuessa niiden määrät kasvavat.¹⁵⁵

3.8.2 Hyötykäytön edistäminen

Vuoden 2007 alussa valmistuneen valtakunnallisen jätesuunnitelmaehdotuksen mukaan "Kaivosten sivukiven läjitys ja malmin rikastuksen jätteet muodostavat volyymltaan Suomen suurimman jätevirran. Lähivuosina

¹⁵⁵ Esim. Härmä (2005), 29, 35–39.

odotetaan useiden uusien kaivosten avaamista Suomeen.¹⁵⁶ Kaivostoiminnassa syntyykin vuosittain kolmannes Suomen jätemäärästä, noin 66 miljoonasta tonnista. Metsätalouden jälkeen mineraalien kaivun jätteitä hyödynnetään toiseksi heikoiten, hyödyntämisaste on selvästi huonompi kuin muilla sektoreilla.¹⁵⁷

Valtakunnallinen jättesuunnitelmaehdotus ei sisällä määrällisiä tavoitteita kaivostoiminnan jätteiden hyötykäytön edistämiseksi eikä myöskään mitään varsinaisia toimenpiteitä kaivosten sivukiven synnyn ehkäisemiseksi tai hyötykäytön edistämiseksi. Kaivannaistuotantoa koskee kaksi toimenpidettä

- EU:n kaivannaisjätedirektiivin toimeenpano
- selvitys luonnonvarojen käyttöön liittyvistä mahdollisista verokohteista.

EU:n maaliskuussa 2006 antaman kaivannaisjätedirektiivin toimeenpano tulee edellyttämään muun muassa, että toiminnanharjoittajat laativat kaivoksille jätehuoltosuunnitelmat. Ympäristöministeriön edustaja arvioi, että direktiivi ei tule nostamaan sivukivien jätehuoltovaatimuksia nykyiseen verrattuna eikä myöskään kasvata paineita sivukiven hyötykäytön lisäämiseen.

Verokohteiden selvittäminen tarkoittaa lähinnä maa-ainesveroa, joka ohjaisi lisäämään korvaavien ainesten käyttöä ja vähentämään luonnonSORAN käyttöä. Se ei koskisi kaivoslain mukaista toimintaa, mikä perustuu näkemykseen, jonka mukaan kaivosyhtiöt eivät ole löytäneet hyötykäyttöön kustannustehokkaita menetelmiä. Kaatopaikkasijoittamisen kallistuminen saattaa jossain tapauksissa muuttaa kustannusrakennetta siten, että hyödyntäminen tulee kannattavaksi.¹⁵⁸

Ympäristöministeriön käynnistämässä UUMA-kehittämissuunnitelmassa on arvioitu, että kaivosten sivukivien hyötykäytön lisäämiseen on erittäin hyvät mahdollisuudet¹⁵⁹. Tärkeimpänä esteenä on pidetty logistiikkaa, koska

¹⁵⁶ Ympäristöministeriö (2007), 41. Kaivannaisteollisuuden jäte, kuten sivukivi, rikastushiekka ja irtomaa, muodostaa lähes kolmanneksen kaikesta EU:ssa syntyvästä jätteestä (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle 13.11.2003 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston kaivannaisteollisuuden jätehuoltoon koskeva direktiiviksi).

¹⁵⁷ Tilastokeskus (2005), 41.

¹⁵⁸ Ympäristöministeriö (2007), 69–70.

¹⁵⁹ UUMA-hankkeessa (Infrarakentamisen uusi materiaalitieteologia) pyritään luomaan muun muassa pilaantuneista maista, teollisuuden sivutuotteista, ylijäämäaineksista ja kaivosten sivukivistä uusia materiaaleja maanrakentamiseen. Hankkeen tavoitteena on edistää kiviainesten kestäväää käyttöä lisäämällä uu-

tuotantopaikat sijaitsevat etäällä käyttökohteista. Etäisyyden merkitys kuitenkin vähenee, mikäli kiviaineksesta voidaan tuottaa riittävän hyvää raaka-ainetta. Erittäin hyväksi toteamistaan hyödyntämismahdollisuuksista huolimatta ohjelma ei ole johtanut kaivosten sivukivien hyödyntämishankkeisiin. Syyksi ohjelman edustajat ovat esittäneet sen, että sivukiven hyödyntäminen ei ole kaivosyhtiöiden ydinliiketoimintaa, joten niillä ei ole ollut kiinnostusta ryhtyä taloudellisia riskejä sisältävään, sivukiven hyödyntämiseen tähtäävään kehittämistyöhön.

Kaivannaisteollisuusyhdistys ry on vuonna 2003 todennut, että sivukivellä on merkittävää kaupallista hyötykäyttöpotentiaalia.¹⁶⁰ Myös tarkastuksen kuluessa yhdistyksen edustaja on useiden muiden haastateltujen tavoin katsonut, että sivukiven hyödyntämisestä puuttuu primus motor, "alan Tekes", joka tutkisi ja tukisi uuden teknologian sekä uusien tuotteiden ja markkinoinnin kehittämistä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten haastatteluisissa on tullut esiin, että ministeriö ei ole tehnyt toimenpiteitä sivuvirtojen hyötykäytön edistämiseksi. Ministeriön edustaja on kuitenkin uskonut, että sivukiven hyödyntäminen on kaivosyhtiöiden edun mukaista ja että ne hyödyntävät sivukiveä aina silloin, kun se on taloudellista. Ongelmana ovat kaivosten syrjäisestä sijainnista aiheutuvat pitkät kuljetusmatkat ja siitä johtuvat suuret kuljetuskustannukset.

Kaivannaistoimintaa koskevissa linjauksissa ja taustamuistiossa ei ole käsitelty kaivosten sivukivikysymystä.

Kaivoslain vuoden 2003 uudistusehdotuksessa lakiin esitettiin säännöstä, jonka mukaan kaivossivutuotteet on hyödynnettävä kaivostoiminnan aikana "mahdollisuuksien mukaan" ja "teknistaloudelliset seikat huomioon ottaen". Mikäli tämä ei onnistuisi, olisi sivutuotteet varastoitava mahdollista tulevaa käyttöä varten.¹⁶¹ Ehdotus on toivomusluonteinen, eikä se olisi välttämättä edellyttänyt toimenpiteitä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on vuonna 2003 arvioinut, että kaivosteollisuuden sivukivien ja muiden mineraaliperäisten teollisuusjätteiden käyttö lisääntyy ns. neitseellisiä luonnonvaroja korvaavina aineksina, mutta että lisäys on melko hidasta. Ministeriön mukaan ns. korvaavien mate-

siomateriaalien käyttöä sekä vähentämällä neitseellisten luonnonvarojen käyttöä ja jätteen syntymistä maarakennuksessa (Lahtinen ym. 2005, 28 ja 30).

¹⁶⁰ *Kaivannaisteollisuusyhdistys ry:n kirje 16.1.2003 valtioneuvostolle. – Kemin kaivoksella on sanottu olevan sata miljoonaa tonnia sivukiveä, joka olisi ostettavissa, mutta tarpeet siihen ovat olleet marginaaliset. On vaikea kehittää kohdetta, jossa sitä hyödynnettäisiin (kaivoksen johtaja Jaakko Ahtiainen, Lapin Kansan 20.2.2003).*

¹⁶¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 27, 67 ja 110.*

riaalien, kuten kaivannaisteollisuuden sivukivien ja teollisuuden jätteiden, hyötykäyttötutkimusta tullaan vahvistamaan osana maa- ja kiviainesten tilinpitoa. Ministeriön mukaan samalla Geologian tutkimuskeskus vahvistaa sivutuotteiden ja jätteiden hyötykäyttötutkimusta.¹⁶² Tarkastuksen perusteella kehitys ei ole vastannut tätä ministeriön kantaa, sillä Geologian tutkimuskeskuksessa ei ole ainakaan toistaiseksi tehty tällaista kaivosteollisuutta koskevaa tutkimusta.

Kaivosten sivuvirtoja ja niiden hyväksikäyttöä koskeva tutkimus on ollut vähäistä myös muissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa. Tutkimus on ollut lähinnä kaivosyhtiöiden tilaamia opinnäytetöitä, joita yhtiöt ovat tarvinneet hakiessaan kaivoksille ympäristölupia. Kaivosyhtiöt ovat tehneet jonkin verran tuotekehitystyötä sivukiven hyötykäytön edistämiseksi.

Geologian tutkimuskeskus on kehittänyt yhdessä ympäristö- ja lupaviranomaisten sekä alan tuottajien kanssa kiviainesten tilinpitojärjestelmää, joka sisältää maa-aineslain mukaisten aineiden varannot, ottoluvat ja otot. Järjestelmä on tarkoitettu ottaa käyttöön pääkaupunkiseudulla vuonna 2008. Sen aineskattavuutta sekä tiedon laatua ja luotettavuutta on tarkoitettu parantaa. Tilinpidolla tähdätään kiviainesten kestävään käyttöön ja yhteiskunnan kiviaineshuollon turvaamiseen myös pitkällä aikavälillä.

Kaivosten sivuvirrat eivät sisälly tilinpitojärjestelmään. Vuoden 2002 tienoilla Geologian tutkimuskeskuksessa oli vireillä kaivoskivennäisten tilinpitoa koskeva hanke, mutta se kariutui alkuunsa varojen puutteeseen, eikä asia ole sen koomin edennyt¹⁶³. Tästä huolimatta tutkimuskeskuksessa nähdään kaivoskivennäisten tilinpito edelleen tärkeänä keinona vähentää jätteen määrää ja edistää hyötykäyttöä, jotta "ostaja löytää oikean kasan luo". Tärkeänä pidetään myös sitä, että yhteiskunta ajoissa varautuisi tilanteeseen, jossa innovaatioiden myötä jollekin jätteelle syntyy yllättäen kysyntää. Tilinpidon ja oikean läjitystavan avulla tieto olisi saatavilla.

Kaivosten ympäristölupiin sisältyy määräyksiä sivukiven läjittämisestä ja käytöstä kaivosalueella. Lisäksi niissä on yleisluontoisia lausumia, joiden mukaan sivukivien hyväksikäyttöä tulee selvittää tai että "Sivukivi tulee muutoin toimittaa mahdollisuuksien mukaan hyötykäyttöön esimerkiksi käytettäväksi murskeena".¹⁶⁴

¹⁶² *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003b), 19–20.*

¹⁶³ *GTK:n edustajan mukaan tutkimuskeskuksessa kehitteillä olevaa kaivosten ympäristötietojärjestelmää voidaan käyttää hyväksi, mikäli kaivoskivennäisten tilinpitojärjestelmää ryhdytään kehittämään (ks. luku 3.3).*

¹⁶⁴ *Huittisten Jokisivun kultakaivosta koskeva Länsi-Suomen ympäristölupaviraston ympäristölupapäätös 20.3.2006.*

Tarkastuksessa on tullut esiin, että erityyppisiä louheita ja massoja voidaan läjittää sekaisin samaan kasaan esimerkiksi kustannussyistä, turvallisuussyistä (kasojen pysyvyys) tai maisemoinnin vuoksi etenkin silloin, kun kaivostoiminnan aikana ei ole löytynyt sivukivelle hyötykäyttöä. Tällainen läjitystapa vaikeuttaa tai jopa estää myöhemmän hyötykäytön.

Tarkastuksessa esiin tulleen mukaan yhtiöiden kiinnostusta raaka-aineiden tehokkaaseen hyväksikäyttöön ja sivukiven hyödyntämiseen vähentävät myös kaivosyhtiöiden hallussa olevat, niiden vuosikymmenien mittaiset raaka-ainetarpeet turvaavat kaivosoikeudet. Kannattaviakaan hyötykäyttö- ja yhteistyöhankkeita ei ole toteutettu, kun yhtiöillä on ollut runsaasti neitseellistä raaka-ainetta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö esittää, että tarkastuskertomuksessa tulisi ehkä hie-man tarkentaa, miltä osin halutaan kritisoida kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtion toimintaa ja miltä osin kyse on koko kaivannaissektoriin kohdistettavasta kritiikistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö toteaa, että kaivannaisteollisuudessa syntyy huomattavia määriä sivutuotteita. Kaivosteollisuus ei ole ollut yleensä kiinnostunut sivutuotteiden laajemmasta hyötykäytöstä, joten teknis-taloudellisesti käyttökelpoisia kiviaineksia on voinut jäädä käyttämättä huomattavia määriä. Kertomusluonnoksen kannanotot, joissa kiinnitetään huomiota sivutuotteiden hyötykäyttömahdollisuuksien lisäämiseen, ovat kannatettavia.

Ympäristöministeriön palautteen mukaan kysymys kaivannaisteollisuuden sivutuotteiden hyötykäytön edistämiseksi on monitahoinen kokonaisuus. Sen hoitamiseen tarvitaan lainsäädännön uudistamista, eri toimijoiden vastuukysymysten selkiyttämistä ja ennen muuta itse materiaaleihin kohdistuvaa suunnittelua ja tutkimusta. Keskeisiä suunnittelu- ja tutkimusaiheita ovat esimerkiksi aineiden laadunhallinnan ja laatuominaisuuksien selvittäminen, aineiden pitkäaikaiskäyttäytymiseen liittyvät tutkimukset, ympäristöllisten ja taloudellisten kannustimien luominen sekä materiaalien varantoihin, saatavuuteen ja ympäristöhyväksyttävyyteen liittyvien seikkojen selvittäminen. Tutkimus- ja koordinoituvastuu sekä aineiden tilinpitoon liittyvät tehtävät voisivat kuulua nykyistä selkeämmin Geologian tutkimuskeskuksen tehtäviin.

Ympäristöministeriö on halunnut kiinnittää huomiota myös siihen, että ympäristövastuuta koskevaa lainsäädäntöä ollaan Suomessa parhaillaan uudistamassa EU:n ympäristövastuudirektiivin toimeenpanoon liittyen. Aiheuttaja maksaa –periaate tulee sen myötä entistä merkityksellisemmäksi.

3.9 Kullanhuuhdonta

Kullanhuuhdonta voidaan harjoittaa yksinomaan valtion mailla. Kultaa huuhdotaan irtomaasta, joten se poikkeaa tässäkin suhteessa muusta kaivoslailla säädetyistä toiminnoista.

Kullanhuuhdonta tapahtuu kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämän valtausoikeuden turvin, minkä lisäksi alueelle tulevaan töiden suorittamista varten tarpeelliseen rakentamiseen (esimerkiksi asuin- ja varastorakennus, kämpä) tarvitaan kauppa- ja teollisuusministeriön hyväksyminen. Varsinaisen rakennusluvan myöntää kunta. Lemmenjoen kansallispuistossa rakentamiseen tarvitaan sanottujen lisäksi aina myös Metsähallituksen lupa. Niin Lemmenjoelle kuin muille valtion maille maastoliikenneluvat myöntää Metsähallitus.

Kullanhuuhdontavaltauksia on lukumääräisesti paljon. Ne ovat pieniä. Marraskuussa 2006 niitä oli voimassa 347 keskimääräisen pinta-alan ollessa 5,0 hehtaaria. Niistä on maksettava maanomistajalle valtauskorvaus (10 euroa/hehtaari/vuosi) ja valtiolle valtausmaksu (6,75 euroa/hehtaari/vuosi, pienin laskutettava määrä on 5 hehtaaria).

Huuhdontavaltauksista suurin osa on yksityishenkilöiden hallussa, mutta valtaajina on myös henkilökuntayhdistyksiä, työttömien yhdistys, kivi- ja kullanhuuhdonta-alan yhdistyksiä ja liittoja sekä matkailualan yrityksiä. Kullanhuuhdonta poikkeaa muusta kaivoslain mukaisesta toiminnoista myös siten, että se on elinkeino vain pienelle osalle valtaajista. Useimmiten kyse on virkistystoiminnoista tai elämäntavasta. Useille muille harrastus- ja virkistysluonteisille toiminnoille (esim. kalastus, metsästys ja maastoliikenne) luvat myöntää valtion maalle Metsähallitus.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole kuullut valtiomaanomistajaa huuhdontavaltauksia tai niiden jatkoajoja myöntäessään. Metsähallituksen edustajien mukaan valtausoikeuksia on myönnetty myös sellaisille kullanhuuhdojille, jotka ovat jättäneet aiemman valtausoikeuden ehtoja noudattamatta tai toimineet niiden vastaisesti. Ongelmia on ollut erityisesti kullanhuuhdontaan liittyvässä rakentamisessa (esim. luvatonta tai ylimitoitettua rakentamista). Ongelmia on liittynyt myös maastossa liikkumiseen, roskaamiseen ja jälkien siistimiseen.

Kullanhuuhdontavaltaukset ovat ainoat valtaukset, joista kauppa- ja teollisuusministeriö on toimittanut tiedon maanomistajalle.¹⁶⁵ Metsähallitus

¹⁶⁵ *Malminetsintäyhtiöiden Metsähallituksen maille saamia valtauksia koskevia valtauskirjoja ei lähetetä tiedoksi Metsähallitukselle, joten näiden valtausten osalta Metsähallitus on muiden maanomistajien asemassa ja saa tiedon maillaan*

on halunnut tiedon näistä valtauksista, jotta sillä olisi edellytykset käyttää kaivoslain maanomistajalle suoma oikeutta vaatia vakuus (15 §:n 3 mom.) ja jotta se voisi valvoa valtauksilla tapahtuvaa toimintaa ja seurata valtauskorvausten maksamista.

Metsähallituksen mukaan käytäntö on osoittanut, että riittävän korkean vakuuden vaatiminen on ainoa keino, jolla se pystyy vaikuttamaan toimintaan kultavaltauksilla. Vakuusrahalla varmistetaan se, että koneet, romut ja rakennukset voidaan toiminnan lakattua poistaa alueelta valtaajan kustannuksella.¹⁶⁶

Metsähallituksen edustajien mukaan kullanhuuhdontavaltaukset aiheuttavat runsaasti työtä ja kustannuksia, sillä valtauksset ovat pieniä, niitä on paljon ja ne sijaitsevat kaukana, jopa satojen kilometrien päässä, Metsähallituksen toimipisteistä. Osa on maastossa tiettömien taipaleiden takana. Työtä ja kustannuksia aiheuttavat seuraavat:

- vakuusmenettely: kaikilta kullanhuuhdojilta peritään vakuus,¹⁶⁷ joka palautetaan siltä osin kuin Metsähallitus ei ole tarvinnut sitä valtaajalle kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseen
- valtauskorvausten suorittamisen valvonta ja karhuaminen
- valvonta ja tarkastukset: Metsähallitus suorittaa maastovalvontaa ja tarkastuskäyntejä kaikilla päättyneillä valtauksilla ja muutoinkin systemaattisesti joillakin alueilla
- jälkihoito: suoritetaan valtaajalta tekemättä jääneet jälkihoitotoimenpiteet (kuljetetaan pois koneita, jätteitä, rakennelmia yms.).

Metsähallitus ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat sopineet, että Metsähallitus voi periä kauppa- ja teollisuusministeriöltä puolet päättyneiden valtausten tarkastamisesta aiheutuneista kustannuksista. Perusteena tähän on se, että kauppa- ja teollisuusministeriö ei valvo valtauksia. Ministeriö on ainoastaan osallistunut kerran vuodessa valtauksille tehtävään tutustumis- ja valvontakäyntiin, ja muutoin valvonta on jäänyt maanomistajalle.

Metsähallituksen edustajien mukaan kullanhuuhdontavaltauksista saavat valtauskorvaukset eivät riitä kattamaan Metsähallitukselle aiheutuvia

myönneistä valtauksista kunnan ilmoitustaululta tai siten, että valtaaja ottaa yhteyttä Metsähallitukseen valtauskorvauksen maksamista varten.

¹⁶⁶ *Metsähallituksen lausunto ympäristöministeriölle kaivospiirihakemuksesta Hammastunturin erämaa-alueella, 26.10.2004, Dnro 2897/67/2004.*

¹⁶⁷ *Haastateltujen mukaan Metsähallituksella ei ole yhtenäistä käytäntöä siitä, miten korkea vakuuden tulee olla, vaan vakuuden suuruus vaihtelee yksiköittäin. Kullan käsin huuhdonnassa se on 500–850 euroa, koneellisessa huuhdonnassa 1 500–4 000 euroa. Paineita vakuuksien arvon nostamiseen on sanottu olevan jätehuollon kustannusten nousun vuoksi.*

hallinto- ja valvontakustannuksia, vaikka tulot kauppa- ja teollisuusministeriöltä otetaan huomioon.

Kaivosviranomaiselta haettava valtausoikeus on merkinnyt riippumattomuutta maanomistajasta. Kullanhuuhdonnan on pelätty loppuvan tai vaikeutuvan, mikäli siirryttäisiin käytäntöön, jossa Metsähallitus voisi päättää, myöntääkö se huuhdontaluvat mailleen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö sanoo valtion maalla harjoitettavassa kullanhuuhdonnassa esiintyneen jo pitkään vakavia ympäristöllisiä ongelmia, jotka ovat liittyneet etenkin koneelliseen kullankaivuuseen, rakentamiseen, maastossa liikkumiseen ja huuhdonta-alueiden jälkihoitoon. Harkittaessa kaivosviranomaistehtäviä kullankuuhdonnan osalta voisi olla luontevaa antaa nämä tehtävät Metsähallitukselle, koska se vastaa muiltakin osin valtion maa- ja vesialueiden hallinnasta ja hoidosta. Mikäli tällaisessa järjestelyssä nähdään ongelmia, kaivosviranomaistehtävä voisi sopia myös hyvin alueelliselle ympäristökeskukselle.

3.10 Varausten myöntäminen

Kaivoslain mukaisella varauksella voidaan varata enintään vuodeksi etuoikeus vallata mahdollinen esiintymä. Varausaikana varaajan oletetaan tekevän alustavia tutkimuksia jokamiehen oikeuden nojalla tai maanomistajan luvalla.

Varausilmoitusta ei voi tehdä suoraan kauppa- ja teollisuusministeriöön, vaan se on jätettävä asianomaiseen maistraattiin¹⁶⁸. Maistraatin on lähetettävä ilmoitus seitsemän päivän kuluessa kauppa- ja teollisuusministeriöön (kaivoslain 7 §:n 1 mom.). Varausilmoitukset ovat esteettömyystodistusten ohella ainoa maistraattien kaivostoimintaan liittyvä tehtävä. Niillä ei ole edellytyksiä varauksia koskevaan neuvontaan. Maistraatista ei myöskään saa varausta tehtäessä tarvittavia kartoja. Lapin maistraatin edustajan mukaan ilmoitukset saapuvat enimmäkseen Helsingistä etsintäyhtiöiden asiamiehiltä ja saapumisleiman lyötyään maistraatti lähettää ilmoitukset takaisin Helsinkiin.

¹⁶⁸ *Menettelyn taustalla on aika, jolloin kullan- ja malminetsijät kirjaimellisesti juoksivat kilpaa varaamaan esiintymiä. Oli tärkeää, että varaus voitiin tehdä mahdollisimman lähellä. Lähin valtion paikallisviranomainen oli nimismies ja maistraatti niissä kaupungeissa, joissa toimi raastuvanoikeus. Sittemmin varausten vastaanotto on siirretty maistraateille.*

Varaushakemuksista ei pyydetä lausuntoja. Päätös lähetetään hakijalle, mutta ei tiedoksi kenellekään eikä sitä myöskään julkisteta kuuluttamalla kunnan ilmoitustaululla. Mikäli varaaja luopuu varauksesta sen voimassaoloaikana, ei asiasta tehdä ministeriössä päätöstä. Kun varaus raukeaa voimassaoloajan päätyttyä, se ainoastaan merkitään manuaalisesti rauenneeksi kaivosrekisteriin ja alue siirretään karensialueeksi.

Yksi varausalue voi olla enintään yhdeksän neliökilometrin suuruinen, mutta alueiden lukumäärää ei ole kaivoslaissa rajoitettu.

Tarpeettoman laajat varaukset aiheuttavat viranomaisille turhaa työtä ja myös haittaavat muita alan toimijoita. Kun liian laajoja alueita oli kuitenkin havaittu varattavan, on niiden tekemistä pyritty estämään. Vuoden 1993 alusta ryhdyttiin varauksista perimään 400 markan leimaveroa.¹⁶⁹ Samasta syystä leimavero nostettiin 1 000 markkaan alueelta vuonna 1995.¹⁷⁰ Sen jälkeen tätä määrää ei ole tarkistettu, vaan varaaja maksaa edelleen 170 euroa/varausalue. Varausalueiden lukumäärää tai yhteistä enimmäispinta-alaa ei kuitenkaan ole rajoitettu.

Tarpeettoman laajojen ja kaivoslaille vieraiden tarkoituserien vuoksi tehtäviä varauksia on pyritty estämään myös kaivoslakiin vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla. Lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan ministeriö voi määrätä varauksen voimassaoloajaksi vuoden asemasta neljä kuukautta, mikäli se katsoo varausalueiden suuren määrän tai muiden syiden vuoksi, että varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan tehdä asiallisia esiselvityksiä varausalueista (7 §:n 4 mom.). Karenssiaikana varaaminen ei ollut mahdollista, ja sitä pidennettiin samasta syystä kahdesta kolmeen vuoteen. Yksittäistapauksellinen harkinta kuitenkin haluttiin mahdollistaa. Sen vuoksi kauppa- ja teollisuusministeriö sai oikeuden myöntää uusi varaus jo vuoden kuluttua edellisen raukeamisesta, mikäli varaaja esittää tähän painavat perustelut (7 §:n 2 mom.)¹⁷¹.

Mahdollisuutta määrätä varauksen voimassaoloaika neljäksi kuukaudeksi ei ole kauppa- ja teollisuusministeriöstä kerrotun mukaan käytetty kertaakaan. Syyksi tähän on esitetty se, että kaivosviranomaisen edellytykset epäillä ja saada näyttöä kaivoslaille vieraista tarkoituseristä ovat vähäiset. Kaivoslain mukaan riittää, että varaaja ilmoittaa vain nimensä, ammattinsa, osoitteensa ja varausalueen sijainnin (kaivoslain 7 §:n 1 mom.). Varausilmoituksessa ei tarvitse esittää perusteluja. Niissäkin tapauksissa, kun on epäilty vieraita tarkoituseriä, on varaus myönnetty vuodeksi. Tämä on perustunut näytön puuttumiseen ja hakijoiden yhdenvertaiseen koh-

¹⁶⁹ HE 280/1992 vp.

¹⁷⁰ HE 52/1995 vp.

¹⁷¹ HE 312/1994 vp.

teluun. Varauksen on saanut vuodeksi esimerkiksi televisiotoimittaja, joka halusi osoittaa varauksen saamisen helppouden.

Sen sijaan kauppa- ja teollisuusministeriö on käyttänyt runsaasti alun perin poikkeustapauksiin tarkoitettua mahdollisuutta myöntää uusi varaus jo vuoden kuluttua edellisen varauksen päätyttyä. Ministeriöstä on esitetty arvio, että vuosittain yli puolet varauksista myönnetään karenssiajalla. Myöntöpäätökset ovat olleet mekaanisia. Painavina perusteluina on kerrotun mukaan hyväksytty hakijan yleisluonteiset kuvaukset alueen geologiasta ja siitä, mitä aiotaan tutkia. Tutkimussuunnitelma on voinut olla yleinen kuvaus siitä, mitä tutkimuksia on aikomus tehdä, esimerkiksi "tehdään lentomittauksia ja kairauksia".

Varausalueet ovat keskittyneet muutamalle suurelle varaajalle, kuten taulukko 3 osoittaa.

TAULUKKO 3. Varausten pinta-alat yhtiöittäin 10.11.2006. (Lähde: Sähköposti Geologian tutkimuskeskuksesta 27.11.2006).

Varaaja	Varausten pinta-ala yhteensä (km ²)	% varausalueesta
Mantle Diamonds Ltd.	2 418	38
Magnus Minerals Oy	552	9
Oy SES Finland Ltd.	501	8
SunriseDiamonds plc.	446	7
Namura Finland Oy	298	5
Apofas Oy	295	5
Agnico-Eagle AB	268	4
Geologian tutkimuskeskus	263	4
Nordic Mines AB	210	3
Kylylahti Copper Oy	209	3
Muut 30 varaajaa	976	14
Yhteensä 40 eri varaajaa	6 436	100

Kahdella suurimmalla varaajalla oli lähes puolet (47 %) ja kymmenellä suurimmalla 86 % kaikista varausalueista.¹⁷² Vain 11 varaajalla varaus-

¹⁷² *Laajimmillaan varaukset ovat peittäneet Itä-Suomen arkeiset alueet lähes kokonaan, kun Rio Tinto plc. aktivoitui timanttien etsintään Suomessa (Nurmi-Pietilä 2005, 26).*

alueen yhteispinta-ala oli enintään 9 neliökilometrin suuruinen. Geologian tutkimuskeskus oli kahdeksanneksi suurin varaaja.

Varausalueiden laajuutta on selitetty useilla muillakin tekijöillä kuin varaajan tarpeella tehdä esiselvityksiä alueella:

- Yhtiöt haluavat estää kilpailijoita pääsemästä perille siitä, mikä nimenomainen alue varaajayhtiötä kiinnostaa.
- Varaaminen on helppoa, koska vain karenssiaikana tarvitaan perusteluja, muulloin pelkkä ilmoitus riittää.
- Varaaminen on halpaa: varauspäättöksen hinta on 170 euroa alueelta. Kielteinen päätös maksaa 60 euroa ilmoitettujen alueiden lukumäärästä riippumatta. Maanomistajalle suoritettavia maksuja ja korvauksia ei varaukseen liity.

3.11 Valtausoikeuksien myöntäminen ja valvonta

3.11.1 Valtausalueiden laajuus

Kaivoslain 5 §:n mukaan yksi valtausalue voi olla enintään neliökilometrin suuruinen¹⁷³. Valtausalueen enimmäispinta-alan tarkoitus ei ole, kuten ei varaustenkaan, rajoittaa valtauksen kokoa tai hillitä ylisuuria alueita. Valtauskeinottelua on sen sijaan pyritty ehkäisemään valtiolle suoritettavalla valtausmaksulla ja hakemustiedoilla. Myös valtaukset keskittyvät muutamalle valtaajalle.

¹⁷³ *Huuhdottavan kullan valtausalueen enimmäissuuruus on seitsemän hehtaaria.*

TAULUKKO 4. Valtausten pinta-alat yhtiöittäin 10.11.2006. (Lähde: Sähköposti Geologian tutkimuskeskuksesta 5.12.2006.)

Valtaaja	Valtausten pinta-ala yhteensä (km ²)	% valtausalueesta
Gold Fields Arctic Platinum Oy	304	24
Anglo American Expl. B.V.	143	11
Polar Mining Oy	125	10
Agnico-Eagle AB	74	6
Pyhäsalmi Mine Oy	61	5
Northland Exploration Finland Oy	61	5
Nordic Mines AB	41	3
Geologian tutkimuskeskus	40	3
Belvedere Resources Finland Oy	32	2
Sunrise Diamonds plc.	32	2
Muut 74 valtaajaa	375	29
Yhteensä 84 valtaajaa	1 288	100

Suurimmalla valtaajalla on ollut neljännes, neljällä suurimmalla noin puolet ja kymmenellä suurimmalla noin 70 % kaikista valtauksista. Geologian tutkimuskeskus on ollut kahdeksanneksi suurin valtaaja, eli suuruusjärjestyksessä samassa asemassa kuin varauksissa (ks. taulukko 3). Valtausten yhteispinta-ala on ollut alle neliökilometrin 38 valtaajalla.

Ruotsissa on tutkimuslupia myönnetty 8 038 neliökilometrille ja 10 suurimmalla luvanhaltijalla alueet vaihtelivat 244–1 114 neliökilometrin välillä.¹⁷⁴ Ruotsiin verrattuna valtausalueet Suomessa eivät ole pinta-alaltaan suuria.

Jokainen valtaushakemus käsitellään erillisesti. Huomiota ei kiinnitä saman hakijan muihin varauksiin tai valtauksiin eikä niiden yhteismääriin. Kaivosviranomaisella ei kerrotun mukaan edes ole harkintavaltaa olla myöntämättä laajoja samanaikaisia valtaus- ja varausalueita, jos valtauksen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Kaivosviranomainen on ainoastaan saattanut pyytää lisäselvitystä siitä, kuinka hakija aikoo tutkia suuret alueet. Valtaajan esittämät tavanomaiset, yleisluontoiset tutkimussuunni-

¹⁷⁴ *Tilanne 31.12.2004 (Bergstaten 2004, 16).*

telmat ovat riittäneet ja kaivosviranomaisen on myöntänyt valtausoikeuden.

Alueiden laajuutta on perusteltu muun muassa seuraavilla syillä:

- alue potentiaalista, mutta tietämys siitä on yleisellä tasolla eikä aluetta sen vuoksi voida rajata pienemmäksi
- kilpailijatoiminnan estäminen
- tutkimusoikeuksien varaaminen ja säilyttäminen
- suoja-alueita tunnetun esiintymän ympäriltä kilpailijoiden loitolla pitämiseksi ja vastaavasti alueiden valtaaminen toisen yhtiön esiintymän ympäriltä.

Etsinnän ammattiorganisaatioiden tarkoituksiperät ovat osin muitakin kuin kaivoslain tarkoittamia. Ne valtaavat laajempia alueita kuin tarvitsevat puhtaasti tutkimuksellisiin tarkoituksiin. Tarkoituksiperien havaitseminen on ollut vaikeaa osin hakemusten sisällön yleisluonteisuuden vuoksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi 10.10.2006 uraanivaltausoikeuden viideksi vuodeksi Enon ja Kontiolahden kuntien alueelle. Tässä päätöksessä ministeriö on, ensimmäistä kertaa, edellyttänyt, että valtaajan tulee suunnitella ja toteuttaa tutkimustyö siten, että valtausalueita on mahdollista supistaa jo päätöksen voimassa ollessa.¹⁷⁵

3.11.2 Valtausajat

Vuoden 1965 laissa valtauksen voimassaoloaika oli viisi vuotta. Vuoden 1994 alusta muutettiin valtauksen voimassaoloaikaa siten, että se oli vähintään kaksi ja enintään viisi vuotta tarpeellisten tutkimusten arvioidun määrän ja laadun mukaan (kaivoslain 10 §:n 2 mom. (1625/1992)). Perusteltujen hakemusten voimassaoloaika tulisi hallituksen esityksen mukaan pääsääntöisesti olemaan edelleen viisi vuotta, mutta lyhyemmät voimassaoloajat olisivat tarpeen aiheettomien valtausten ja valtauskeinottelun rajoittamiseksi¹⁷⁶. Sitten valtauksen vähimmäisaika lyhennettiin vuodeksi (kaivoslain 10 §:n 2 mom.(1102/2000)).

Vuoden 1994 alusta hakijalle tuli lisäksi velvollisuus ilmoittaa, mihin otaksunta kaivoskivennäisistä perustuu sekä perustelut tarpeellisten tutkimusten arvioidusta määrästä ja laadusta. Myös tällä säännöksellä pyrittiin rajoittamaan aiheettomasti tehtyjä valtauksia ja valtauskeinottelua¹⁷⁷.

¹⁷⁵ *Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 10.10.2006, Dnro 32/880/2005.*

¹⁷⁶ *HE 120/1992 vp.*

¹⁷⁷ *Em. lähde.*

Kauppa- ja teollisuusministeriö on myöntänyt valtauksen käytännössä aina viideksi vuodeksi. Tämä käytäntö on ollut niin selvä, että hakijat eivät ole hakemuksissaan esittäneet sitä, kuinka pitkäksi aikaa ne hakevat valtausta, tai sitä, kuinka pitkän ajan ne itse arvioivat tarvitsevansa tutkimuksiinsa.

Viime vuosina on ollut vain 1–2 tapausta, joissa valtaus on myönnetty lyhyemmäksi ajaksi kuin 5 vuodeksi. Näissä kyse on ollut hyvin pienestä alueesta. Lisäksi niiden hakemiseen on epäilty liittyneen kiusantekotarkoitus. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole päätenyt 5 vuotta lyhyempään valtausaikaan pelkästään sillä perusteella, että se olisi harkinnut tutkimuksiin riittävän tätä lyhyemmän ajan.¹⁷⁸

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2006 teettämässä selvityksessä on korostettu, että perusoikeusnäkökulmasta on tärkeää, että viranomaisharkinnassa tapauskohtaisesti aina määritellään valtaukselle lyhyin kohtuullinen aika, eikä automaattisesti päädytä lain sallimaan ylärajaan.¹⁷⁹

Valtausajan pidentäminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi pidentää valtauksen voimassaoloaikaa enintään kolme vuotta, jos valtausaikana suoritetuista järjestelmällisistä tutkimuksista huolimatta ei ole saatu riittävää selvyyttä esiintymän hyväkäyttömahdollisuuksista (kaivoslain 21 §:n 2 mom.).

Jatkoaikaa on haettu ja myönnetty lähes poikkeuksetta lain sallima enimmäisaika¹⁸⁰. Jatkoaikaa ovat kerrotun mukaan hakeneet yhtiöt, joilla on laaja valtausalue, jota ne eivät ole ehtineet riittävästi tutkia.

Lokakuun 2006 lopussa oli voimassa 368 valtausta, joiden voimassaoloaikaa oli jatkettu. Näin ollen noin 20 % kaikista voimassa olleista valtauksista perustui myönnettyyn pidennykseen.

Kesäkuussa 2006 valtaajille annettujen ohjeiden mukaan "Haettaessa valtaukselle jatkoaikaa on hakijan esitettävä selvitys valtausalueella suoritetuista järjestelmällisistä tutkimuksista ja perusteet sille, miksi näistä järjestelmällisistä tutkimuksista huolimatta ei ole saatu riittävää selvyyttä esiintymän hyödynnettävyydestä; samalla on esitettävä uusi tutkimussuunnitelma ja selvitys jatkotutkimuksiin tarvittavista alueista."

¹⁷⁸ *Tammikuussa 2007 kauppa- ja teollisuusministeriö on myöntänyt Namura Finland Oy:lle valtausoikeudet vain vuodeksi uraanitutkimuksiin Kuusamon kunnan alueella (päätös 19.1.2007, 2/655/2006).*

¹⁷⁹ *Länsineva (2006), 20.*

¹⁸⁰ *Valtausajan jatkamista koskeva päätös on lähetetty vain hakijalle, ei muille. Sitä ei ole lähetetty myöskään kunnan ilmoitustaululla kuulutettavaksi.*

Jatkoajan hakemista koskevat ohjeet ovat yleisluonteiset. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on kerrottu, että ohjeita tullaan edelleen täsmentämään ja ministeriö tulee vaatimaan vastaisuudessa tarkempia perusteluja jatkoaikojen myöntämiselle.

Uudelleenvaltaus

Kaivoslaki mahdollistaa alueiden hyvinkin pitkäkestoiset valtaukset, sillä edellisen mahdollisesti jo jatkettun valtauksen päätyttyä alue voidaan kauppa- ja teollisuusministeriön luvalla vallata heti uudelleen. Uudelleenvaltaukselle ei ole säädetty erityisiä edellytyksiä (6 §:n 1 momentin 2 kohta).

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on kerrottu, että kahdeksan vuoden valtausajan jälkeen tapahtuneita saman alueen uudelleenvaltauksia on ollut hakemusten määrällä mitattuna vähän.¹⁸¹ Uudelleenvaltauksia käsitellään kuten mitä tahansa uutta valtausta, eikä niitä ei erotella muista valtauksista esimerkiksi kaivosrekisterissä.¹⁸² Tarkempaa tietoa uudelleenvaltausten määrästä tai alueiden koosta ei tarkastuksen kuluessa ole ollut saatavissa.

Ministeriön linjan on sanottu olevan se, että edellisen valtauksen päätyttyä alueen uudelleenvaltausta ei myönnetä viiden vuoden karenssiajan kuluessa uudelle hakijalle. Sen sijaan alueen aiempi valtaaja voi saada uudelleenvaltauksen senkin jälkeen, kun edellinen viiden vuoden valtaus ja sille myönnetty kolmen vuoden pidennys ovat kuluneet umpeen. Valtaushakemuksessa on tullut esittää perustelut tarpeelle vallata alue uudelleen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on yleensä myöntänyt haetun valtausoikeyden. Näin on ollut aiemminkin.¹⁸³ Tarve uudelleenvaltauksiin liittyy kerrotun mukaan tapauksiin, joissa samalla valtaajalla on laajat valtausalueet ja valtaaja on esittänyt, ettei se ole ehtinyt kahdeksan vuoden aikana tehdä riittävästi tutkimuksia.

Toisaalta uudelleenvaltauksia on pidetty ministeriössä arveluttavina maanomistajien oikeuksien kannalta.

¹⁸¹ *Samaan hakemukseen sisältyvien valtausalueiden määrää tai kokoa ei ole rajoitettu, joten hakemusten lukumäärä ei kerro uudelleenvallattujen alueiden kokoa.*

¹⁸² *Uudelleenvaltaus tapahtuu samoin menettelytavoin kuin alkuperäinen valtaus, eli se edellyttää uutta valtaushakemusta, se saa uuden kaivosrekisterinumeron, valtauspäätös kuulutetaan ja siitä peritään tavanomaiset maksut.*

¹⁸³ *Hallituksen esityksessä 120/1992 vp. todetaan, että kaivosalan yritykset ja muut todellista tutkimustoimintaa harjoittavat ovat perustellusta hakemuksesta aina saaneet luvan uudelleen valtaamiseen.*

3.11.3 Valtauksesta luopuminen ennen määräajan päättymistä

Valtaaja voi luopua valtausoikeudesta valtausalueeseen osittain tai kokonaan valtausajan voimassa ollessa (kaivoslain 18 §).

Osittaisia luopumisia tapahtuu kauppa- ja teollisuusministeriöstä kerrotun mukaan erittäin vähän, muutama vuodessa. Kyse on esimerkiksi tapauksesta, jossa on paljastunut valtauksen este.

Useammin valtaaja luopuu kokonaan joistakin valtauksiinsa kuuluvista alueista. Luopumiset ajoittuvat loppuvuoteen, jolloin valtaajan ei tarvitse maksaa seuraavan vuoden valtausmaksua ja -korvausta. Ministeriöstä on arvioitu, että valtaajat luopuvat vuosittain kesken valtausajan noin 200 alueesta. Luopujina on sanottu olleen isot yhtiöt, joilla on laajat valtausalueet. Valtausalueista luopumisista on sanottu olevan mahdollista saada kaivosrekisteristä numerotietoja. Näin ollen tarkastuksen aikana ei ole ollut käytettävissä tarkempaa tietoa valtausalueista luopumisista eikä siitä, supistavatko ammattioorganisaatiot valtausalueitaan oletetulla tavalla tarpeettomasti viivyttämättä.

3.11.4 Valtausoikeus ja -korvaus maanomistajan kannalta

Maanomistaja säilyttää valtausalueella omistusoikeutensa kiinteistöön. Lainsäädännöllisiä esteitä tai rajoituksia saada alueelle rakennuslupa, rakentaa tai tehdä maanparannustoimenpiteitä taikka muita investointeja ei ole.

Valtaus synnyttää kuitenkin epävarmuutta alueen kohtalosta ja voi siten vaikeuttaa suunnitelmien ja investointien tekemistä sekä rajoittaa omistajan mahdollisuuksia käyttää ja kehittää kiinteistöään haluamallaan tavalla. Valtausoikeuden pidennys- ja uusimismahdollisuuden johdosta epävarmuus voi jatkua lähes loputtomiin. Kehittämistoimien ja investointien kohtalon tekee epävarmaksi myös se, että kaivospiiriä muodostettaessa alue voidaan liittää kaivospiiriin, jos este (esimerkiksi loma-asunto, asuinrakennus) on ilmaantunut vasta valtauskirjan antamisen jälkeen.¹⁸⁴

Metsähallituksesta on tarkastuksen aikana todettu, että sen tontinmyynti oli tyrehtynyt Lapissa alueella, jolle oli myönnetty valtausoikeus.

Kauppa- ja teollisuusministeriön neuvo maanomistajille on ollut se, että rakennushankkeiden aloittamista valtausalueelle kannattaa harkita tarkoin siihen sisältyvän riskin takia. Suositeltavaa on olla yhteydessä valtauso-

¹⁸⁴ KK 363/2006 vp. ja Länsineva (2006), 19–20.

keuden haltijaan ja tiedustella, kuinka todennäköiseltä hyödynnettävän kaivoskivennäisen löytyminen rakennusalueelta vaikuttaa.¹⁸⁵

Valtaajan on maksettava tutkimustyön tai alueiden käytön aiheuttamasta vahingosta ja haitasta täysi korvaus, minkä lisäksi valtaajan on maksettava maanomistajalle vuosittain valtausoikeudesta valtauskorvaus. Se on 10 euroa hehtaarilta vuodessa (kaivosasetuksen 9 §:n 1 mom.). Maksua on luonnehdittu "lähinnä symboliseksi"¹⁸⁶.

Kaivoslaissa ei ole säädetty valtauskorvauksen tarkoituksesta tai sen määrääntymisen perusteista. Kaivoslakia säädettäessä laki- ja talousvaliokunta katsoi mietinnössään, että "Valtauskorvausta samoin kuin ... kaivospiirimaksua määrättäessä olisi valiokunnan mielestä otettava huomioon, että perusteena on alueen menetety tuoton korvaaminen".¹⁸⁷

Metsähallituksen mukaan valtauskorvaukset eivät ole riittäneet huuhtontakultavaltauksilla hallinnointi- ja valvontakustannusten kattamiseen, vaikka Metsähallitus laskuttaa puolet päättyneiden valtausten tarkastamisesta aiheutuneista kustannuksista kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Metsähallituksen mukaan tilanne on lähes sama yhtiöiden valtauksissa: tarve valtausten maastovalvontaan ja paikalla käynteihin olisi suurempi kuin Metsähallitus voi toteuttaa maanomistajan vastattavaksi jäävien kustannusten vuoksi. Esimerkiksi puustovahingoissa se on joutunut luottamaan yhtiöiden ilmoituksiin¹⁸⁸.

Valtauskorvauksen suuruutta on tarkistettu edellisen kerran vuoden 1989 alusta, jolloin vuotuinen korvaus nostettiin 40 markasta 60 markkaan hehtaarilta. Valtauskorvaus on siten menettänyt reaaliarvostaan lähes puolet (46 %).¹⁸⁹

Valtauskorvauksen korottamattomuus selittynee sillä, että valtauksista ei ole hallinnossa katsottu aiheutuvan maanomistajille sanottavampaa haittaa. Ministeriön edustajien mukaan ei ole näyttöä siitä, että valtauksset olisivat laskeneet kiinteistöjen hintoja tai että niiden vakuusarvot olisivat laskeneet. Valtauksen aiheuttamien tuoton menetysten on sanottu olevan

¹⁸⁵ KK 363/2006 vp.

¹⁸⁶ Länsineva (2006), 19–20.

¹⁸⁷ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 16/1962 vp.

¹⁸⁸ Metsähallitus on tehnyt Geologian tutkimuskeskuksen kanssa sopimuksia alueidensa käyttämisestä tutkimustarkoituksiin. Sopimukset ovat valtausmenettelyä joustavampi tapa. Lisäksi Metsähallitus saa näissä omat kustannuksensa paremmin katetuiksi kuin, jos alueelle olisi tehty valtaus.

¹⁸⁹ Elinkustannusindeksin arvo oli vuoden 1989 tammikuussa 1137 ja vuoden 2007 huhtikuussa 1663.

lähinnä teoreettisia ja mikäli haittaa on ollut, se on ollut ohimenevää ja julkisuuden aiheuttamaa.¹⁹⁰

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole tarkemmin selvittänyt valtausten vaikutuksia maanomistajille, muille elinkeinoille tai kunnille. Valtausten mahdollisesti aiheuttamien haittojen ja tuoton menetyksien suuruudesta ei ole riittävästi luotettavaa tietoa valtauskorvauksen perusteiden ja suuruuden määrittelyyn.

3.11.5 Valtaustoiminnan seuranta ja valvonta

Kaivoslain mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävä on valvoa kaivoslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sekä suorittaa sitä varten tarkastuksia (kaivoslain 59 §:n 1 mom.).

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole valvonut valtauksilla tapahtuvaa toimintaa valtausten aikana muutoin kuin osallistumalla kerran vuodessa Metsähallituksen edustajien kanssa tutustumis- ja valvontamatkaan kullanhuhdontovaltauksille. Metsähallitus katsoo joutuvansa valvomaan valtauksia, kun kauppa- ja teollisuusministeriö ei sitä tee.

Valtauksen päätyminen ei ole käynnistänyt ministeriössä minkäänlaista selvitys-, valvonta- tai tarkastustyötä siitä, miten valtaaja on käyttänyt oikeuttaan ja täyttänyt velvollisuutensa. Ministeriö ei ole tehnyt päätöstä valtauksen päättymisestä vaan ainoastaan päättymismerkinnän kaivosrekisteriin.¹⁹¹ Valtauksen päätyminen on ollut ministeriölle pelkkä rekisteröintitoimenpide.

Kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että kaivoslain mukaisen toiminnan valvonnan puutteita on ryhdytty poistamaan. Valvontaa suoritetaan ja kehitetään ennakkollisen valvonnan, lähinnä lupaehtojen avulla, ja raportointimenettelyjä parantamalla. Valvontakokonaisuuteen liittyy myös kysymys tiedottamisen kehittämisestä ja ohjeistuksen laadun parantamisesta. Sen sijaan etsintätoiminnan kenttävalvontaa ei ole mahdollista eikä mielekästä järjestää. Tarkastuskäynnit ja katselmukset ovat toki keinovalikoimassa, mutta soveltuvat lähinnä lupapäätösvaiheeseen.

¹⁹⁰ Ks. myös KK 52/2006 vp. Ainakin yksi kiinteistökauppa on kauppa- ja teollisuusministeriöstä kerrotun mukaan purettu, koska ostaja ei tiennyt alueella olleesta valtauksesta.

¹⁹¹ Kauppa- ja teollisuusministeriö on lähettänyt valtaajan ilmoituksen kuntaan kuulutettavaksi, kun valtaaja on luopunut valtauksesta ennen määräajan päättymistä, mutta ei silloin kun valtaus on rauennut määräajan päättyessä.

3.11.6 Ensimmäinen valtauskorvaus

Kaivoslain mukaan valtaajan on maksettava maanomistajalle valtauskorvausta. Ensimmäisen valtauskorvauksen suorittamisesta on valtaajan toimitettava todistus kauppa- ja teollisuusministeriölle, uhalla että muuten valtaus voidaan julistaa menetetyksi (15 §:n 2 mom.). Säännöksen sisältö on mainittu valtauskirjassa.

Tämä velvoite on asetettu siksi, että lupaprosessissa ei ole kuultu maanomistajaa eikä hänelle myöskään ole jälkeinpäin toimitettu tietoa hänen omistamiaan maita koskevasta valtauksesta.

Valtaajien lähettämät todistukset maksuista on kauppa- ja teollisuusministeriössä otettu vastaan, "jos ne on toimitettu". Niiden saapuminen on kirjattu kaivosrekisteriin kohtaan "todistuspäivämäärä". Ministeriö ei ole seurannut, onko sille toimitettu todistus ensimmäisestä maksusta, eikä se ole tarkistanut sitä, onko maksu suoritettu oikeamääräisenä. Ministeriö ei ole siten myöskään perinyt erikseen puuttuvia todisteita maksun suorittamisesta. Ministeriössä on pidetty selvänä, että vain osa valtaajista on toimittanut todistuksen.

Vuosittain 1–2 maanomistajaa on ottanut yhteyttä ministeriöön sen vuoksi, etteivät he ole mielestään saaneet valtauskorvausta. Ministeriö on selvittänyt nämä tapaukset. Yhteydenottojen vähäiseen määrään on ministeriössä arveltu vaikuttaneen se, että maanomistajat eivät välttämättä ole olleet tietoisia mailleen myönnettyistä valtauksista tai oikeudestaan saada valtauskorvausta.

3.11.7 Tutkimustyöselostukset ja kairasydämet

Valtaajan on vuosi valtauksen päättymisen jälkeen toimitettava kauppa- ja teollisuusministeriölle seikkaperäinen selostus valtausalueella suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista. Lisäksi valtaajan on viimeistään viiden vuoden kuluttua toimitettava Geologian tutkimuskeskukselle edustava osa kairasydämistä (kaivoslain 19 §:n 1 mom.). Valtauskirjassa on valtaajaa informoitu velvollisuudesta toimittaa tutkimustyöselostus, mutta ei kairasydänten toimittamisvelvollisuudesta.

Jos valtaaja ei toimita selostusta ja anna muita selvityksiä, valtaajaa on kaivoslain mukaan rangaistava sakolla (62 §:n 2 momentin 3 kohta).

Kauppa- ja teollisuusministeriössä selostuksen saapumispäivämäärä merkitään kaivosrekisteriin, joten rekisterin avulla on periaatteessa seurattavissa, mistä valtauksista selostus on toimitettu ja mistä ei.¹⁹² Selostus

¹⁹² Rekisterissä ei ole hälytyksiä esim. määräjän umpeutumisesta.

skannataan ministeriön Internet-sivuille muutaman kuukauden ajaksi ja siirretään sitten Geologian tutkimuskeskuksen tietokantaan, jossa se säilyy kaikkien saatavilla.¹⁹³

Ministeriöstä on kerrottu, etteivät sen resurssit ole riittäneet valtausraporttien valvontaan. Ministeriössä ei ole seurattu sitä, toimitetaanko sille tutkimustyöselostukset. Myöskään uusia valtauksia myönnettäessä ei ole selvitetty sitä, onko valtaaja toimittanut aiemmista valtauksistaan selostukset. Uusia valtauksia myönnettäessä ministeriö ei myöskään ole käynyt läpi alueeseen aiemmin kohdistuneiden valtausten perusteella laadittuja tutkimustyöselostuksia sen arvioimiseksi, miten laajalle alueelle ja kuinka pitkäksi aikaa uusi valtaus on tarpeen myöntää.

Tarkastuksen yhteydessä on selvitetty, kuinka paljon tutkimustyöselostuksia on toimitettu ministeriölle. Geologian tutkimuskeskuksen tietokannan mukaan vuosina 1996–2005 selostus on toimitettu yhteensä 1 741 valtausalueesta. Eniten niitä on toimittanut Geologian tutkimuskeskus (490 alueesta, 28 % kaikista ministeriölle raportoiduista alueista). Kolme eniten raportoinutta on toimittanut selostuksen yhteensä 1 068 alueesta (61 %). Useimpina vuosina vain muutama yhtiö on toimittanut selostuksia. Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että vain pienestä osasta päättyneistä valtauksista on raportoitu ja osa valtaajista ei ole toimittanut lainkaan tutkimusselostuksia.

Selostusten seikkaperäisyydestä ja niiden laadusta muutoinkin on kauppa- ja teollisuusministeriössä todettu, että ministeriö on aina hyväksynyt sille toimitetut selostukset, vaikka joskus epäröiden. Geologian tutkimuskeskuksen edustajan mukaan selostukset ovat olleet enimmäkseen sisällöltään heikkotasoisia. Tarvetta sisällön kontrolloinnin lisäämiseen on pidetty selvänä.

Valtaajalle säädetty raportointivelvollisuus palvelee hyvin hoidettuna niin kaivosviranomaista, maanomistajia kuin valtaajia:

- Kaivosviranomainen voi valvoa sitä, onko valtausoikeutta käytetty riittävän tehokkaasti ajallisesti ja alueellisesti sekä siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty.
- Selostukset aiemmin tehdystä tutkimuksesta ja tuloksista luovat perustaa uusien valtauksen tarpeen arvioinnille.
- Voidaan välttyä samojen alueiden toistuvilta ja turhilta valtaamisilta.
- Uuden valtaajan ei tarvitse tehdä uudelleen aiempia tutkimuksia.

¹⁹³ *Selostusten skannaaminen Internet-sivuille on ollut käytössä 2–3 vuotta. Aiemmin ministeriö arkistoi selostukset ja toimitti niistä pyydettyä kopioita.*

Kaivoskivennäisten etsimiseen on 1990-luvun puolivälin jälkeen käytetty vuosittain 20–40 miljoonaa euroa yksityisiä ja valtion varoja. Samanaikaisesti kun huomattava määrä valtion varoja on käytetty, ja pidetään edelleen tärkeänä käyttää, kaivoskivennäisten etsintään ja kansallisen tietopankin kerryttämiseen, on merkittävä osa kaivoskivennäisten etsintätoiminnassa syntyneestä kumulatiivisesta tiedosta hukattu, koska valtausraportteja on jäänyt saamatta eikä niiden laatua ole valvottu asianmukaisesti. Lakisääteisten tutkimusselostusten vähäisyyttä ja siihen johtanutta kauppa- ja teollisuusministeriön olematonta valvontaa on tarkastuksen perusteella pidettävä tehtävien laiminlyöntinä.

Geologian tutkimuskeskuksen edustaja on todennut tutkimuskeskuksen vastaanottaneen ja valinnee edustavan osan sille toimitetuista kairasydämistä. Tutkimuskeskus on toiminut sen mukaan, miten yhtiöt ovat sille kairasydämiä toimittaneet. Tutkimuskeskus ei ole valvonut kairasydänten toimittamista, vaan tämän on sanottu olevan kaivosviranomaisen tehtävä.

Tutkimuskeskuksen edustaja on pitänyt viittä vuotta liian pitkänä aikana kairasydänten toimittamiselle. Monet alan toimijoista ovat lyhytikäisiä, ja joka tapauksessa riski kairasydänten toimittamatta jäämiselle kasvaa vuosien myötä.

3.12 Kaivosoikeudet ja niiden valvonta

3.12.1 Tarkastukset

Kaivoslain mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävä on valvoa kaivoslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sekä suorittaa sitä varten tarkastuksia ja Turvatekniikan keskuksen tehtävänä on valvoa kaivosten turvallisuutta ja suorittaa sitä varten tarkastuksia (kaivoslain 59 §:n 1 mom.).

Tarkastuksia koskevaa säännöstä ei ole kokonaisuudessaan sovellettu, sillä kauppa- ja teollisuusministeriö ei juuri suorita valtausten tarkastuksia eikä lainkaan kaivosoikeuksien käyttöön kohdistuvia tarkastuksia.¹⁹⁴ Myös kaivosoikeuksien käyttöön kohdistuva valvonta on vähäistä, mikä käy ilmi luvuista 3.12.2 ja 3.12.4.

¹⁹⁴Tästä huolimatta vuonna 2003 tehdyssä kaivoslain uudistamisesityksessä säilytettiin kaivosviranomaisen tarkastuksia koskeva säännös (kauppa- ja teollisuusministeriö 2003a, 38 ja 91).

Kauppa- ja teollisuusministeriön edustaja on todennut ministeriön roolissa jatkuvan "valtionyhtiötraditio", jolloin toiminnanharjoittajat olivat vakavaraisia ja riskien ajateltiin olevan hallinnassa.

3.12.2 Kaivostyön tekemisen valvonta

Kaivoslain tarkoitus on ollut huolehtia siitä, että esiintymää ei pidetä tarpeettomasti reservissä, vaan se otetaan ripeästi tuotannolliseen käyttöön. Yrityksille on kuitenkin haluttu antaa riittävästi aikaa teknisten ratkaisujen kehittämiseen tai maailmanmarkkinahintojen nousun odottamiseen silloin, kun esiintymän taloudellinen hyväksikäyttö näyttää epävarmalta.¹⁹⁵ Kaivoslain mukaan aikaa kaivostyöhön ryhtymiseen on vähintään 5 ja enintään 10 vuotta, tarkka määräaika määrätään kaivoskirjassa. Kaivostyötä ei saa keskeyttää yli viideksi vuodeksi (50 §).

Kaivosoikeus ei raukea automaattisesti, jos yhtiö ei ryhdy kaivostyöhön kaivoskirjassa määrätyn määräajan puitteissa, vaan tämä edellyttää kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteitä: jos kaivosoikeuden haltija ei ole ryhtynyt kaivos- tai muuhun kaivoslain 50 §:n 1 momentissa määriteltyyn työhön, on kauppa- ja teollisuusministeriön määrättävä kaivosoikeuden haltija, tätä kuultuaan, ryhtymään kaivostyöhön kahden vuoden sisällä uhalla, että kaivosoikeus muuten voidaan julistaa menetetyksi. Yleisen edun vaatiessa ja kaivoskivennäisreservien tarpeen tai muiden erityisten syiden tähden ministeriö voi pyynnöstä myöntää enintään viisi vuotta kerrallaan pidennettyä aikaa kaivostyöhön ryhtymistä varten (kaivoslain 50 §:n 1 mom.).

Kaivoslain mukaan kaivosoikeuden haltijan on vuosittain maaliskuun 1 päivään mennessä ilmoitettava kauppa- ja teollisuusministeriölle, onko kaivospiirissä edellisenä kalenterivuotena harjoitettu kaivostyötä. Nämä ilmoitukset on siten toimitettava oma-aloitteisesti. Jos kaivostyötä on harjoitettu, on ministeriölle tehtävä selvitys töiden määrästä, laadusta ja tuloksista (49 §:n 1 mom.). Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöjää on rangaistava sakolla (62 §:n 2 momentin 5 kohta).

Kauppa- ja teollisuusministeriön antamissa kaivoskirjoissa ei ole erikseen mainittu velvollisuutta ilmoittaa vuosittain kaivostyöstä ministeriölle. Kaivoskirjojen mukaan "kaivoskirjan...nojalla kaivosoikeuden haltija saa

¹⁹⁵ HE 122/1962 vp. ja HE 312/1994 vp. Vuonna 1995 voimaan tulleella kaivoslain muutoksella (208/1995) tehtiin mahdolliseksi määrätä kaivostyöhön ryhtymiselle myös 10 vuotta lyhyempi aika. Pidettiin mahdollisena, että alan kansainvälistymisen myötä taloudellistakin esiintymää ryhdyttäisiin pitämään pitkään reserviesiintymänä.

kaivoslain 5 luvussa säädetyn oikeuden kaivoskivennäisen hyväksikäyttämiseen". Säännös kaivostyöilmoituksesta on kaivoslain 49 §:ssä luvussa 5.

Ainoa käytännössä toiminut kaivostyötä koskeva ilmoitus- ja seuranta-menettely on palvellut tilastointitarkoitusta. Kauppa- ja teollisuusministeriö on vuosittain pyytänyt kaivosyhtiöiltä kaivostyö- ja louhintamäärätietoja. Ministeriö on merkinnyt yhtiöiden toimittamat tiedot kaivosrekisterin tilastosovellukseen. Tietoja ei ole käytetty kaivostyötä koskevan ilmoitusvelvollisuuden eikä kaivostyön aloittamis- ja jatkamisvelvollisuuden valvontaan.

Yhtiöille toimitetussa tietopyynnössä ei ole mainittu erikseen sitä, että ilmoitus on tehtävä myös silloin, kun kaivostyötä ei ole harjoitettu asianomaisena vuotena. Osalla ilmoitusvelvollisia on ollut käsitys, että tällaisessa tapauksessa ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on vuonna 2005 saanut ilmoituksen 42 toimivasta kaivoksesta ja 17 sellaisesta kaivoksesta, joissa ei edellisellä vuonna ole harjoitettu kaivostoimintaa¹⁹⁶. Näin ollen vain osasta kaivospiirejä on tehty kaivostyöilmoitus, ja ilmoittamatta näyttäisi voivan olla tiedot jopa sadasta kaivospiiristä¹⁹⁷. Ilmoittamatta jääneiden kaivospiirien määrää voi kuitenkin arvioida vain summittaisesti, sillä kaivokset voivat muodostua useista kaivospiireistä ja toisaalta kaivosrekisteristä on kerrotun mukaan lähes mahdotonta erottaa voimassa olevia kaivospiirejä.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä ei ole ollut saatavissa tietoa siitä, kuinka paljon on sellaisia kaivospiirejä, joissa kaivostyötä ei ole aloitettu määräaikana tai käynnissä ollut kaivostyö on ollut keskeytyksissä yli viisi vuotta. Ministeriön tiedossa ei ole myöskään se, moniko näistä on ilman ministeriön myöntämää pidennystä.

Kaivosrekisterin tilastosovellus ei sovellu kaivoslaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden seurantaan ja valvontaan¹⁹⁸. Myöskään kaivosrekisteriä ei ole rakennettu siten, että kauppa- ja teollisuusministeriö voisi sen avulla seurata ja valvoa kaivostyöilmoituksia ja kaivostyön harjoittamista¹⁹⁹.

¹⁹⁶ *Kauppa- ja teollisuusministeriön Turvatekniikan keskukselle toimittama yhteenveto.*

¹⁹⁷ *Noin sataan ilmoittamattomaan kaivospiiriin on päädytty vähentämällä 20.11.2006 tulostetun kaivospiirilistauksen mukaan silloin voimassa olleista 155 kaivospiireistä vuonna 2005 tehdyt 59 ilmoitusta.*

¹⁹⁸ *Tilastosovellutuksesta ei näe sitä, kenen olisi tullut toimittaa tiedot. Tilastosovellukseen ei ole myöskään merkitty ilmoituksia, joiden mukaan kaivostyötä ei ole harjoitettu.*

¹⁹⁹ *Kaivosrekisteriin on merkitty kaivostyön aloittamiselle määrätty määräaika ja jatkoaika, mutta kaivostyöilmoitusten merkitsemistä varten ei ole varattu tilaa.*

Edellä sanotun perusteella on selvää, että voimassa on sellaisia kaivosoikeuksia, joissa kaivostoimintaa ei ole harjoitettu asetettujen määräaikojen puitteissa ilman, että kauppa- ja teollisuusministeriö on reagoinut asiaan. Kaivostyön aloittaminen ja jatkaminen sekä kaivosoikeuden voimassapitäminen on kauppa- ja teollisuusministeriön valvonnan puuttumisen vuoksi jäänyt yhtiöiden harkintaan.

3.12.3 Kaivospiirit ilman kaivostoimintaa

Vanhimmat kaivosoikeudet, joissa kaivostyötä ei ole jatkettu tai aloitettu, on myönnetty ennen nykyisen kaivoslain voimaantuloa. Jormuassa (kaivosoikeus vuonna 1952) kaivostoiminta päättyi 1950-luvun lopussa. Vanhin aloittamaton kaivospiiri lienee Pitkäperä (1954). Kaivosrekisterin mukaan kummassakin tapauksessa kaivosoikeuden haltijalle on myönnetty viiden vuoden pidennys kuusi kertaa eli yhteensä 30 vuotta.

Kooltaan ja taloudelliselta arvoltaan merkittävimpanä aloittamattomana kaivospiirinä pidetään Savukosken kunnassa sijaitsevaa Soklin fosformalmiesiintymää. Kaivospiiri on 1 200 hehtaarin suuruinen. Se sijaitsee valtaosin valtion maalla. Kaivosoikeus on myönnetty yli 30 vuotta sitten, vuonna 1976. Sen jälkeen lykkäystä kaivostyön aloittamiselle on myönnetty neljä kertaa, yhteensä 20 vuodeksi.²⁰⁰

Kaivosyhtiöt pitävät kaivosoikeuksia voimassa myös kaivostoiminnan päättymisen ja Tukesin suorittaman lopputarkastuksen jälkeen, jopa vuosikymmenien ajan. Esimerkiksi Kaivosten sulkemisen käsikirjassa²⁰¹ toimintansa 1980- ja 1990-luvuilla lopettaneiksi mainituissa kaivoksissa on tarkastushavaintojen mukaan joukko sellaisia kaivoksia, joissa kaivosoikeudet ovat edelleen voimassa ilman, että niille on kaivosrekisterin mukaan haettu ja saatu pidennettyä aikaa kaivostyöhön ryhtymiseksi. Tällai-

Kaivosrekisterin perusteella on siten mahdoton sanoa, mikä on tilanne niissä kaivospiireissä, joissa rekisteriin merkitty määräaika on kulunut umpeen. Kaivospiirissä on joko kaivostyöt aloitettu ajallaan ja tilanne on kunnossa, tai sitten työt ovat aloittamatta ja uutta määräaikaa niiden aloittamiselle ei ole haettu.

²⁰⁰ Soklin kaivospiiriä koskeva kaivostyöilmoitus on tilastosovelluksen mukaan tehty vain vuosilta 1997 ja 1998. Vuoden 2005 kaivospiirimaksun (23.025 euroa) yhtiö maksoi Metsähallitukselle vasta tarkastuksen kuluessa 15.12.2006 eli 9 kuukautta myöhässä. Kaivospiirimaksu olisi tullut maksaa kaivoslain mukaan viimeistään 15.3.2006. Yhtiö maksoi samalla kertaa myös vuoden 2006 kaivospiirimaksun. Pieni osa kaivospiiristä on yksityisellä maalla, mutta tältä osin ei ole ollut valtuuksia tarkastuksen yhteydessä selvittää, oliko yhtiö hoitanut maksuvelvollisuutensa yksityisille maanomistajille.

²⁰¹ Heikkinen ym. (2005), 18.

sia lopetettuja kaivoksia ovat esimerkiksi Laukunkangas, Pahtavuoma, Saattopora ja Stormi. Näissä tapauksissa kaivosviranomainen ei ole myöskään kehottanut yhtiötä ryhtymään kaivostyöhön uhalla, että kaivosoikeus voidaan muuten julistaa menetetyksi.

Kahdessa kaivospiirissä, joissa kaivostoiminta on edellä mainitun käsi-kirjan mukaan päättynyt 1980-luvulla, toimii edelleen rikastamo, johon malmi tuodaan muualta.²⁰² Kaivosrekisterin mukaan näissä on kaivosoi-keudet pidetty voimassa ja saatu kauppa- ja teollisuusministeriöltä kaivos-lain 50 §:n mukainen jatkoaika. Kaivospiirejä on näissä tapauksissa käy-tetty kaivostoiminnan päättymisen jälkeen muihin tarkoituksiin kuin kai-voSPIIRISSÄ tavattujen kaivoskivennäisten hyödyntämiseen.

Tarkastuksen aikana kauppa- ja teollisuusministeriön lakimiehet ovat olleet sitä mieltä, että kaivosoikeutta ei voi pitää voimassa muista kaivospii-reistä tuotavien kivennäisten käsittelyä, rikastamista, sivukivien läjittämistä tms. toimintaa varten. Todettakoon, että kaivoslain uudistamishdotuk-sessa kaivoslakiin esitettiin nimenomaista säännöstä, joka olisi mahdollis-tanut kaivospiirin käyttämisen toisesta kaivospiiristä peräisin olevien kai-voSKIVENNÄISTEN hyödyntämiseen ja tällöin kaivospiirin maanomistajille maksettavista korvauksista.²⁰³

Reservioikeuksien pitämisen syitä ja seurauksia

Yksi syy pitää toimintansa lopettaneiden kaivosten kaivosoikeudet voi-massa on se, että kaivospiiriin on saattanut jäädä mineraaleja, joiden hyö-dyntämisen ajatellaan voivan osoittautua joskus myöhemmin kannattavak-si. Säilyttämällä kaivosoikeudet voimassa yhtiö säilyttää samalla itsellään mahdollisuuden aloittaa toiminta uudelleen, sillä muussa tapauksessa mahdollisuus olisi myös kilpailijoiden ulottuvissa. Toiminnan uudelleen käynnistäminen on myös yksinkertaisempaa ja nopeampaa, kun kaivosoi-keutta ei tarvitse hakea.

Kaivospiirejä on pidetty voimassa myös siksi, että olemassa olevia ri-kastamoja ja rikastushiekka-altaita käyttämällä yhtiöt ovat voineet välttää muualle tehtävät uudet investoinnit ja aikaa vievän uusien ympäristölupi-en hakemisen. Tämä on laskenut kynnystä avata esiintymiä ja tehnyt myös

²⁰² Luikonlahdessa kaivostoiminta loppui 1980-luvulla, jatkoaikaa kaivostyön suorittamiselle on myönnetty 18.4.2011 saakka. Alueella ovat toimineet talkkitech-das ja rikastamo. Rikastamo on lopettanut toimintansa joulukuussa 2006. Vuo-noksessa kaivostoiminta loppui 1980-luvulla, jatkoaikaa kaivostyön suorittami-selle on myönnetty vuoteen 2009 saakka. Alueella on talkkitechdas, rikastamo ja rikastushiekka-altaat.

²⁰³ Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 69–70.

pienien, muutoin kannattamattomien esiintymien hyödyntämisen taloudellisesti mahdolliseksi. Yritysten kannattaa kuljettaa malmeja rekka-autoilla jopa yli sadan kilometrin päähän rikastetavaksi.

Kaivospiirien hankkimisen ja säilyttämisen taustalla on myös halu pitää kilpaileva toiminta loitolla. Reservien avulla voidaan rajoittaa kilpailun määrää, jolloin esiintymät hyödyttävät yhtiötä ilman, että ne olisivat tuotannollisessa toiminnassa. Joillakin kaivosyhtiöillä on kerrottu olevan erityisen runsaasti raaka-ainevarantoja reservissä²⁰⁴.

Usein reservit ovat ajalta, jolloin yrityksiä oli vähän ja kilpailu vähäistä, jolloin kukin sai varata itseään kiinnostavat alueet aiheuttamatta haittaa kilpailulle. Alan kilpailutilanne on kuitenkin muuttunut ratkaisevasti 1990-luvulta alkaen. Eräs kaivosyhtiön edustaja totesi, että mikäli yhtiö luopuisi vanhasta ei-toiminnassa olevasta kaivospiiristään, se olisi muutamassa viikossa kilpailijan hallussa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajan mukaan yhtiöt varautuvat, ja niiden kannattaa varautua, noin 20 vuoden mittaisiin tuleviin raaka-ainetarpeisiin. Tarkastuksen perusteella kyseinen näkemys ei ainakaan kovin hyvin vastaa nykyistä tilannetta. Pikemminkin vaikuttaa siltä, että yhtiöt pyrkivät turvaamaan raaka-aineen saantiansa useiden vuosikymmenien päähän hankkimalla haltuunsa yhä uusia kaivospiirejä ilman, että yhtiöllä olisi kaivospiiriä hakiessaan edes suunnitelmia esiintymän hyödyntämisen aloittamiseen.

Tulikivi Oyj on pörssitiedotteessaan ilmoittanut, että sillä on hallussaan tutkittuja vuolukivivarantoja nykyisellä käyttötasolla noin 65 vuodeksi, mutta uusia esiintymiä etsitään ja tutkitaan jatkuvasti.²⁰⁵ Esiintymät ovat yhtiön hallussa kaivospiireinä.

Yhtiöiden suuret raaka-ainereservit ovat vähentäneet tarvetta käyttää raaka-ainevarantoja tehokkaasti. Eräs tarkastushavainto on se, että sivukiven kannattaviakaan hyötykäyttöhankkeita ei ole ollut tarvetta lähteä kehittämään ja toteuttamaan yhtiöillä olevien mittavien neitseellisten raaka-ainevarantojen takia.

Kaivosoikeuden säilyttäminen on ollut kaivosyhtiöille helppoa (ks. luku 3.12.2) ja halpaa (ks. luvut 3.4.2 ja 3.12.4). Maksut eivät ole ohjanneet yhtiöitä aloittamaan tuotannollista toimintaa tai vaihtoehtoisesti luopumaan kaivosoikeudesta.

²⁰⁴ "Laarit täynnä reservejä".

²⁰⁵ Tulikivi Oyj:n pörssitiedote 4.1.2006.

3.12.4 Kaivospiirimaksu

Kaivosoikeuden haltijan on maksettava kaivospiirin maanomistajalle vuosittain kaivospiirimaksu, jonka suuruus pinta-alayksikköä kohden määrätään asetuksella (kaivoslain 44 §).

Kaivoslain mukaan kaivospiirimaksu maksetaan kaivosoikeudesta, mutta laissa ei ole säädetty tarkemmin maksun määräytymisperusteita. Lain perusteluista ilmenee, että kaivospiirimaksulla korvattiin aiemman kaivoslain mukainen maanomistajalle maksettava puolustusmaksu, joka tähtäsi siihen, että kaivosyrittäjä suorittaa mahdollisimman paljon kaivostyötä.²⁰⁶ Laki- ja talousvaliokunta katsoi, että kaivospiirimaksua määrättäessä olisi otettava huomioon, että perusteena on alueen menetetyn tuoton korvaaminen, kuten valtauskorvauksessa.²⁰⁷

Kaivospiirimaksun suuruudeksi on vuoden 1989 alusta määrätty 120 markkaa hehtaarilta vuodessa. Vuoden 2002 alusta mainittu määrä on muutettu euromääräiseksi (20 euroa/ha/v). Näin ollen kaivospiirimaksu on säilynyt nimellisarvoltaan samana jo 18 vuotta ja on menettänyt reaaliarvostaan lähes puolet (46 %) (vrt. luku 3.11.4).

Kaivospiirimaksu on menettänyt myös ohjausmerkitystään. Maksu on koettu niin pieneksi, ettei se luo paineita kaivostyön aloittamiseen tai vaihtoehtoisesti ohjaa luopumaan kaivosoikeuksista (ks. luku 3.12.3). Maksun ohjausvaikutusta vähentää myös se, että raaka-ainereservit ovat yhtiön varallisuutta ja vaikuttavat siten myös yhtiön arvoon.

Toisin kuin valtausmaksu ja -korvaus kaivospiirimaksu on maksettava vuosittain jälkikäteen. Lain perusteluista ei käy ilmi se, miksi tätä on pidetty perusteltuna. Tällainen maksamisajankohta lisää maanomistajan riskiä jäädä ilman hänelle kuuluvaa suoritusta. Pahtavaaran kaivosyhtiön konkurssissa Metsähallitus sai maksut jälkikäteen konkurssipesältä, koska konkurssipesä halusi varmistaa kaivosoikeuden jatkumisen. Tarkastuksessa kävi ilmi, että ns. normaalitilanteissakaan kaivospiirimaksujen maksaminen ei tapahdu niin säännönmukaisesti ja varmasti kuin kaivoslaissa oletetaan.²⁰⁸ Maanomistaja ei voi varautua yhtiön maksuhäiriöihin esimerkiksi vaatimalla ennakkoa tai vakuutta.

²⁰⁶ HE 122/1962 vp. Vuoden 2003 kaivoslain uudistamisesityksessä ei kaivospiirimaksua koskeviin säädöksiin ehdotettu muutoksia (kauppa- ja teollisuusministeriö 2003a, 67).

²⁰⁷ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 16/1962 vp., ks. myös luku 3.11.4.

²⁰⁸ Kaivosyhtiöt eivät olleet maksaneet Metsähallitukselle 15.3.2006 mennessä Pahtavaaran ja Soklin kaivospiirimaksuja vuodelta 2005. Molemmat maksut on sittemmin maksettu lähes vuoden myöhässä.

3.12.5 Louhimismaksu

Kaivoslaissa on säädetty maanomistajalle oikeus saada hyötyä kaivospiirin alueelta hyväksikäytetyistä kaivoskivennäisistä. Kaivosoikeuden haltijan on maksettava maanomistajalle louhituista ja maanpinnalle nostetuista kaivoskivennäisistä kohtuullinen louhimismaksu. Sitä vahvistettaessa on otettava huomioon kaivoskivennäisten arvo, käyttömahdollisuudet, markkinoiminen ja muut kaivoskivennäisten taloudelliseen arvoon vaikuttavat perusteet (kaivoslain 45 §).²⁰⁹

Maanomistaja ja kaivosyhtiö voivat keskenään sopia korvauksesta, mutta kauppa- ja teollisuusministeriö voi hakemuksesta vahvistaa louhimismaksun, mikäli osapuolet eivät ole päässeet sopimukseen sen suuruudesta. Ministeriö voi myös tarkistaa sen, mikäli kivennäisten arvoon vaikuttavat perusteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa louhimismaksun kuultuaan kaivoslautakuntaa ja toista osapuolta (kaivosasetuksen 20 §:n 1, 2 ja 3 mom.).

Maksun vahvistamista ministeriössä perustellaan sillä, että maanomistajilla ei useinkaan ole käytettävissään tarvittavaa asiantuntemusta. Kaivoslautakunnan kuulemisella taattaisiin tasapuolinen harkinta maksua vahvistettaessa.²¹⁰

Metsähallituksen edustajat ovat kertoneet, että Metsähallituksella ei ole ollut valtio-maanomistajan edustajana riittävää asiantuntemusta louhimismaksun suuruuden arvioimiseksi. Se on voinut selvittää maailmanmarkkinahinnat ja niiden kehityksen. Maksun suuruus riippuu kuitenkin myös muun muassa yhtiön kulurakenteesta, ja näiltä osin Metsähallituksen olisi tullut luottaa kaivosyhtiön antamiin tietoihin. Metsähallitus on turvautunut sopimisen asemasta vahvistusmenettelyyn.

Louhimismaksuasioissa maanomistajat ovat ottaneet yhteyttä kauppa- ja teollisuusministeriöön vuosittain 1–2 kertaa. Yleisin syy on ollut se, että louhimismaksuja ei ole tarkistettu pitkään aikaan eikä yhtiö ole suostunut korotuksiin. Kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistettavaksi tai tarkistettavaksi louhimismaksuja on silti saatettu hyvin harvoin. Kaivoslautakunnan puheenjohtajan mukaan viiden viime vuoden aikana lautakunta on käsitellyt yhden louhimismaksun vahvistamisasian, mutta ei yhtään maksun

²⁰⁹ *Aiemmin maanomistajalla oli oikeus osallistua kaivostyöhön tai vaihtoehtoisesti saada kohtuullinen louhimismaksu, mutta vuoden 1965 kaivoslaissa louhimismaksu säädettiin ainoaksi vaihtoehdoksi. Samalla kaivoslakiin lisättiin louhimismaksun määrätymisperusteet. Aiemmin niistä ei ollut säädetty lailla, mikä oli aiheuttanut epävarmuutta (HE 122/1962 vp).*

²¹⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003a), 68.*

tarkistamista. Tätä edeltäneen noin 20 vuoden aikana on lautakunnassa käsitelty arviolta noin 5 louhimismaksutapausta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamia louhimismaksuja ei liene koskaan tarkistettu: "Louhimismaksupäätöksessä vahvistettuja maksuja ei yleensä ole muutettu sen jälkeen, kun louhimismaksupäätös on saanut lainvoiman, vaikka louhintaa olisi vuosikymmenien ajan."²¹¹

Kun Metsähallitus on pitänyt omia edellytyksiään puutteellisina louhimismaksun asiantuntevaan sopimiseen, lienee selvää, että yksityishenkilömaanomistajilla on vielä huonommat sopimisedellytykset ja -asema.²¹²

Kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistettavaksi tulleiden tapausten vähäisyys ja tarkistusten täydellinen puuttuminen on yllättävää, kun otetaan huomioon ajanjakson huomattava pituus (noin 25 vuotta) ja Metsähallituksen edustajien näkemys maanomistajan puutteellisista edellytyksistä itse arvioida louhimismaksun suuruuden asianmukaisuutta ja sopia maksusta. Maksujen tarkistustarpeita ovat aiheuttaneet muun muassa rahanarvon muutos ja yhtiöiden kulurakenteiden ja kaivoskivennäisten maailmanmarkkinahintojen merkittävät muutokset.

Vahvistus- ja tarkistusasioiden vähäisyyden syytä ei ole kauppa- ja teollisuusministeriössä selvitetty. Mahdollisina syinä on tarkastuksen kuluessa esitetty, että

- osapuolet ovat päässeet kohtuullisena pitämäänsä sopimukseen ja sen tarkistuksiin ilman vahvistusmenettelyä
- maanomistajat pitävät pienempiäkin määriä riittävinä tai ainakin tyytyväisiä niihin, koska louhimismaksu on veroton
- maksunsaaja on yleensä tyytyväinen maksuun, jos ei tiedä maksunsa olevan pienempi kuin muilla
- louhimismaksun määräämisperusteet eivät ole selkeät ja läpinäkyvät, joten maanomistajan edellytykset sen suuruuden arviointiin ovat heikot
- maanomistajat eivät tunne oikeuksiaan eivätkä osaa hakea ulkopuolista vahvistusmenettelyä
- tarkistuksiin ei ole ollut tarvetta, sillä lautakunta on päättänyt maksujen tason aina 5–10 vuodeksi eteenpäin ja maksuja oli tarkistettu runsaasti 1990-luvun alussa.²¹³

²¹¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriön 17.10.2005 päivätty muistio Maksut ja korvaukset kaivoslain nojalla, 4.*

²¹² *Myös kaivoslakia uudistettaessa on tuotu esille maanomistajien tarve ulkopuoliseen asiantuntemukseen. Kaivoslautakuntakäsittely oli tarkoitettu takaamaan tasapuolinen harkinta maksua vahvistettaessa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003a, 68).*

Tarkemmat tiedot louhimismaksua ja sen kohtuullisuutta koskevien kaivoslain säännösten soveltamisesta ovat puutteelliset. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ei ole ollut tietoa siitä, kuinka paljon tai kenelle louhimismaksuja maksetaan, minkä suuruisia maksut ovat ja kuinka usein ja millä perusteella niitä on tarkistettu.

Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat ovat luonnehtineet louhimismaksun olevan Suomessa vaatimaton tai "alhainen, kaikki sen myöntävät".

Ruotsin mineraalilain mukaan kaivosyhtiön on maksettava kahden promillen suuruinen korvaus kaivetuista mineraaleista. Korvauksen määrä lasketaan malmimäärän, sen mineraalipitoisuuden ja asianomaisen vuoden keskimääräisen hinnan perusteella.²¹⁴ Korvauksen suuruuden vahvistaa valtion viranomainen, vuorimestari.²¹⁵ Korvauksesta maksetaan $\frac{3}{4}$ maanomistajalle ja $\frac{1}{4}$ valtiolle. Osa yhtiöiden mineraalivarannoista saamasta hyödystä ohjautuu siten valtiolle.

Ruotsissa korvauksen on arvioitu olevan vuodessa hehtaarilta 830–1 660 euroa maanomistajalle ja 280–550 euroa valtiolle.²¹⁶ Metsähallituksen Pahtavaaran kaivoksesta saaman louhimismaksun määrä on vuonna 2005 vastannut 95 euroa hehtaaria kohden laskettuna. Se on alle 10 % siitä, mitä yhtiöiden arvioidaan Ruotsissa joutuvan vähimmillään maksamaan.

Haastateltavien mukaan Ruotsin korvaustaso vaikuttaa Suomea korkeammalta, mikä saattaa johtua kaivosten suuremmista malmimääristä ja korkeammista pitoisuuksista. Merkitystä on myös laskentaperusteiden erilaisuudella. Ruotsin korvausperusteet eivät sisällä Suomen tapaan yrityksen kustannuksiin ja kannattavuuteen liittyviä tekijöitä. Ruotsissa määrätymisperusteet ovat selvästi läpinäkyvämmät kuin Suomessa.

²¹³ Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, jos 1980- ja 1990-luvuilla on vahvistettu yhteensä vain noin kuusi louhimismaksua.

²¹⁴ *Beräkningen skall ske på grundval av mängden uppfordrad malm, malmens halt av koncessionsmineral och genomsnittspriset för mineralet under året eller ett motsvarande värde. Av ersättningen skall tre fjärdedelar tillfålla fastighetsägare inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten. Om det finns flera fastigheter inom koncessionsområdet, skall ersättningen till fastighetsägare bestämmas efter varje fastighets del i området. Ersättningen skall fastställas efter förhållandena den 31 december det år ersättningen avser (Minerallag 1991:45, 7 kap. 7 §).*

²¹⁵ *Minerallag, 8 kap. 6 b §.*

²¹⁶ *Regeringskansliet (2005), 13.*

Louhimismaksun saajat

Tarkastuksen kuluessa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, kenelle louhimismaksua kuuluu kaivoslain perusteella maksaa, ja siitä, kenelle louhimismaksua käytännössä maksetaan.

Useimmissa tapauksissa louhimismaksu jaettaneen kaivospiirin käyttöalueen maanomistajien kesken heidän omistamiensa pinta-alojen perusteella. Joissakin tapauksissa kaivoslakia on tulkittu siten, että louhimismaksua tulee maksaa myös kaivospiirin apualueen maanomistajille. Apualueen maanomistajille koituu pysyviä haittoja sivukivikasoista ja rikastushiekka-altaista, minkä johdosta pelkkää 20 euron suuruista kaivospiirimaksua hehtaarilta on pidetty epäoikeudenmukaisena.

Maksettaessa louhimismaksua myös apualueen maanomistajille on käyttöalueen maanomistajien saama louhimismaksujen määrä vastaavasti pienentynyt. Kaivoslain mukaan osapuolet voivat sopia louhimismaksuista ja käyttöalueen maanomistajilla on siten oikeus luopua louhimismaksustaan apualueen maanomistajien hyväksi. Herää kuitenkin kysymys, ovatko kaivoslain säännökset näiltä osin kyllin selkeät ja ovatko käyttöalueen maanomistajat aina olleet tietoisia oikeuksistaan ja luopuneet vapaaehtoisesti osasta louhimismaksuaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa louhimismaksuja koskevan todellisen tietopohjan olevan liian kapea. Taustatiedon ja -osaamisen lisäämiseksi on vuonna 2007 käynnistetty selvitystyö louhimismaksun perusteista. Työ palvelee samalla uuden kaivoslain perustyötä.

Lisäksi Ruotsin korvaustason ottaminen vertailuun saattaa kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan olla paikallaan. Ministeriön tietojen mukaan lainkohdasta ei ole vielä käytäntöä. Ministeriön mukaan vertailussa on myös syytä tuoda esille kaivosalueiden muodostamiseen liittyvät mahdolliset erot korvaustasoissa maiden välillä.

3.12.6 Maanomistajan asemasta

Kaivosoikeuden haltijalla ei ole pakkolunastusoikeutta kaivospiirin maa-alueeseen, vaan sen käyttöoikeus lunastetaan kaivospiiritoimituksessa kaivostoiminnan harjoittajalle. Kaivosoikeus merkitsee maanomistajalle alueen käyttöoikeuden menettämistä. Omistusoikeus säilyy edelleen maanomistajalla ja aikanaan kaivosoikeuden lakattua myös käyttöoikeus palautuu maanomistajalle (51 §:n 1 mom.).

Maanomistaja ja kaivosyhtiö voivat luonnollisesti tehdä keskenään maa-kauppoja. Kaivoslain henki on se, että kaivostoiminnasta huolimatta

maanomistaja voi säilyttää maansa omistusoikeuden: Maanomistaja saa lunastuslain tarkoittaman täyden korvauksen käyttöoikeuden menetyksestä, haitasta ja vahingosta²¹⁷. Lisäksi maanomistaja saa kaivoslaissa säädetyn kaivospiiri- ja louhimismaksun.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivostoiminnan harjoittaja on yleensä hankkinut maa-alueet omistukseensa vapaaehtoisin kaupoin. Vähäisen palautteen perusteella ministeriön mielestä voisi päätellä, että maasta maksettava hinta on yleensä ollut riittävä.²¹⁸ Haastattelujen mukaan kaivosyhtiöt ovat halukkaita ostamaan maat etenkin silloin, kun toiminnan arvioidaan jatkuvan kauemmin.

Metsähallituksen kokemus on ollut toisenlainen. Se on säännönmukaisesti tarjonnut kaivosalueita ostettavaksi, mutta ulkomaisten kaivosyhtiöiden suomalaiset tytäryhtiöt eivät siihen ole suostuneet tai hinta on osoittautunut ongelmaksi.²¹⁹

Maanomistajan asemaan liittyviä säännöksiä

Mikäli maanomistaja haluaa hakea muutosta kauppa- ja teollisuusministeriön päätökseen määrätä kaivospiiri, hänen on tehtävä valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka on asiassa ainoa oikeusaste (kaivoslain 68 §).

Kaivoslain mukaan kaivospiirin haltijan on suoritettava maanomistajalle korvaus oikeudesta käyttää kaivospiirin alueita, samoin vahingosta, haitasta sekä muun oikeuden menettämisestä tai supistumisesta (36 §). Maanomistajalle tulee sanotun lisäksi suorittaa kaivosoikeudesta kaivospiirimaksu (44 §) ja korvauksena kaivoskivennäisistä louhimismaksu (45 §).

Maanomistaja ja kaivosyhtiö voivat sopia keskenään kaivoslain 36 §:n mukaisista korvauksista, tai muussa tapauksessa toimitusmiehet määräävät ne kaivospiiritoimituksessa (37 §). Kaivospiiritoimituksessa ei voida määrätä korvauksia toiminnanaikaisista haitoista (pöly, melu, tärinä jne.), koska ei ole varmuutta kaivostoiminnan alkamisesta, saati haittojen määräästä. Näistä ja muista ennakoimattomista vahingoista maanomistajan on haettava aikanaan korvausta kanteella paikkakunnan alioikeudessa (46 §). Toimitusmiesten päätöksen korvausta koskevasta osasta maanomistaja voi

²¹⁷ Kaivoslain 36–37 §. Lunastuslailla tarkoitetaan lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977).

²¹⁸ Kauppa- ja teollisuusministeriön vastaus kirjalliseen kysymykseen 52/2006 vp.

²¹⁹ Metsähallituksen kirje kauppa- ja teollisuusministeriölle 6.6.2003, Dnro 582/470/2003.

hakea muutosta maa- ja metsätalouden ministeriöltä ja teollisuusministeriöltä (66 §:n 1 momentti ja 67 §).

Kaivospiirimaksun suuruus on säädetty kaivosasetuksella, joten siitä ei voi neuvotella ja sopia. Sen sijaan louhimismaksusta maanomistaja ja yhtiö voivat sopia keskenään, mutta muussa tapauksessa sen vahvistamista on haettava kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Louhimismaksun vahvistuspäätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (68 §).

Maksujen ja korvausten lisäksi maanomistajalla on oikeus erinäisiin korvauksiin, jotka käsitellään ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaprosessissa ja määrätään siten ympäristöluvassa.

Arviointia

Haastattelujen mukaan maanomistajilla voi olla suuriakin vaikeuksia valvoessaan etujaan. Korvauksia ja maksuja on useita, ne perustuvat osin hyvin tulkinnanvaraisiin säännöksiin, ja niitä määrätään useissa erilaisissa menettelyissä tai maanomistajan on sovittava niistä kaivosyhtiön kanssa. Valitustiet ovat moninaiset, ja ensimmäinen valitusaste voi olla korkein hallinto-oikeus. Maanomistajan on valvottava etuaan vuosikymmenien ajan: ennen kaivostoiminnan alkamista, sen aikana ja sen jälkeen. Maanomistajan edellytykset tehdä rationaalisia päätöksiä ovat rajalliset. Maanomistajan vaihtoehtoja on luonnehdittu jopa hasardiksi maiden joutuessa kaivospiiriin.

Maanomistajalla ei ole oikeutta vaatia yhtiötä ostamaan tai lunastamaan maiden omistusoikeutta, vaikka maiden käyttöoikeus lunastetaan. Toisaalta maanomistajalla ei aina ole käytännössä vaihtoehtoja, mikäli yhtiö haluaa ostaa maat, koska kaivospiiri voidaan perustaa 50 metrin päähän asuinrakennuksesta.

Maakauppojen hinta perustuu lähialueilla toteutuneisiin kauppoihin. Kaivosyhtiöt ovat kuitenkin halukkaita maksamaan hieman korkeamman hinnan, koska jos ne omistavat maan, niiden ei tarvitse maksaa kaivospiiri- ja louhimismaksuja ja korvauksia aineksista, joihin kaivosoikeus ei ulotu. Omistamalla maan yhtiö myös välttää ainesten käyttöä ja maksuja koskevat prosessit.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin, että maanomistajalle maksettavat kaivospiirimaksut ja louhimismaksut saatetaan ottaa kaivospiiritoimituksessa huomioon maanomistajalle jääneestä omistusoikeudesta aiheutuva hyötynä ja määrätä tällä perusteella maanomistajalle maksettavaksi ns. soviteltua korvausta, toisin sanoen kaivoslain mukaisia maksuja vä-

hennetään lunastuslain mukaisesta korvauksesta.²²⁰ Maanomistajan voi näin ollen olla viisasta myydä maansa kaivosyhtiölle saadakseen kaivoslain mukaan maanomistajalle kuuluvat maksut. Menettely suosii siten maan myymistä kaivosyhtiölle.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut, että kaivospiirimaksu ja louhimismaksu eivät riitä kattamaan kaikkea sitä haittaa, joka maanomistajille aiheutuu kaivospiiristä vuosikymmenien mittaan. Tämän vuoksi kauppa- teollisuusministeriö on pitänyt järkevänä ja suositellut, että maanomistaja harkitsisi maakauppoja kaivosyhtiön kanssa.²²¹

Metsähallituksen näkemys maanomistajan asemasta on samansuuntainen. Metsähallituksen mukaan kaivoslaki tarkoittaa käytännössä sitä, kaivostoiminnan päättyessä maanomistajalle palaa maidensa käyttöoikeuden ohella pysyväksi riesaksi avolouhokset, kaivoskuilut, rikastushiekka-altaat, sivukivikasat ja rapistuvat kaivosrakennukset. Nämä sisältävät turvallisuusongelmia, ympäristöriskejä ja niiden vuosikymmenien mittaista seuranta. Vaikka maanomistaja ei joutuisi vastaamaan kunnostuskustannuksista, on Metsähallituksen mukaan kohtuutonta jo se, että tämä joutuu vuosikausiksi mukaan prosesseihin, joihin hän ei ole ollut mitenkään osallinen. Metsähallitus on esittänyt kaivoslain vuoden 2003 uudistamisesityksestä antamassaan lausunnossa, että omistajan vaatiessa yhtiö tulisi velvoittaa ostamaan tai lunastamaan maat omistusoikeuksin.²²²

²²⁰ Ks. laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, 29 §:n 2 mom.

²²¹ MOT/Yle TV 1 27.2.2006 ja haastattelu 22.5.2006.

²²² Metsähallituksen kirje kauppa- ja teollisuusministeriölle 6.6.2003, Dnro 582/470/2003.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Kaivostoiminnan merkitys elinkeinona on nykyään hyvin erilainen kuin 1960-luvulla kaivoslakia (503/1965) säädettäessä, samoin sen työllistävät, aluepoliittiset ja ympäristölliset vaikutukset.

Etsintä- ja kaivostoiminta on siirtynyt suurelta osalta kansainvälisten yritysten haltuun. Toiminnassa ei ole enää kyse kotimaisen raaka-ainehuollon turvaamisesta, vaan se on osa kansainvälisten yhtiöiden globaalia toimintaa. Kaivosten ulkomaalaisomistus tuli mahdolliseksi vuoden 1994 alussa osana ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistönhankintaa koskevaa lainsäädäntöuudistusta.

Kaivostoiminnan elinkeinopoliittinen merkitys on muuttunut myös siten, että useat metallimalmikaivokset ovat ehtyneet tai niiden tuotanto vähentynyt. Metallimalmien ja muiden mineraalisten raaka-aineiden tuonti on kasvanut ja suomalainen teollisuus on tullut hyvin tuontiriippuvaiseksi. Kaivannaistoiminnan linjausten mukaan tämä ei ole normaalioloissa ongelma, mutta kriisitilanteissa hyödykkeiden saatavuus voi olla vaikeaa ja hinta kallis.

Louhintamäärät ovat kasvaneet vuosikymmenien mittaan, vaikka Suomessa on vain muutama suuri kaivos. Suurin kaivos tuotti vuonna 2005 lähes 40 % kaivosten yhteenlasketusta kokonaislouhintamäärästä. Valtaosa kaivoksista on erittäin pieniä: puolet kaivoksista tuotti yhteensä vain 3 % kaivosten kokonaislouhintamäärästä. Puolessa kaivoksissa työskennellään vain osa vuotta, ja osavuotisesti toimivien kaivosten määrän arvioidaan olevan kasvussa.

Suomen esiintymät ovat usein pieniä ja niiden pitoisuudet alhaisia, joten pääosaa esiintymistä hyödynnetään kustannuksiltaan maanalaista kaivostoimintaa edullisempaan avolouhintana. Avokaivokset tarvitsevat enemmän maa-alueita, kuluttavat enemmän energiaa, tuottavat enemmän sivukiveä ja työllistävät vähemmän kuin maanalaiset kaivokset. Avokaivoksia kannattaa avata hyvin lyhytaikaista toimintaa varten ja kuljettaa kaivoski-vennäisiä varsin pitkiä matkoja rikastettavaksi.

Kaivosten työllistävä vaikutus on laskenut jyrkästi 1980-luvulla erityisesti toiminnan tehostumisen ja avolouhinnan vuoksi. Tilastokeskuksen toimialatilaston mukaan suora työllistävä vaikutus on noin 1 500 henkilöä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kaivosmiehiä on noin 700, minkä lisäksi kaivoksilla työskentelee rikastamo-, toimisto- ja muuta henkilökuntaa. Kaivannaisteollisuusklusteri työllistää kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan noin 13 400 henkeä, mihin on luettu mukaan laajemmin luonnonvaroja hyödyntävää toimintaa ja kone- ja laitevalmistusta.

Tilastokeskuksen panos-tuotos-taulukoiden mukaan yksi työpaikka metallimalmien louhinnassa ja muussa mineraalien kaivussa lisää noin yhden työpaikan toisilla toimialoilla.

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, miten valtio tukee ja edistää kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoimintaa

Kaivoslaki

Kaivoslaki antaa toiminnanharjoittajalle erittäin voimakkaan suojan, sillä etsintä- ja kaivostoiminta perustuvat kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämään valtausoikeuteen eli yksinoikeuteen etsiä ja harjoittaa toimintaa toisen maalla ilman, että siihen tarvitaan maanomistajan suostumus. Kaivoslaki perustuu ajatukseen, että siihen sisällytettyjen kivennäisten etsintä ja hyödyntäminen on yleisen edun mukaista.

Kaivosoikeuden myöntäminen on ollut lähes yksinomaan oikeusharkintaa. Oikeus on myönnetty, jos kaivoslaissa säädetyt, lähinnä sijaintiin liittyvät edellytykset ovat täyttyneet. Oikeuksia myönnettäessä ei ole tullut ottaa huomioon esimerkiksi kivennäisen tunnettujen varantojen määrää, kestävän kehityksen mukaista käyttöä, kaivoshankkeen kokoa, kestoja, työllistävää vaikutusta, toiminnan yhteydessä syntyviä sivuainevirtoja, niiden hyödyntämismahdollisuuksia tai hankkeen vaikutuksia muihin elinkeinoihin tai alueiden käyttötarpeisiin.

Kesään 2006 saakka asianosaisten kuuleminen on ollut hyvin suppeaa. Tämän jälkeen tilanne on selkeästi parantunut.

Kaivoslain soveltamisala on laaja. Siihen mahtuu muun muassa kullanhuhdonta. Kaivoslaissa on lueteltu lukuisa määrä sellaisiakin kaivoskivennäisiä, joita ei ole hyödynnetty sen nojalla. Kaivoslain soveltamisalasta on tarkastuksessa tullut esiin lähinnä kaivostoiminnan myönteisiin taloudellisiin ja työllisyysvaikutuksiin liittyvien seikkoja sekä etsintä- ja kaivostoiminnan vaatimien kustannusten määrään ja etsinnän riskipitoisuuteen liittyviä näkökohtia. Nämä liittyvät ennen muuta tarpeeseen turvata kaivoslain tarkoittaman toiminnan edellytyksiä.

Kaivoslaki poikkeaa oleellisesti esimerkiksi maa-aineslaista (555/1981) ja ydinenergialaista (990/1987). Maa-aineslain tavoite on aineiden otto ympäristön kestävästä kehityksestä tukevalla tavalla ja sillä pyritään muun muassa suojelemaan maisemakuvaa, erikoisia luonnonesiintymiä ja rantavyöhykkeitä sekä turvaamaan yleistä etua vakuuksin ja lupaan otettavien erilaisten määräyksin. Näin ollen kuntien, maanomistajien sekä erilaisten yleiseen etuun liittyvien intressien toteutumisen kannalta on huomattava ero sillä, minkä lainsäädännön piiriin luonnonvara kuuluu. Maa-aineslaki

ja ydinenergialaki antavat lupaviranomaiselle luvan myöntämisessä huomattavasti enemmän harkintavaltaa kuin kaivoslaki.

Hallinnon tulisi tarkastuksen perusteella nykyistä tarkemmin selvittää ne erilaiset ja eri tahoihin kohdistuvat vaikutukset, jotka aiheutuvat siitä, että luonnonvara kuuluu kaivoslain piiriin tai jätetään sen ulkopuolelle, jotta tietopohja kaivoslakia uudistettaessa olisi kokonaisvaltaisempi. Etsintätoiminta on riskipitoisuudestaan huolimatta liiketoimintaa ja kaivosyhtiöille kannattavan toiminnan turvaamiseen tähtäävä kehittämispanostus.

Kullanhuuhdonta saa harjoittaa vain valtion maalla. Kaivoslakia uudistettaessa tulisi ottaa huomioon kullanhuuhdonnan kaivostoiminnasta poikkeava kohde (irtomaa) sekä se, että kullanhuuhdonnassa on harvoin kyse elinkeinotoiminnasta. Mikäli oikeus kullanhuuhdotalupien myöntämiseen siirrettäisiin kaivosviranomaiselta valtio-maanomistajaa edustavalle Metsähallitukselle tai muulle viranomaiselle, voitaisiin nykyistä kevyemmin ohjauksen muodoin huolehtia siitä, että kullanhuuhdonnan harjoittaminen jatkuu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Viranomaistoiminta ja valtion panostus

Useat valtion viranomaiset edistävät etsintä- ja kaivostoimintaa. Valtion merkittävin vuotuinen rahallinen panostus ohjautuu Geologian tutkimuskeskukselle, jonka toiminnasta huomattava osa liittyy suoraan tai välillisesti kaivoskivennäisten etsintä- ja kaivostoimintaan. Tutkimuskeskus myös etsii kaivoskivennäisiä ja raportoi esiintymiä kauppa- ja teollisuusministeriön myytäväksi. Etsintätoimintaan tutkimuskeskus käyttää yli 10 miljoonaa euroa vuodessa. Muu valtion panostus kaivostoiminnan edistämiseen on vuosittain vaihdellut muutamasta miljoonasta eurosta useaan kymmeneen miljoonaan euroon.

Kauppa- ja teollisuusministeriön kaivostoiminnasta saamat tulot

Kauppa- ja teollisuusministeriö on saanut vuosittain kaivostoimintaan liittyviä maksu- ja myyntituloja hieman yli miljoona euroa.

Tulot päätöksistä perustuvat valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annettuun kauppa- ja teollisuusministeriön asetukseen kauppa- ja teollisuusministeriön maksullisista suoritteista (499/2005, jäljempänä maksuasetus). Varaus- ja valtauspäätöksestä sekä kaivoskirjasta perittävän maksun reaaliarvoa on viimeksi tarkistettu 1990-luvun alkupuolella. Maksuasetuksen mukaisten maksujen suuruus määräytyy kustannusvastaavuuden perusteella, joten hintojen korotuksilta lienee välttytty kasvaneen hakemusmäärän vuoksi.

Tarkastuksen mukaan Geologian tutkimuskeskukselta ei ole peritty maksuasetuksen mukaisia maksuja, mikä on perustunut omaksuttuun käytäntöön. Valtion maksuperustelain 6 §:n 4 momentin nojalla maksu tulee periä myös valtion laitokselta.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että maksujen suuruudesta päätettäessä ei ole otettu riittävästi huomioon eri asioiden käsittelyn vaatimaa työmäärää. Maksupolitiikkaa tulisi kehittää myös siten, että maksut ohjaisivat hakijoita nykyistä paremmin aiheellisiin ja hyvin perusteltuihin hakemuksiin.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtaus- ja kaivosoikeuden haltijoiden maksettavaksi ei ole säädetty maksuja kauppa- ja teollisuusministeriön suorittamasta, kaivoslain 59 §:n 1 momenttiin perustuvasta valvonnasta ja tarkastuksista. Maksujen periminen valvottavilta ja tarkastettavilta kohdentaisi kustannukset niiden aiheuttajille.

Valtaajan on tullut maksaa valtiolle vuosittain kaivoslakiin perustuvaa pinta-alaperusteista valtausmaksua, jonka suuruus on määrätty kaivosasetuksessa. Se on 6,75 euroa hehtaarilta vuodessa. Kaivoslaissa ei ole säädetty valtausmaksun suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 § edellyttää. Valtausmaksulla on ollut tarkoitus estää tarpeettomia valtauksia ja ohjata valtaajia alueiden tehokkaaseen tutkimiseen ja nopeaan luopumiseen. Koska valtausmaksun suuruutta on viimeksi tarkistettu 12 vuotta sitten, on valtausmaksu menettänyt reaaliarvostaan viidenneksen ja samalla sen tavoiteltu sääntelyvaikutus on vähentynyt.

Geologian tutkimuskeskus on kaivoslailla vapautettu valtausmaksusta. Tutkimuskeskus on ollut aktiivinen varaaja ja valtaaja. Maksuvapautuksella se on asetettu edullisempaan asemaan kuin muut valtaajat, mikä on vastoin kilpailuneutraliteetin periaatetta. Sinänsä tämän maksun osuus etsintäkustannuksista on varsin pieni.

Maanomistajalle maksettava valtauskorvaus ja kaivospiirimaksu

Valtaajan on tullut kaivoslain mukaan maksaa maanomistajalle valtauskorvausta ja kaivosoikeuden haltijan kaivospiirimaksua. Molempien suoritusten suuruus on tullut määrätä kaivosasetuksella. Kaivoslaissa ei ole säädetty näistä suorituksista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kaivoslain esitöiden mukaan sekä valtauskorvauksen että kaivospiirimaksun perusteena on alueen menetetyn tuoton korvaaminen maanomistajalle.

Valtauskorvaus on 10 euroa ja kaivospiirimaksu 20 euroa hehtaarilta vuodessa. Molempien nimellisarvoa on korotettu viimeksi 18 vuotta sitten, vuoden 1989 alussa. Näin ollen ne ovat menettäneet reaaliarvostaan

lähes puolet (46 %) ja samalla merkitystään alueiden tuoton menetysten korvaamisessa maanomistajalle.

Uusi perustuslaki ja perusoikeuksien korostaminen ovat lisänneet tarvetta välttää suurempia tai pidemmäksi ajaksi myönnettyjä valtauksia, kuin tutkimusten tehokas suorittaminen vaatii. Valtausaikana vuosittain kohoava pinta-alaperusteinen valtausmaksu ja vuotuinen tutkimus- ja raportointivelvoite olisivat keinoja ohjata yhtiöitä alueiden tehokkaaseen tutkimiseen ja supistaa vallattavia alueita tutkimusten edetessä. Menettely turvaisi nykyistä paremmin myös maanomistajan oikeuksia.

Kaivoslakia uudistettaessa olisi harkittava, tulisiko kaivospiirimaksu vastaisuudessa maksaa etukäteen ja maksun saamisen varmistamiseksi asettaa vakuus.

Maanomistajalle maksettava louhimismaksu

Kaivosoikeuden haltijan on maksettava maanomistajalle kaivoskivennäisistä kohtuullista louhimismaksua. Maanomistaja ja kaivosyhtiö voivat keskenään sopia siitä, mutta kauppa- ja teollisuusministeriö voi hakemuksesta vahvistaa ja myöhemmin myös tarkistaa sen suuruuden, mikäli osapuolet eivät ole päässeet maksusta sopimukseen. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota lain säännöksen vaikeaselkoisuuteen ja maanomistajan heikkoihin sopimisedellytyksiin.

Tarkastuksessa esiin tulleen perusteella louhimismaksut ovat vaatimatonta. Niitä louhimismaksuja, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö on vahvistanut, ei liene koskaan tarkistettu.

Tarkastuksessa on tuotu esiin kauppa- ja teollisuusministeriön näkemys, jonka mukaan kaivospiirimaksu ja louhimismaksu eivät riitä kattamaan kaikkea sitä haittaa, joka maanomistajille aiheutuu kaivospiiristä vuosikymmenien mittaan. Tämän vuoksi kauppa- teollisuusministeriö on pitänyt järkevänä ja suositellut, että maanomistaja harkitsisi maakauppoja kaivosyhtiön kanssa.

Tarkastuksen perusteella louhimismaksu ja kaivospiirimaksu saattavat vähentää maanomistajalle maksettavaa lunastuslain mukaista korvausta, minkä vuoksi maanomistajan voi olla viisasta myydä maansa kaivosyhtiölle saadakseen vapaehtoisissa kaupoissa hyväkseen näitä kaivoslain mukaan maanomistajalle kuuluvia maksuja.

Tarkastuksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön tiedot louhimismaksua ja sen kohtuullisuutta koskevien kaivoslain säännösten soveltamista ovat puutteelliset. Kauppa- ja teollisuusministeriö on ilmoittanut käynnistäneensä vuonna 2007 taustatiedon ja -osaamisen lisäämiseksi sel-

vitystyön louhimismaksun perusteista. Ministeriön mukaan tämä työ palvelee samalla uuden kaivoslain perustyötä.

Toinen tarkastuskysymys oli, onko viranomaisten tehtävät kaivos- ja etsintätoiminnan edistämässä tarkoituksenmukaisesti järjestetty

Kaivostehtävien nykyisenkaltaiseen hoitamiseen kauppa- ja teollisuusministeriössä sisältyy useita eturistiriitoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyrkii eri tavoin edistämään kaivos- ja etsintätoimintaa sekä markkinoimaan Suomea kaivosmaana. Samanaikaisesti se toimii kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena. Ministeriön tehtävät kaivostoiminnan ja kaivosyritysten toiminnan edistäjänä vaarantavat sen objektiivisuuden ja riippumattomuuden lupaviranomaisena.

Kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosaston tehtävänä on ministeriön alaisuudessa toimivan Geologian tutkimuskeskuksen tulohjaus, resursointi ja valvonta. Geologian tutkimuskeskus on varojen käytöllä mitattuna kasvanut suurimmaksi yksittäiseksi kaivoskivennäisten etsijäksi Suomessa. Kun teknologiaosasto samanaikaisesti myöntää oikeudet sekä yksityisille hakijoille että ohjaamalleen tutkimuskeskukselle, on tilanne omiaan herättämään kysymyksen hakijoiden tasapuolisesta kohtelusta.

Kaivosviranomaisen tehtävät on hoidettu kauppa- ja teollisuusministeriössä pienessä yksikössä. Yksikön resurssit ovat olleet sidotut juoksevien rutiiniasioiden hoitamiseen. Hakemusmäärien lisääntyttä on toiminnan kehittäminen viivästynyt.

Yksi vakavimpia seurauksia tehtävien resursoinnista on ollut se, että kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole hoitanut asianmukaisesti valtaus- ja kaivostoimintaan liittyviä valvontatehtäviään. Ministeriö on laiminlyönyt velvollisuuttaan valvoa valtausselostusten antamista, valtauskorvauksen maksamista maanomistajille sekä sitä, että ministeriön myöntämät kaivosoikeudet ovat käytössä kaivoskirjassa määrättyssä ajassa ja tarkoituksessa.

Kaivoskivennäisten etsimiseen on 1990-luvun puolivälin jälkeen käytetty Suomessa vuosittain 20–40 miljoonaa euroa julkisia ja yksityisiä varoja. Viranomaiset ovat pitäneet tarpeellisena käyttää julkisia varoja maaperän potentiaalia ja varantoja koskevan tiedon kerryttämiseen, mutta samanaikaisesti huomattava määrä etsintätoiminnassa syntyneestä tiedosta on hukattu: Suurin osa valtausselostuksista on tarkastuksen mukaan jäänyt toimittamatta kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeriö ei ole myöskään valvonut saamiensa selostusten laatua riittävästi.

Kaivosyhtiöt ovat voineet hankkia kaivospiirejä ilman aikomusta aloittaa kaivostoimintaa kaivoslaissa tarkoitettulla tavalla. Kaivospiirejä on voitua pitää reserveinä vuosikymmenestä toiseen. Kaivosoikeus on hyödyntä-

misoikeuden asemasta muuttunut osittain oikeudeksi pitää reservejä sekä siten estää kilpailua ja kasvattaa yrityksen arvoa. Kaivosoikeudet ovat tällöin pikemminkin estäneet kaivoslain olettaa yleisen edun mukaista toimintaa. Runsaat reservit ovat myös vähentäneet yhtiöiden kiinnostusta sivukiven hyväksikäyttöön.

Kaivoslautakunta

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota kaivoslautakunnan kokoonpanoon. Se on painottunut kaivostoiminnan erilaisiin edunsaajiin, ja siinä on ollut vain yksi maanomistajien edustaja. Periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä, taloudellisia etuuksia ja riita-asioita käsittelevän lautakunnan tulisi olla erityisen selkeästi koostumukseltaan puolueeton tai edustaa eri intressitahtoja tasapuolisesti. Tämä tulisi ottaa huomioon kaivoslakia uudistettaessa.

Kolmas tarkastuskysymys oli, toimivatko viranomaiset siten, että kaivoskivennäisten hyödyntämisessä yhteiskunnan hyödyt ovat mahdollisimman suuret

Tiedot kaivoskivennäisten potentiaalin ja varantojen määrästä

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tiedostanut tarpeen kehittää valtion kaivannaistoimintaan kohdistuvaa ohjausta ja on vuonna 2006 laatinut Valtiovallan linjaukset Suomen kaivannaistoiminnan edistämiseksi.

Kaivannaispoliittiset linjaukset perustuvat ajatukseen Suomen maaperän poikkeuksellisesta rikkaudesta. Linjausten mukaan Suomen kallioperä vastaa Kanadan, Afrikan ja Australian malmirikkaita kilpiä. Tarkempia tietoja potentiaalin tai varantojen määrästä, ominaisuuksista ja arvoista ei linjauksissa esitetä.

Tarkastuksessa on tuotu esiin seikkoja, jotka viittaavat pikemminkin kaivoskivennäisten rajallisuuteen ja siten linjauksissa korostettu potentiaali ja malmivarojen runsaus olisivat ainakin osin hyvin kyseenalaisia. Lisäksi potentiaalin ja varantojen koot, pitoisuudet, ominaisuudet, sijainti ja muut vastaavat seikat vaikuttavat kaivoskivennäisten hyödynnettävyyteen.

Tarkastusviraston mielestä Suomen kaivoskivennäisten potentiaalista ja varannoista tulisi esittää yksityiskohtaisempaa, laadullisesti ja määrällisesti riittävää tietoa, jotta kaivoskivennäisten hyödyntämistä voitaisiin ohjata perustellulla tavalla. Poliittisen päätöksentekijän on nyt esitetyn perusteella mahdotonta varmistua siitä, mikä geologinen potentiaali- ja varantotilanne tai niiden riittävyys on nyt ja pitkällä ajanjaksolla.

Kaivoskivennäisten kestävä käyttö

Kaivannaispoliittisten linjausten mukaan kaivoskivennäisten hyödyntämisessä sovelletaan kestävää kehitystä eli toiminnan tulee olla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä. Kun kaivoskivennäiset ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, lähtökohta on hyvin perusteltu.

Linjauksissa tuodaan esiin useita kestäväan kehitykseen liittyviä seikkoja, mutta niitä ei kuitenkaan käsitellä tai perustella tarkemmin eikä pyritä yhteensovittamaan erilaisia ristiriitaisia intressejä tai arvioida näistä näkökulmista kaivostoiminnan ohjauksen kehittämistarpeita. Linjausten perusteella onkin vaikea varmistua siitä, että niiden tarkoittama mineraalien hyödyntämispolitiikka olisi taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä.

Kaivoskivennäisiä ei käsitellä linjauksissa kansallisvarallisuutena, jonka valtion- ja kansantaloudellisesti perusteltuun käyttöön tulisi pyrkiä, myös pitkällä aikavälillä. Tarkastuksen perusteella selvää tarvetta tällaisen tiedon hankkimiseen ja esittämiseen on olemassa: Geologisten luonnonvarojen globaalin tarpeen on arvioitu kaksinkertaistuvan seuraavan 30 vuoden aikana. Kysynnän kasvun seurauksena on jo käynnissä koveneva kilpailu raaka-ainevarannoista eri puolella maailmaa. Raaka-aineiden saatavuudesta on tulossa pysyvämmin ongelma koko EU:ssa.

Malmi on ekonominen käsite: maailmanmarkkinahintojen noustessa aiemmin kannattamattomat esiintymät saattavat muuttua kannattaviksi. Myös teknologian kehitys luo edellytyksiä pienten tai heikkopitoisten esiintymien hyödyntämiselle. Tästä huolimatta uusien alueiden tai esiintymien löytäminen tulee vaikeutumaan vähitellen sekä vaatimaan entistä enemmän osaamista, etsintämenetelmien kehittämistä ja aiempaa runsaammin resursseja.

Tarkastusviraston mielestä tarve ohjata kaivostoimintaa myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta on ilmeinen. Tarvetta tähän on lisännyt kasvanut kiinnostus etsintä- ja kaivostoimintaan. Tarkastusviraston mielestä kaivannaistoiminnan edistämislinjauksissa ei kaivostoimintaa ole käsitelty siten, että se antaisi riittävät tiedot kaivostoiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tämän johdosta tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kauppa- ja teollisuusministeriö selvittää kaivostoiminnan yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat niin, että otetaan huomioon muun muassa kaivostoiminnasta tulevat verotulot sekä se, miten toimintaa aloitettaessa ennakoituiden vaikutukset ovat toteutuneet.

Kaivosten sivuvirrat ja niiden hyötykäytön edistäminen

Kaivosten sivukivi muodostaa kolmasosan vuotuisesta louhintamäärästä. Kaivannaispoliittisissa linjauksissa sivuainevirrat on sivuutettu varastoitavina sivutuotteina. Vuoden 2007 alussa valmistuneen valtakunnallisen jätesuunnitelmaehdotuksen mukaan kaivosten sivukiven läjitys ja malmin rikastuksen jätteet muodostavat volyymiltaan Suomen suurimman jätevirran (yli 20 miljoonaa tonnia/vuosi) ja ne ovat kolmannes Suomen kokonaisjätemäärästä (noin 66 miljoonaa tonnia/vuosi).

Viranomaiset eivät ole kiinnittäneet mainittavammin huomiota kaivosten tuottamiin sivuaineksiin, niiden synnyn hillitsemiseen ja mahdollisuuksiin hyötykäytön edistämiseksi siitä huolimatta, että tarve ja mahdollisuudet on tunnistettu useilla tahoilla. Asia on jäänyt kaivosyhtiöiden varaan, mutta toimenpiteet eivät ole olleet kovin näkyviä. Hyötykäytön edistämiseksi on sanottu tarvittavan julkista interventiota ja alan "primus motoria".

Jäteveron määrääminen kaivosten jätevirralle on noussut esille aika ajoin, mutta siihen ei ole päädytty muun muassa, koska on katsottu, että sivukivelle ja rikastushiekalle ei löydy hyötykäyttömahdollisuuksia. Tarkastuksen perusteella näin ei aina ole. Toisaalta kaikkein alhaisimpia pitoisuuksia tai pienimpiä esiintymiä ei ehkä kannattaisi avata, jos kaivosyhtiöiden olisi otettava kannattavuuslaskelmissaan huomioon sivuvirtojen määrä esimerkiksi jäteverona tai muulla tavoin kustannuksena.

Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön tulee yhteistyössä selvittää mahdollisuudet vähentää kaivosten sivutuotteiden syntyä ja lisätä niiden hyötykäyttömahdollisuuksia sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Näiltä osin tarkastusvirasto viittaa ympäristöministeriön palautteessaan esittämiin erilaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin ja mahdollisuuksiin sisällyttää niitä esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen tehtäviin.

Kaivostoiminnan lopettaminen ja vastuut

Tarkastuksen perusteella kaivostoimintaa on Suomessa voitu harjoittaa osin muiden riskillä, sillä kaivoslaki ei tunne vastuuta, jotka ulottuisivat vuosikymmenien päähän toiminnan lopettamisesta tai olosuhteisiin, joissa kaivosyhtiötä ei enää ole tai se ei kykene vastaamaan niistä. Kauppa- ja teollisuusministeriö on palautteessaan todennut nykyisen kaivoslain yhden suurimmista heikkouksista liittyvän kaivostoiminnan lopettamiseen ja siihen liittyviin vastuisiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön tulee huolehtia siitä, että vakuus-, rahastointi- tai vastaavalla menettelyllä varmistetaan

taan se, että aiheuttaja maksaa -periaate toteutuu kaivostoiminnassa kaikissa tilanteissa.

Neljäs tarkastuskysymys oli, mikä on ollut viranomaistoiminnan vaikuttavuus

Tarkastuksen perusteella kauppaja ja teollisuusministeriön toiminnassa heijastuu kaivoslain viitekehys: kaivoslaki säätelee kaivosviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä suhdetta. Kaivostoiminnan edistäminen on kauppaja ja teollisuusministeriössä painottunut kaivostoiminnan lisäämiseen ja esiintymien hyödyntämisedellytysten luomiseen, vaikka ministeriötasolla tulisi myös sovittaa yhteen eri näkökulmia ja intressejä. Perustuslain 20 §:ssä on säädetty muun ohella, että vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille ja että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tarkastuksen perusteella syntyi käsitys, ettei tämä perustuslain säännös ole toteutunut.

Kaivostoiminnan haitat ja alan ulkopuoliset asianosaistahot eivät ole saaneet riittävästi painoarvoa. Kauppaja ja teollisuusministeriö on muuttanut hakemusasioiden käsittelymenettelyjään kesäkuussa 2006 siten, että se on varannut kaikille asianosaisille mahdollisuuden esittää mielipiteensä valtaus- ja kaivospiirihakemuksista. Samoin ministeriö on kehittänyt päätöksensä perustelemista ja niistä tiedottamista.

Kaivostoimintaan liittyvien eri näkökulmien yhteensovittamista tultaan kehittämään kaivoslain uudistamisen yhteydessä niin kauppaja ja teollisuusministeriön valmistelutyössä kuin mahdollisesti myös eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös maanomistajan asemaan, joka on ollut monessa suhteessa varsin heikko. Maanomistajan mahdollisuudet valvoa etujaan ovat olleet huonot johtuen muun muassa siitä, että etuja tulee valvoa vuosikymmenien ajan ja useissa erilaissa prosesseissa. Muun muassa Metsähallitus on luonnehtinut maanomistajan asemaa turvattomaksi. Erityisesti toiminnan päättymiseen liittyy sen mukaan monia ongelmia maanomistajan kannalta.

Tarkastusviraston mielestä kauppaja ja teollisuusministeriön tulee tarkemmin selvittää maanomistajan asemaa ja oikeuksia kaivoslain mukaisissa valtaus- ja kaivospiirikysymyksissä ja kiinnittää asiaan riittävästi huomiota uudistettaessa kaivoslakia. Tarkastusviraston mielestä kaivoslaki on vanhentunut ja kaipaa kiireellistä kokonaisuudistusta.

Etsintätoiminta

Kaivoskivennäisten etsintä on Suomessa Euroopan mittavinta. Kansainväliset yritykset ovat toimineet Suomessa vuodesta 1994 alkaen. Suurin malminetsijä on kuitenkin edelleen valtio, Geologian tutkimuskeskus. Yleensä valtiot ovat luopuneet etsinnästä ja jättäneet sen kaupallisesti toimivien yhtiöiden tehtäväksi, Ruotsissa tämä tapahtui vuonna 1991. Tarkastuksessa ei ole tullut esille Suomen ohella toista valtiota, joka harjoittaisi etsintätoimintaa.

Suomessa käytäntöä on perusteltu muun muassa sillä, että Geologian tutkimuskeskus tekee ensivaiheen etsintää, jota yhtiöt eivät tee. Tutkimuskeskuksen on esitetty toimivan pitkäjänteisesti ja ottavan huomioon yritysten toiminnan, jolloin päällekkäisyyksiä ei synny.

Tarkastushavaintojen mukaan tutkimuskeskuksen toiminta ei ole suuntautunut vain ensivaiheen etsintään, vaan tutkimuskeskus tekee samaa etsintää kuin yhtiöt. Lisäksi myös yhtiöt tekevät Suomessa ensivaiheen etsintää.

Yritykset ovat pitäneet Geologian tutkimuskeskusta kilpailijanaan, mikä on viimeksi käynyt ilmi tutkimuskeskuksen teettämässä kyselyssä, jossa vastaajien määrä oli 18. Lähes puolet vastanneista etsintä- ja kaivosyrityksistä piti tutkimuskeskuksen toimintaa tässä suhteessa ongelmana. Kaikkein kriittisimmin tutkimuskeskuksen toimintaan ovat suhtautuneet isommat yhtiöt, sen sijaan pienemmät yhtiöt ovat olleet siihen tyytyväisiä.

Geologian tutkimuskeskuksen on tullut vuosittain raportoida kauppa- ja teollisuusministeriölle taloudellisesti merkittäviä esiintymiä tai malmiainheita, joiden myymiseksi ministeriö on järjestänyt tarjouskilpailun. Kiinnostus hankkeisiin on ollut vähäistä. Yli puolet 2000-luvulla myyntiin pannuista hankkeista on jäänyt myymättä. Tilannetta ei parantanut se, että 1990-luvun alkupuolella lainsäädäntöä muutettiin siten, että hankkeita voitiin tarjota aiempaa laajemmalle ostajajoukolle. Perusongelma, myytävien kohteiden heikko kiinnostavuus, on säilynyt.

Myydyistä kohteista valtion saamat kertasuoritukset ja rojalit ovat jääneet vähäisiksi. Myös yhtiöiden kanssa sovittua jatkopanostusta kohteiden tutkimiseen on pidettävä arvoltaan vähäisenä: 2000-luvulla tehdyissä kaupoissa on sovittu yhteensä noin 8 miljoonan euron suuruisista tutkimuspanostuksista. Ne eivät yhteenlaskettuinaakaan yllä summaan, jonka Geologian tutkimuskeskus käyttää joka vuosi kaivoskivennäisten etsintään. Toteutuneista tutkimuspanostuksista ei ollut saatavilla riittäviä tietoja tarkastuksen aikana. Mikäli sopimusten mukaiset jatkotutkimuspanostukset korvaavat toimintaa, jota yritykset muutoin tekisivät, ei kyse ole lisäpanostuksesta malminetsintään Suomessa.

Geologian tutkimuskeskuksen löytämistä kohteista seitsemässä on toimiva kaivos. Ensimmäinen näistä kohteista on löydetty 1950-luvulla. Kohteet ovat hyvin erikokoisia. Lisäksi kaivoksen avaamispäätös on tehty yhdestä kaivoksesta (Suurkuusikko, joka on löydetty 1986) ja melko pitkälle edenneitä ovat myös Kevitsa (1987) ja Talvivaara (1977). Tutkimuskeskuksen tuloksia arvioitaessa on siis otettava huomioon, että niissä on kysymys erittäin pitkäaikaisen toiminnan ja varainkäytön tuloksista. Lisäksi on muistettava, että tutkimuskeskuksen löydökset on tehty aikana, jolloin etsintätoimintaa saattoi sen ohella tehdä vain pieni määrä yrityksiä.

Valtiollinen malminetsintä merkitsee etsinnän riskien siirtämistä yhtiöiltä valtiolle. Tarkastuksessa on jäänyt epäselväksi ne valtion tai kansalliset intressit, jotka eivät tulisi hoidettua Suomessa yritysten malminetsinnän avulla.

Tarkastuksen perusteella näyttää aiheelliselta harkita, onko Suomessa tarve jatkaa valtiollista etsintätoimintaa. Sen hyödyt ovat olleet valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin nähden vaatimattomat. Suhde tulee vastaisuudessa heikkenemään, koska etsintää tekee myös lukuisa joukko kansainvälisiä ammattiorganisaatioita, joiden tarkoituksena on kannattava liiketoiminta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tulee ottaa huomioon myös se eri aikoina esitetty seikka, että Geologian tutkimuskeskus kilpailee yritysten kanssa etsintätoiminnassa. Tutkimuskeskus etsintätoiminnan harjoittajana on omiaan estämään ja syrjäyttämään yritysten toimintaa, myös ensivaiheen malminetsinnässä.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Direktiivi (2006/21/EY) kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta.

Erämaalaki (62/1991).

Hallintolaki (434/2003).

Kaivoslaki (503/1965).

Kaivosasetus (663/1965).

Kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestys (89/2006).

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus kauppa- ja teollisuusministeriön maksullisista suoritteista (499/2005).

Kolttalaki (253/1995).

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977).

Laki saamelaiskäräjistä (974/1995).

Laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita (174/1940).

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Maa-aineslaki (555/1981).

Poronhoitolaki (848/1990).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Ydinenergialaki (990/1987).

Ydinenergia-asetus (161/1988).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

2. Hallituksen esitykset kaivoslaiksi ja sen muuttamiseksi

HE 122/1962 vp. Hallituksen esitys kaivoslaiksi.

HE 120/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 312/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

HE 52/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi leimaverolain muuttamisesta.

HE 148/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

3. Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin

KK 52/2006 vp. Valtaushakemusten taloudelliset haittavaikutukset.

KK 363/ 2006 vp. Kaivoslain tulkinta.

KK 784/2006 vp. Tien ja sillan rakentaminen Kevitsan malmialueelle Soudankylässä.

KK 864/2006 vp. Uraanivarantojen kohtelu Suomen kansallisomaisuutena.

KK 934/2006 vp. Kirjallinen kysymys: Uraanin ja muun radioaktiivisen materiaalin louhinta.

4. Muut kirjalliset lähteet

Academy of Finland (2003): Finnish Geosciences. Evaluation report. Publications of the Academy of Finland 14/03

Bergstaten (2004): Årsredovisning 2004. (Ruotsi).

Geologian tutkimuskeskus (2006): GTK:n malminetsintätyöryhmän raportti, 20.11.2006 (raportin sivut 1–48).

Geologian tutkimuskeskus (2007): Geologian tutkimuskeskuksen tilinpäätös vuodelta 2006. Päivätty 14.3.2007.

Hallituksen esitys 79/1966 luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

Heikkinen, P.M.(toim.) – Noras, P. (toim.) (2006): Kaivoksen sulkemisen käsikirja. Espoo 2006.

Hollo, Erkki J. (2002): Kaivosrekisterin aseman kehittämistä. Muistio 7.5.2002 kauppaja teollisuusministeriölle.

Hollo, Erkki J. (2006): Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösääntelyyn. Ympäristöjuridiikka 3/2006. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry.

Härmä, Tiina – Dahl, Olli – Mäenpää, Ilmo (2005): Suomen kaivostoiminnan ainevirrat ja sivuvirtojen hallinta. Report 318. Department of Process and Environmental Engineering, University of Oulu.

Härmälä, Olli (2006): Siilinjärven apatiittimalmi fosforin raaka-aineena. Tiivistelmä esityksestä Vuorimiespäivillä 24.3.2006. Materia 2/2006.

Kauppaja teollisuusministeriö (2002): Kertomus Suomen kaivannaisteollisuudesta vuosina 1996–2000. Helsinki 2002.

Kauppaja teollisuusministeriö (2003a): Esitys kaivoslain uudistamiseksi. Kaivoslain muutostarpeita selvittävä työryhmä. Kauppaja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003.

Kauppaja teollisuusministeriö (2003b): Valtiontilintarkastajain vuoden 2002 kertomuksen valmistelu. Kirje 29.4.2003, DNro 3/224/2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003c): Toimintakertomus 2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006): Suomen kaivannaisteollisuus. 3.2.2006 päivätty taustamuistio hallituksen iltakouluun 8.2.2006.

Korhonen, Sirpa – Ponnikas, Jouni (2006): Töihin Talvivaaraan? Selvitys Talvivaaran kaivoshankkeen työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta. Oulun Yliopisto. Kajaanin kehittämiskeskus. Aluekehitys. Working Papers 56. Kajaani 2006.

Koski, Kimmo (2005): Pampalon kultakaivoksen työllisyys- ja aluetaloudelliset vaikutukset. Suunnittelukeskus. Ennakko 2000 -hankkeen julkaisuja 10/2005.

Lahtinen, Pentti – Kolisoja, Pauli ym. (2005). UUMA-esiselvitys. Suomen ympäristö 805. Ympäristöministeriö. Helsinki 2005.

Lapin Kansa 20.2.2003 ja 26.1.2007.

Lapin liitto (2005): Eläköön Lappi. Lapin maakuntasuunnitelma 2022. Lapin liiton 20.5.2005 hyväksymä maakuntasuunnitelman päivitys.

Länsineva, Pekka (2006): Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan. Selvitys kauppa- ja teollisuusministeriölle. Maaliskuu 2006.

Metals Economics Group (MEG 2007): World Exploration Trends. A Special Report from Metals Economics Group for the PDAC International Convention 2007.

Minerallag 1991:45. (Ruotsi).

Mining Journal. Special Publication. Sweden. February 2005. Published by Mining Communications Ltd. London.

Mining Journal. Special Publication. Finland. February 2005. Published by Mining Communications Ltd. London.

Ministry of Trade and Industry (1996): New challenges for geoscience in society. International evaluation of the Geologian tutkimuskeskus (GTK). Publications 6/1996.

Nurmi, Pekka A. – Pietilä, Risto (2005): Malminetsinnän uusia aika - turvaavatko juniorit kaivosteollisuutemme. Materia 3/2005, 26–32.

Opetusministeriö (2005): Geotieteiden arvioinnin seurantatyöryhmän raportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:20.

Pohjois-Suomen neuvottelukunta (2001): Puoli Suomea samalle viivalle. Strategia Pohjois-Suomen kehittämiseksi. Päiväty 15.10.2001.

Pohjois-Suomi–työryhmä (1998): Pohjois-Suomen strategia.

Regeringskansliet: A Modern Minerals Policy. 2005.

Rosenqvist, Olli (2005): Kokkolan ja Kaustisen seutukuntien kaivostoimintaselvitys. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti – Kokkolan yliopisto. Selosteita ja katsauksia 48.

Räisänen, Marja Liisa (2005): Hapan ympäristövalunta. Esitelmä kaivosten ympäristönsuojelupäivillä Kemissä 7.–8.4.2005.

State of the World 2003. A Worldwatch Institute Report on Progress Towards a Sustainable Society. (Worldwatch 2003).

Suomen teollisuussijoitus Oy (2006): Suomen teollisuussijoitus Oy:n sidosryhmälehti 3/2006.

Söderholm, Krister (2004): Kaivannaisteollisuuden trendejä, näkymiä ja uhkakuvia. Materia 1/2004, 12–16.

Talouselämä 8/2006.

Tekniikka ja Talous, 9.3.2006.

Valtioneuvoston kirjelmä 13.11.2003 kaivannaisteollisuuden jätehuoltodirektiivistä.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1991. Helsinki 1992. (Valtiontilintarkastajat 1991).

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2002. Helsinki 2003. (Valtiontilintarkastajat 2002).

Ympäristöministeriö (2005): Vakuuden asettaminen jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa. 9.3.2005 päivätty ohje. Dnro YM2/401/2003.

Ympäristöministeriö (2007): Ehdotus valtakunnalliseksi jätesuunnitelmaksi vuoteen 2016. Ympäristöministeriön raportteja 3/2007.

Ympäristöministeriö - Tilastokeskus – Syke (2005): Luonnonvarat ja ympäristö 2005. Ympäristö ja luonnonvarat 2005:3. (Ympäristöministeriö ym. 2005).

Ympäristöministeriö - Tilastokeskus – Syke (2006): Luonnonvarat ja ympäristö 2006. Ympäristö ja luonnonvarat 2006. (Ympäristöministeriö ym. 2006).

5. Haastattelut

Kauppa- ja teollisuusministeriö 22.5., 30.5., 7.6., 22.6., 28.6., 20.10., 31.10., 8.11., 15.11., 29.11., 4.12. ja 5.12.2006 sekä 13.2., 21.2., 14.3., 16.3. ja 31.5.2007 (yhteensä 7 henkilöä).

Turvatekniikan keskus 31.10.2006 (1 henkilö).

Scandinavian Minerals Ltd 7.2.2007 ja 9.2.2007 (1 henkilö).

Kaivannaisteollisuusyhdistys ry 29.3.2007 (1 henkilö).

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus 4.4.2007 (2 henkilöä).

Geologian tutkimuskeskus 10.4., 12.4., 16.4. ja 18.4.2007 (yhteensä 3 henkilöä).

Toiminnantarkastukset vuodesta 2003 lähtien

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosojaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk-konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– *lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– *riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*

- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjonta-tukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*

- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle

- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002 – 2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-022-6 (nid.)