

Asia: VN/12316/2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta**

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

### **1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:**

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

-

### **2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?**

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain ja kaivoslain soveltamisraja on pääosin selkeä. Ympäristönsuojelulakia tulee noudattaa kaikessa toiminnassa, mukaan lukien kaivostoiminta ja siten onkin selkeää, että pilaantumissääntely on keskitetty yhteen lakiin. Lakiehdotuksessa on kuitenkin muutamia tulkinnallisesti haastavia kohtia ympäristö-luvassa ja kaivosluvassa osittain rinnakkain säänneltävistä seikoista. Nämä epäselvyydet on nostettu esille lausunnon myöhemmissä osissa.

Luonnonsuojelulain ja kaivoslain mukaisten soveltamisalojen rajat ovat Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan selkeät. Luonnonsuojelulakia tulee noudattaa kaivostoiminnassa kuten kaikessa muussakin toiminnassa, ja luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat lajit, luontotyytit ja alueet ilmenevät laista selkeästi. Luonnonsuojelulain soveltamisessa ilmenevät ongelmat liittyvät

pääasiassa luonnonsuojelulla suojeltujen luontoarvojen puutteelliseen selvittämiseen ja sen tulkintaan, miten luontoarvot tulee toiminnassa huomioida.

Kaivosasioihin liittyvien sääntelykokonaisuuksien kannalta haasteellisinta on ollut säännösten ja toiminnan laajat ajalliset ulottuvuudet. Jätteisiin ja ympäristön pilaantumiseen liittyvän sääntelyn takautuvuuden epäselvyys ja tulkinnallisuus on vaikeuttanut vastuukysymysten käsittelyä ympäristönsuojelua ja ympäristön pilaantumista koskevissa tilanteissa. Nyt toteutettavassa uudistuksessa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn jatkumoon toimintojen ollessa jopa vuosikymmeniä kestäviä.

**3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?**

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan malminetsinnästä voi yleisesti olla haittaa luonnonsuojelulla suojelluille luontoarvoille, esimerkiksi rauhoitettujen kasvilajien esiintymille tai häiriölle alttiiden lintulajien pesimärauhalle. Näitä haittoja voidaan estää malminetsintäluvassa annettavalla määräyksillä. Luontoarvojen huomioiminen edellyttää malminetsinnän kohteena olevan alueen luontoarvojen tuntemista ja riittävien selvitysten edellyttämistä hakijalta. Koska luonnonsuojelulakia tulee noudattaa kaikessa toiminnassa, lupaviranomaisella on jo nykyisen kaivoslain nojalla toimi-valta ja velvollisuus antaa riittävät lupamääräykset luonnonsuojelulla suojeltujen luontoarvojen huomioimisesta malminetsinnässä. Pirkanmaan ELY-keskus pitää kuitenkin tärkeänä lisäystä, jonka mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta

**4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?**

Esityksen mukaan kaivostoiminta perustuisi siirtymäsäännöksissä mainittu- ja poikkeuksia lukuun ottamatta kunnan hyväksymään kaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun maankäyttöön on selvitetty. Näin ollen kaivostoiminnan tulisi perustua kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan, jolloin kaivosalueen perustaminen maakuntakaavan perusteella poistuisi. Pirkanmaan ELY-keskus pitää muutosta myönteisenä siitä näkökulmasta, että kunnan harkintavalta merkittävässä maankäyttökysymyksissä sen omalla alueella kasvaisi ja osallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet paranisivat ehdotuksen myötä. Ensisijaisesti kaivos-toiminnan suunnitteleminen yleis- tai asemakaavalla edellyttää kaavoitukselta suurempaa tarkkuustasoa ja eri maankäyttömuotojen nykyistä yksityiskohtaisempaa yhteensovittamista. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan oikeusturvan, osallisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen ja päätöksentekoon osallistumisen kannalta muutos on myönteinen. Osallistumisen kasvaessa kuntien tulee varmistaa riittävät resurssit.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää tärkeänä, että kaavoituksessa huomioidaan kaivostoiminnan laajat ympäristövaikutukset, joiden voidaan arvioida ulottuvan usein toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle

alueelle. Kaivostoiminnan luonteen vuoksi maakuntakaavassa on tarpeen edelleen aluevarauksin huomioida maakunnallisesti merkittävät mineraalipotentialiset alueet tai vyöhykkeet ja näin tukea kuntien alueidenkäytön suunnittelua. Tämä paran-taa myös toiminnan ympäristövaikutusten kokonaisvaltaista huomioon ottamista yli kuntarajojen.

**5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?**

Pirkanmaan ELY-keskus ei pidä vakuusjärjestelmää riittävän kattavana. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 59 ja 61 §:ssä säädetään jätevakuudesta, joka sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisesti ei kata kaikkia sulkemis-vaiheeseen, jälkihoitoon ja ympäristötarkkailuun ja mahdollisesti tarkkailutulosten edellyttämiin toimenpiteisiin liittyvä ympäristötoimien kustannuksia. Kaivossäätelyä kehitettäessä tulisikin huomioida, että vakuudet kattavat kaikki tyypilliset toimet, eikä asiassa syntyisi ympäristön kannalta keinotekoisia rajoituksia.

Lakiluonnoksessa kaivosvakuus säädettäisiin koskemaan alueen kunnostamista ja rajatusti rakenteiden ja laitteiden poistoa ja muutoin kaivosluvassa erikseen määrättyjen toimenpiteiden turvaamista. Lakiluonnoksessa on kuitenkin edellytetty kaivosluvassa määrättäväksi asetettavat toimenpiteet vain huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten estämiseksi (52 §). Pirkanmaan ELY-keskus pitää tätä rajausta vain huomattavien ympäristö-vahinkojen estämiseksi ongelmallisena sekä tulkinnan kannalta että ympäristölle näin sallittavien haittojen takia. Vaikka pilaantumissäätely perustuu ympäristönsuojelulainsäädäntöön ja pilaantumisen estäminen ympäristölupaan, tulisi myös kaivosluvassa huomioida kaivostoiminnan mahdollisesti laajamittaiset ja pitkäaikaiset ympäristövaikutukset laajemmin, kuin vain tulkinnallisten huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten osalta. Kaivosluvan ja ympäristöluvan rinnakkainen käsittely ja laajan asiantuntija-osaamisen hyödyntäminen mahdollistaisivat laadukkaammat viranomaisluvut ja kaikkien ympäristötekijöiden huomioimisen.

Lakiehdotuksen 144 § louhittujen kaivosmineraalien, kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta. Kyseissä pykälässä tulisi säätää laajemmin kaivostoiminnan lopettamisen yhteydessä kaivos-toimintaan liittyvän materiaalin poistamisesta kaivosalueelta, kuten esimerkiksi varastoitujen materiaalien ja raaka-aineiden poistamisesta.

**6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?**

- **ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan**
- **ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden**

-

#### **Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:**

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 d) -kohdan mukaisesti laissa tarkoitettussa toiminnassa on periaatteena, että niin pitkälle kuin mahdollista, varmistetaan että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Asiassa jää epäselväksi säännöksen ajallinen velvoittavuus. Kaivostoiminta voi kestää vuosikymmeniä, ja näin pitkäkestoisen toiminnan aikana erilaiset erottelutekniikat ja mahdollinen varastoituihin kaivannaisjätteisiin sisältyvien kaivosmineraalien arvo voivat muuttua merkittävästi. Säännöstä koskevassa perusteluosiossa olisikin hyvä selkeyttää säännöksen tarkoitusta ja velvoittavuutta tältä osin.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan, että kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Vaikka ympäristön tilasta huolehtiminen myös kaivosluvan puitteissa on kannatettavaa, jää säännöksen osalta epäselväksi rajanveto kaivoslain nojalla tehtävistä haitallisia ympäristövaikutuksia ehkäisevien toimenpiteiden ja ympäristöluvassa määrättävien sulkemistoimenpiteiden välillä. Tätä rajaa tai muuten viran-omaisten toimivaltaan liittyvää tulkintaa tulisi selkeyttää. Asiassa tulisi myös selkeästi määritellä, minkä lain nojalla asetetut velvoitteet sulkemiseen liittyvissä ympäristötoimenpiteissä ovat määrääviä.

Karpela Maria-Pia

Pirkanmaan ELY-keskus - Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat - vastualueen yksiköissä.