

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?**

Lakikokonaisuuksien hahmottaminen tulisi tehdä selkeämmäksi:

Kaivosalaan merkittävästi vaikuttavia erityislakeja, kuten luonnonsuojelu-, sekä maankäyttö- ja rakennuslakia, ollaan muuttamassa samaan aikaan kaivoslain kanssa. Lakimuutoskokonaisuuksien suoria ja epäsuoria yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu, mikä lisää ennakoimattomuutta ja epävarmuutta kaivosalaa kohtaan. Lakimuutoskokonaisuuksien vaikutukset korostuvat Lapissa, jossa kolmasosa maakunnan pinta-alasta on luonnonsuojelualueita. Lisäksi Lapin maakunnan alue kuuluu lähes kokonaisuudessaan poronhoitoalueeseen. Toisaalta Lapissa on myös merkittävä mineraalipotentiali. Lakimuutoskokonaisuuksien vaikutusten epävarmuus heijastuu esimerkiksi investointeihin ja kaivoshankkeiden toteutumisiin, jolloin vaikutus Lapin aluekehitykseen on negatiivinen. Aluekehityksen, vihreän siirtymän ja huoltovarmuuden näkökulmasta lainsäädäntöympäristön tulisi olla hyvin ennakoitavaa ja sujuvaa pitkällä aikajänteellä.

Kaivoslakiin olennaisesti kytkeytyvissä erityislaissa ja nyt muutettavassa kaivoslaissa käytetään erilaisia termejä haitan asteen määrittelyyn. Lainsäädännössä esiintyy määritelmiä ”vähäistä suurempi haitta”, ”huomattava haitta”, ”merkittävä haitta”, ”kohtuuton haitta”, ”olennainen haitta” ja ”olennainen heikennys”. Haitta-asteiden määrittely tulisi yhtenäistää ja avata kaivoslain esityksessä tarkemmin, jotta kaivostoiminnan suunnittelu ja yhteensovittaminen olisi sujuvampaa.

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

-

**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?**

Maakuntakaava edellytyksenä kaivostoiminnalle kuntakaavoituksen lisäksi.

Esityksen mukaan jatkossa edellytetään kuntakaavan laatimista suunnitelluille ja toiminnassa oleville kaivoksille. Esitys parantaa kuntien asemaa alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä. Lapin liiton näkemyksen mukaan esitys on kannatettava, mutta kuntakaavoituksen pakollisuuteen liittyy riskejä resurssitarpeen ja viranomaistyön kasvaessa. Epävarmuuksia liittyy myös olemassa olevan kaivoksen toimintaan – mitä luvitetulle ja toiminnassa olevalle, pelkkään maakuntakaavaan perustuvalla kaivoksella tapahtuu, jos kunta ei ryhdy laatimaan kuntakaavaa siirtymäajan puitteissa?

Maakuntakaavan rooli kaivostoiminnan yhteensovittamisessa muun alueidenkäytön kanssa on ehdottoman keskeinen. Useimmiten kaivosten vaikutukset ovat ylikunnallisia tai ylimaakunnallisia: esimerkiksi Kittilän kaivoksen työntekijöistä noin 50 % on kunnan alueelta, loput kunnan ulkopuolelta. Lisäksi kaivostoiminnan liikenteeseen, voimansiirtoon, työssäkäyntiin, ympäristöön sekä talouteen liittyvät vaikutukset ulottuvat hyvin usein yksittäisten kuntien ulkopuolelle. Esimerkiksi Savukoskella sijaitsevan Soklin kaivoshankkeeseen liittyvät liikenne- ja ympäristö- ulottuvat Kemijärven ja Pelkosenniemen kuntien alueelle. Maakuntakaavalla pystytään yhteensovittamaan kaivostoimintaan kytkeytyvät alueidenkäyttötarpeet kokonaisvaltaisella ja osallistavalla tavalla sekä tekemään intressivertailua. Lisäksi maakuntakaavaprosessissa arvioidaan kaivoshankkeen yhteysvaikutukset kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti. Vaikutustenarvioinnin pohjalta voidaan arvioida kaikille kunnille tulevat hyödyt/haitat, jolloin myös mahdolliset kustannukset voidaan kohdentaa kokonaisuudessaan tarpeen mukaan kyseiselle toimijalle. Maakuntakaavan laatiminen kaivostoimintaan liittyen (joko kokonais- tai vaihekaavana) keventää näin ollen myös kuntakaavoitus- ja selvittämistäakkaa. Näistä syistä kuntakaavoituksen lisäksi maakuntakaava tulisi olla edellytyksenä kunnan esityksestä, pienialaisia kaivosalueiden laajentumisia lukuun ottamatta, kestävä kaivostoiminnan toteuttamiseksi.

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?

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:**

Lapin liiton lausunto on kokonaisuudessaan liitetty tähän osioon.

Tausta:

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuus turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”. Esityksen tavoitteena on esittää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Esityksessä on myös vastattu kaivolaki Nyt -kansalaisaloitteesta eduskunnan kirjelmässä annettuihin huomioihin. Lisäksi kaivosviranomaisen lupatoimintaa tarkennettaisiin myös asetustasolla, tämän vuoksi on esitetty valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä.

Lakimuutoksen tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon.

Kaivostoiminnan ja malminetsinnän merkitys Lapille:

Suomen maakunnista kaivostoiminnalla on suurin alueellinen merkittävyys Lapissa, jossa toiminta muodostaa hieman yli 3 % yrityssektorin liikevaihdosta ja henkilöstöstä. Tämä tarkoittaa noin 1 300 henkilötyövuotta ja vajaan puolen miljardin euron liikevaihtoa vuosittain. Lapissa on tällä hetkellä neljä toiminnassa olevaa kaivosta ja useita uusia kaivoksia eri suunnitteluasteilla. Suomen mittakaavassa malminetsintä painottuu Lappiin – nykyisistä malminetsintäluvista 72 % on Lapissa. Kaivostoiminnan ja malminetsinnän merkitys kasvaa entisestään muun muassa huoltovarmuuden ja omavaraisuuden merkityksen korostuessa sekä vihreän siirtymän johdosta.

Kaivosalan merkittävyyden vuoksi Lapin kaivoskunnilta olisi tullut pyytää lausunnot kaivoslain muuttamisesta. Koska kaivoslain muuttamisen tarkoituksena on sosiaalisen hyväksyttävyyden edistäminen, kaivoskuntien lausuntoihin tulee suhtautua erityisellä vakavuudella.

Vaikkei kaivosveroasiaa käsitellä tässä kaivoslain muutoksessa, Lapin liiton mielestä kaivosvero tulisi kohdistaa 100-prosenttisesti sille kunnalle, jossa kaivostoimintaa harjoitetaan. Tällä parannetaan entisestään paikallista sosiaalista hyväksyttävyyttä ja kaivostoiminnan vaatimaa yhteensovittamista. Samaan tapaan nyt esityksessä ehdotettu varausmaksu tulisi kohdistaa täysimääräisesti kunnalle, jonka alueelle varaus kohdistuu.

Lakikokonaisuuksien hahmottaminen tulisi tehdä selkeämmäksi:

Kaivosalaan merkittävästi vaikuttavia erityislakeja, kuten luonnonsuojelu-, sekä maankäyttö- ja rakennuslakia, ollaan muuttamassa samaan aikaan kaivoslain kanssa. Lakimuutoskokonaisuuksien suoria ja epäsuoria yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu, mikä lisää ennakoimattomuutta ja epävarmuutta kaivosalaa kohtaan. Lakimuutoskokonaisuuksien vaikutukset korostuvat Lapissa, jossa kolmasosa maakunnan pinta-alasta on luonnonsuojelualueita. Lisäksi Lapin maakunnan alue kuuluu lähes kokonaisuudessaan poronhoitoalueeseen. Toisaalta Lapissa on myös merkittävä mineraalipotentiali. Lakimuutoskokonaisuuksien vaikutusten epävarmuus heijastuu esimerkiksi investointeihin ja kaivoshankkeiden toteutumisiin, jolloin vaikutus Lapin aluekehitykseen on negatiivinen. Aluekehityksen, vihreän siirtymän ja huoltovarmuuden näkökulmasta lainsäädäntöympäristön tulisi olla hyvin ennakoitavaa ja sujuvaa pitkällä aikajänteellä.

Kaivoslakiin olennaisesti kytkeytyvissä erityislaissa ja nyt muutettavassa kaivoslaissa käytetään erilaisia termejä haitan asteen määrittelyyn. Lainsäädännössä esiintyy määritelmiä ”vähäistä suurempi haitta”, ”huomattava haitta”, ”merkittävä haitta”, ”kohtuuton haitta”, ”olennainen haitta” ja ”olennainen heikennys”. Haitta-asteiden määrittely tulisi yhtenäistää ja avata kaivoslain esityksessä tarkemmin, jotta kaivostoiminnan suunnittelu ja yhteensovittaminen olisi sujuvampaa.

Maakuntakaava edellytyksenä kaivostoiminnalle kuntakaavoituksen lisäksi:

Esityksen mukaan jatkossa edellytetään kuntakaavan laatimista suunnitelluille ja toiminnassa oleville kaivoksille. Esitys parantaa kuntien asemaa alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä. Lapin liiton näkemyksen mukaan esitys on kannatettava, mutta kuntakaavoituksen pakollisuuteen liittyy riskejä resurssitarpeen ja viranomaistyön kasvaessa. Epävarmuuksia liittyy myös olemassa olevan kaivoksen toimintaan – mitä luvitetulle ja toiminnassa olevalle, pelkkään maakuntakaavaan perustuvalla kaivokselle tapahtuu, jos kunta ei ryhdy laatimaan kuntakaavaa siirtymäajan puitteissa?

Maakuntakaavan rooli kaivostoiminnan yhteensovittamisessa muun alueidenkäytön kanssa on ehdottoman keskeinen. Useimmiten kaivosten vaikutukset ovat ylikunnallisia tai ylimaakunnallisia: esimerkiksi Kittilän kaivoksen työntekijöistä noin 50 % on kunnan alueelta, loput kunnan ulkopuolelta. Lisäksi kaivostoiminnan liikenteeseen, voimansiirtoon, työssäkäyntiin, ympäristöön sekä talouteen liittyvät vaikutukset ulottuvat hyvin usein yksittäisten kuntien ulkopuolelle. Esimerkiksi Savukoskella sijaitsevan Soklin kaivoshankkeeseen liittyvät liikenne- ja ratkaisut ulottuvat Kemijärven ja Pelkosenniemen kuntien alueelle. Maakuntakaavalla pystytään yhteensovittamaan kaivostoimintaan kytkeytyvät alueidenkäyttötarpeet kokonaisvaltaisella ja osallistavalla tavalla sekä tekemään intressivertailua. Lisäksi maakuntakaavaprosessissa arvioidaan kaivoshankkeen yhteysvaikutukset kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti. Vaikutustenarvioinnin pohjalta voidaan arvioida kaikille kunnille tulevat hyödyt/haitat, jolloin myös mahdolliset kustannukset voidaan kohdentaa kokonaisuudessaan tarpeen mukaan kyseiselle toimijalle. Maakuntakaavan laatiminen kaivostoimintaan liittyen (joko kokonais- tai vaihemaakuntakaavana) keventää näin ollen myös kuntakaavoitus- ja selvittämistäakkaa. Näistä syistä kuntakaavoituksen lisäksi maakuntakaava tulisi olla edellytyksenä kunnan esityksestä, pienialaisia kaivosalueiden laajentumisia lukuun ottamatta, kestävän kaivostoiminnan toteuttamiseksi.

Riittävät siirtymäajat varmistettava:

Esityksen mukaan olemassa olevan kaivoksen vähäisestä laajentamisesta (vähäinen apualue tai alue), voidaan soveltaa voimassa olevan lain 47 §:n 4 momentin mukaista menettelyä. Tämä menettely on mahdollista, kun hakemus on jätetty viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämän jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin sovelletaan uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Lapin liiton näkemyksen mukaan siirtymäajaksi tulisi asettaa 10 vuotta, sillä kaavoitukseen liittyvät oikaisuvaatimusprosessit voivat itsessään viedä useita vuosia. 10 vuoden siirtymäajalla kevennettäisiin myös kuntien kaavoitustaakkaa ja lisätään joustavuutta kuntakaavoitukseen ryhtymisessä.

Lakiesityksen negatiiviset vaikutukset korostuvat Lapissa:

Kaivoslain muutosesityksen vaikutustenarvioinnin mukaan ”esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kansantaloudellisia muutoksia. Kaivostoiminnan kansantaloudelliset vaikutukset riippuvat paljolti raaka-aineiden kansainvälisestä kysynnästä riippuvasta hintakehityksestä. Kuitenkin, jos esitetyt muutokset erityisesti yhdessä muiden kaivostoimintaan kohdistuvien hallituksessa valmisteilla olevien lainmuutosten kanssa vähentävät investointihalukkuutta, voi vaikutus myös kansantaloudellisesti olla merkittävä.”

Lisäksi Suomeen kohdistuvien investointien vaikutustenarvioinnin mukaan ”Nyt ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta, mikä todennäköisesti johtaa Suomen kokonaishoukuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena.”

Lapin liiton näkemyksen mukaan kaivoslain muutoksen talousvaikutukset olisivat kohtuuttoman negatiiviset, mikäli ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessien ennakoitavuutta, investointihalukkuutta sekä Suomen kokonaishoukuttelevuutta kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena. Negatiivinen vaikutus korostuu erityisesti Lapissa, jossa kaivostoiminnalla on Suomen suurin alueellinen merkitys. Tämä on myös vaikutustenarvioinnissa tunnistettu: ”Mikäli lakimuutoksen seurauksena malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat investoinnit vähenevät, voi sillä olla melko suuria vaikutuksia Pohjois- ja Itä-Suomen talouteen sekä kunnille että yrityssectorille. Suurimmat vaikutukset kohdistunevat malminetsintään, mikä tarkoittaa sitä, että kielteiset aluetalousvaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti Lappiin.”

Vaikutusten merkittävyys voi olla arvioitua suurempi, sillä lakimuutosesityksen vaikutustenarvioinnissa ei ole tunnistettu metalli- ja mineraalitarvetta kasvattavia ajankohtaisia trendejä, kuten huoltovarmuutta ja vihreää siirtymää.

Ilmastovaikutusten osalta vaikutustenarvioinnin mukaan esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Lapin liitto huomauttaa, että lakiesityksessä ei ole tunnistettu lisääntyvän mineraali- ja metallitarpeen kysyntäpaineen vaikutuksia ilmastovaikutuksiin. Kaivoslain muutosten negatiivisten vaikutusten johdosta kaivostoiminta voi kohdistua muualle kuin Suomeen. Tällöin metallien ja mineraalien tuonti- ja kuljetuspaineet vain lisääntyisivät tulevaisuudessa sen sijaan, että niitä pystyttäisiin paremmin tuottamaan Suomessa. Tällä on negatiivinen ilmastovaikutus.

Sosiaalinen hyväksyttävyyys paranee:

Lakiesityksessä on esitetty useita sosiaalista hyväksyttävyyttä parantavia lakimuutoksia. Sosiaalisen toimiluvan ja hyväksyttävyyden parantaminen on keskeistä kestävän kaivostoiminnan ja yhteensovittamisen näkökulmasta. Kaivoslain lupamenettelyihin liittyvää tiedottamista on parannettu muun muassa ehdotetuilla tiedotustilaisuuksilla ja ilmoitusvelvollisuuksilla. Paliskuntien asemaa on yhdenmukaistettu laajentamalla ilmoitusvelvollisuutta koskemaan koko poronhoitoaluetta. Lakiesityksen mukaiset vuosittaiset yleisötilaisuudet malminetsinnästä, kaivostoiminnasta sekä kullanhuuhdonnasta parantavat paikallisten tiedonsaantia ja paikallista hyväksyntää. Lapin liiton näkemyksen mukaan kaivoslakiesityksessä on hyvin huomioitu kaivostoiminnan vaatiman sosiaalisen toimiluvan merkitys ja hyväksyttävyyden parantaminen.

Lapin liitto pitää hyvänä maanomistajien aseman ja tiedottamisen parantamista kaivostoiminnan sekä malminetsinnän suhteen. Lapin liitto kuitenkin korostaa sopimusperusteisuutta maanomistajien ja kaivostoiminnan/malminetsinnän suhteen. Lapin liitto esittää huolenaiheenaan maanomistajille esitetyn 10-vuotisen etsinnän jälkeisen veto-oikeuden mahdolliset negatiiviset vaikutukset etsintään ja niihin liittyviin investointeihin.

Saamelaiskulttuurin suojan osalta Lapin liitto korostaa perustuslain 17 §:n olevan riittävä. Perustuslain 17 §:n mukaan ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.” Lapin liitto korostaa, että kansalaisten osallistamiseen tai luvituksen ehtoihin liittyvät säännökset eivät saa olla erilaisia riippuen kansalaisten etnisestä alkuperästä vaan kuulemisessa ja asukkaiden oikeuksien huomioon ottamisessa kaikkien oikeudet tulee olla yhdenvertaisia.

## LAPIN LIITTO

Katri Kulmuni

Hallituksen puheenjohtaja

Mika Riipi

Maakuntajohtaja

Rönkä Olli

Lapin liitto