

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?

-

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?

-

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?

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

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Ympäristöministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa, että käynnissä oleva kaivoslain uudistus on yksi keskeisistä hallitusohjelman lakiuudistuksista. Ympäristöministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä yhteistyöstä ympäristöministeriössä samanaikaisesti valmisteilla olleiden ja kaivoslain uudistukseen kytkeytyvien lakihankkeiden, kuten luonnonsuojelulain uudistuksen ja vakuusjärjestelmiä koskevan säätelyn valmistelussa.

Ympäristöministeriö on osallistunut kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän työhön.

Ympäristöministeriö esittää seuraavia huomioita kaivoslain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman strateginen kokonaisuus ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” sisältää useita kaivoslainsäädännön uudistamiseen liittyviä kirjauksia, joiden keskeiseksi tavoitteeksi on todettu kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Ympäristönsuojelun tason parantaminen on esitysluonnoksessa (mm. pääasiallinen sisältö) liitetty erityisesti ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Erikseen on esitysluonnoksessa todettu, että tavoitteena on ehdottaa sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan.

Ympäristöministeriö pitää kaivoslain lupaharkintaan tehtyjä muutosehdotuksia tärkeinä ja oikeansuuntaisina ympäristön- ja luonnonsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain mukaisissa toiminnoissa. Ehdotuksen ympäristövaikutusten arviointi näyttäisi kuitenkin siltä, että ehdotetut muutokset eivät ole luonnon- ja ympäristönsuojelun tason ja niitä koskeneiden uudistukselle asetettujen odotusten näkökulmasta kovin merkittäviä. Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin

mukaan esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä.

Ympäristöministeriö pitää kannatettavana kaivoslain tarkoituksena (1 §) ehdotettua uudelleenmuotoilua siten, että lain tarkoituksena on osaltaan edistää luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Pykäläluonnoksen mukaan lain tarkoituksena olisi lisäksi edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä malminetsintästä ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Ympäristöministeriö toteaa, että ekologisen kestävyuden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite on tärkeää ottaa huomioon ja sisällyttää läpäisevästi kaikkien luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön, ja siten myös kaivoslakiin. Suomen tavoittelemalla ekologisen kestävyuden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaksi ekosysteemejä eivätkä aiheuttaisi laji- ja luontokatoa (Hallituksen kestävyystiekartta 2021). Esimerkiksi Suomen luonnon monimuotoisuus on kuitenkin 2000-luvulla kehittynyt kokonaisuudessaan kielteiseen suuntaan ja osin heikentyminen on jopa nopeutunut. Vastaavasti Suomen luonnonvarojen kokonaiskäyttö on Tilastokeskuksen mukaan yli kaksinkertaistunut vuoden 1975 tasosta. Luonnonvarojen kestävästä käytöstä aiheuttaa riskejä ja epävarmuutta ekologisten haasteiden ohella myös taloudelle ja hyvinvoinnille.

Kaivoslakiesityksen ja erityisesti uudistuksen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on viitattu kaivostoimintaa säänteleviin muihin lakeihin, joista ympäristönsuojelulain (527/2014) on mainittu olevan kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Ympäristönsuojelulaki on päästöjen kautta tapahtuvan pilaantumisen ehkäisemistä koskeva yleislaki, joka koskee kaikkia pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja. Tiedot toiminnat, kuten kaivostoiminta, kuuluvat ympäristölupamenettelyyn, jota koskevat kaikkia luvanvaraisia toimialoja samalla tavoin soveltuvat säännökset. Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristönsuojelulain yleislainluonteisuudesta johtuen tiettyä yksittäistä toimialaa koskeva yksityiskohtainen toiminnan ympäristövaikutusten hallintaan ja vastuullisuuteen liittyvä sääntely ei sovellu ympäristönsuojelulakiin. Tämän tyyppinen sääntely on perusteltua sisällyttää kyseistä toimialaa koskevaan erityissäädökseen, kuten tässä tapauksessa kaivoslakiin.

On lisäksi hyvä huomata, että kaivoslaissa säädetään menettelyistä myös sellaisissa kaivostoiminnan vaiheissa, jotka eivät lainkaan kuulu ympäristölupamenettelyn piiriin. Näitä ovat ensinnäkin malminetsintävaihe siinä (tyypillisessä) tapauksessa, että etsintä ei edellytä ympäristönsuojelulain mukaista koetoimintalupaa tai erityisen pilaamisvaikutuksen perusteella ympäristölupaa (27 §:n 2 momentti). Lisäksi kaivoslain kullanhuuhtontaluvan piirissä olevista toiminnoista ympäristönsuojelulain mukainen yleinen ilmoitus- ja ympäristölupamenettely kattaa vain koneellisen kullankaivuun. Kuitenkin näistä ympäristöluvan ulkopuolelle jäävistä toiminnoista aiheutuu ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle vaikutuksia, joiden hallitsemiseksi on tarpeen olla olemassa myös muuta sääntelyä. Kaivosluvassa voidaan yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi antaa joustavasti ja ympäristölupaa laajemmin määräyksiä muista ympäristövaikutuksista kuin päästöistä (tällöin puhutaan esim. melusta, pölystä, värinästä ja vesistöpäästöistä) aiheutuvien vaikutusten ehkäisemisestä, kuten alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvista välittömistä ja välillisistä vaikutuksista ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutuksista muihin elinkeinoihin, kuten luontomatkailuun. Asia jää kuitenkin kaivoslain joustavien säännösten vuoksi lainsoveltajan eli Tukesin harkintaan.

Lakien välisistä suhteista on syytä todeta myös, että esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) säännökset eivät estä säätämästä kaivoslain soveltamisalaan kuuluvan kaivostoiminnan,

kullanhuuhton ja malminetsinnän ekologisista edellytyksistä. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi toiminnan vaikutukset luontoon, maisemaan, kasvillisuuteen, lajistoon sekä maa- ja kallioperään. Vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki on luonnon monimuotoisuuden suojelua koskeva yleissäädos, johon ei sisälly yksittäistä toimialaa koskevaa erityissääntelyä.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 28 §:ssä säädetään vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon muun muassa vesienhoitosuunnitelmat sekä merenhoitosuunnitelma. Ympäristöministeriö ehdottaa ja pitää perusteltuna, että kaivoslakiin lisättäisiin informatiivinen viittaus edellä mainittuun säännökseen.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että ympäristövaikutukset määritellään kaivoslaissa (5 §) laajasti: ”ympäristövaikutuksella tässä laissa tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön”. Kaivoslakiluonnoksen eri pykälissä (esim. pykälät 11, 18, 51, 52, 143) ympäristövaikutusten huomioimiseen eri päätösharkinnan yhteydessä on kuitenkin ehdotettu liitettäväksi melko korkea kynnys ”merkittävä/huomattava/olennainen vahingollinen ympäristövaikutus”. Perusteluissa kynnystä tai sen merkitystä säännösten tulkinnalle ei ole erityisesti selvennetty ja osin kynnys vaihtelee yksittäisen pykälänkin sisällä. Ympäristöministeriö katsoo, että ko. kynnyksillä on väistämättä merkitystä kaivoslain tarkoitukseen 1 §:ssä lisätyn luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisen sekä lain mukaisen toiminnan ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamisessa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten haitallisuus/vahingollisuus ja sen merkittävyys eri yhteyksissä määritellään. Kynnyksillä on ministeriön näkemyksen mukaan suoraa vaikutusta siihen, minkä asteisesti ympäristövaikutuksia kaivostoiminnan yhteydessä vältetään. Sääntelyn yhdenmukaisuus esimerkiksi suhteessa ympäristönsuojelulain ja kaivannaisjäteasetuksen vaatimustasoon tulisi lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi varmistaa.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä lisäyksenä lain 11 §:n uutta momenttia malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksistä. Malminetsintäluvan myöntäminen edellyttäisi jatkossa, ettei malminetsinnästä, asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen, aiheudu 2 momentissa tarkoitettua seurausta (kuten merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta). Parannuksista huolimatta malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset eivät esityksessä ole kuitenkaan edelleenkaan kovin selkeät. Esimerkiksi lain 11 §:ssä säädetään malminetsinnästä luvan nojalla ja 46 §:ssä säädetään malminetsintäluvan myöntämisen esteistä. Voi kysyä, käyvätkö malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset laista riittävän selvästi ilmi? Ympäristöministeriön mukaan selkeintä olisi, että malminetsintä olisi kokonaisuudessaan luvanvaraista ja että luvan myöntämisen edellytyksistä säädetäisiin laissa selkeästi. Mikäli rakenteellisia uudelleentarkasteluja ei nyt käsillä olevan valmistelun yhteydessä enää tehdä, tulisi lain selkeyttämistä tältä osin jatkaa myöhemmässä vaiheessa.

Malminetsintään liittyen hallitus on sopinut, että luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä luonnonsuojelulakiin sisällytetään säännökset malminetsinnän kieltämisestä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa, mutta näillä alueilla geologiselle tutkimukselle on mahdollista tietysti edellytyksin

myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä. Lisäksi hallitus on sopinut, että muilla valtion luonnonsuojelualueilla olisi mahdollista jatkossakin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä malminetsintään, mutta edellytyksiä tiukennetaan nykyisestä luonnonsuojelulaissa. Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen valmistelu on parhaillaan jatkovalmistelun viimeistelyvaiheessa. Ympäristöministeriö katsoo, että kaivoslain perusteluosiota on tältä osin ja lainsäädäntöjen johdonmukaisuuden edistämiseksi syytä vielä tarkentaa ennen esityksen viemistä eduskuntaan. Kaivoslakiesityksessä olisi tarpeen selventää malminetsinnän rajoituksia suhteessa luonnonsuojelualueisiin ja ympäristöministeriö esittää harkittavaksi tämän kirjoittamista auki vähintään lain perusteluissa. Tältä osin olisi tarpeen kuvata myös varausalueiden ja luonnonsuojelualueiden välistä suhdetta, ottaen huomioon luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä luonnonsuojelulakiin sisällytettävä säännös malminetsinnän kieltämisestä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa.

Kaivoslain 18 §:ssä säädettäisiin kaivosluvan haltijan velvollisuuksista. Pykälän uuden 6 kohdan mukaan ”kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.” Ympäristöministeriön mielestä olisi tärkeää, että kaivoslaissa viitattaisiin luvituksen yhteydessä myös haitallisten ympäristövaikutusten ennalta ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Tämä olisi linjassa ympäristönsuojelulain kanssa ja vastaisi paremmin myös itse kaivoslain 6 §:än esitettyjä yleisiä periaatteita. Kaivoslain 6 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi uusi tärkeä alakohta e, jonka mukaan yleisenä periaatteena kaivoslain mukaisessa toiminnassa olisi vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen niin pitkälle kuin mahdollista. Ympäristöministeriö on lisäksi jo aiemmin ehdottanut, että 18 §:ä täydennettäisiin kaivosluvan haltijan velvoitteella seurata kaivostoiminnan aikana vaikutuksia myös yleiselle turvallisuudelle, ympäristölle tai ihmisten terveydelle ja ilmoittaa niistä. Esitysehdotuksen mukaan kaivosluvan haltija on velvollinen vuosittain toimittamaan kaivosviranomaiselle selvityksen esiintymän hyödyntämisen laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoittamaan, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti.

Lakiesityksen 47 §:n mukaan kaivostoiminnan tulee jatkossa perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Ympäristöministeriö pitää esitettyä ratkaisua hyvänä. Koska maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa myös oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan laatimisen, on säännös kuitenkin perusteltua muotoilla siten, että ’voimassa oleva’ korvataan muotoilulla ’oikeusvaikutteinen ja lainvoimainen’. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että laissa on perusteltua asettaa esitettyllä tavalla vaatimus, että kaavassa on selvitetty kaivosalueen ja sen apualueen suhde muuhun alueen käyttöön. Esitetty säännös tarkoittaisi sitä, että tulevaisuudessa kaivostoimintaa varten tarvitaan kunnan yleiskaava tai asemakaava myös niissä tilanteissa, joissa kaivosalueelle on osoitettu varaus maakuntakaavassa.

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhtontaluvan myöntämisen esteitä koskevan lakiesityksen 46 §:n kohdan 7 mukaan ”malminetsintälupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä.” Säännös on selkeä parannus suhteessa nykyisen kaivoslain vastaavaan säännökseen, joka on monitulkintainen ja epäselvä kunnan vastustusta ja malminetsintäluvan myöntämistä koskevien syiden välisen suhteen osalta. Sääntelyn selkeyden ja kunnan aseman yksiselitteisen vahvistamisen kannalta paras vaihtoehto ympäristöministeriön mielestä olisi kuitenkin se, että kohdasta poistettaisiin tärkeää yleistä etua koskeva loppuosaa. Jos tätä ei poisteta, perusteluissa tulisi kuvata riittävän konkreettisesti ja tyhjentävästi, mitä kunnan vastustuksen sivuuttavalla tärkeällä yleisellä edulla voitaisiin tarkoittaa.

Nyt perusteluissa todetaan, että tärkeänä yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita. Ympäristöministeriö katsoo, että perusteluissa olisi syytä tarkemmin avata, missä tilanteissa malmivarantojen kartoitustarpeet olisivat tärkeitä yleisen edun kannalta. Voidaan lisäksi kysyä, voisivatko harkinnassa ylipäätään tulla punnittavaksi muut yleiset edut kuin kaivostoiminnan edut.

Esitysehdotuksen 151 b §:ssä säädetään kaivosviranomaisen valvontatehtävästä.

Ympäristöministeriö pitää pykäläehdotusta sinänsä tarkoitukseltaan selkeyttävänä, mutta sen suhdetta viranomaisten tehtäviä koskevaan voimassa olevan kaivoslain 4 §:n 2 momenttiin tulisi pohtia. Tiedonsaanti ja tarkastukset on mainittu uudessa 151 b säännöksessä, mutta niistä säädetään jo muutoinkin voimassa olevan kaivoslain 152 ja 153 §:ssä. Lisäksi 156 §:n 4 momentissa on valvontaan liittyvä säännös. Kokonaisuutta voi siten olla tarpeen vielä selventää.

Kaivoslakiin ehdotetussa siirtymäsäännöksessä todetaan: ”Siltä osin, kun kyse on olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta, tulee kaivostoiminnan perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaivosluvan haltijan on jätettävä kaivoksen laajentamista koskeva hakemus viimeistään viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.” Ympäristöministeriö katsoo, että kaivosalueen vähäistenkin muutosten osalta tulisi edellyttää aina kaavaa. On perusteltua, että uudistetun lain tullessa voimaan ei enää voitaisi sivuuttaa kaavoitusta nykyisen lain kaltaisella selvitysmenettelyllä, joka on todettu ongelmalliseksi. Jos kuitenkin päädytään siirtymäsäännökseen, sen voimassaolon ajan tulisi olla lyhyt. Pykäläperustelujen mukaan siirtymäsäännös olisi voimassa viisi vuotta, mitä voi pitää tarkoituksenmukaisena. Itse säännös on tältä osin kuitenkin jossain määrin epäselvä ja sitä on tarpeen selventää siten, että siirtymäsäännöksen voimassaolon aika ilmenisi myös säännöksestä yksiselitteisesti. Lain tulkinnan selkeyttämiseksi perusteluissa olisi lisäksi syytä kuvata, mitä kaivosalueen tai sen apualueen vähäisellä laajentamisella tarkoitetaan.

Kaivoslain mukaisista vakuuksista

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisessa ”Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.”

Kaivoslakia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa (tavoitteet) ehdotetaan kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn kehittämistä siten, että vakuuden piirissä olevat velvollisuudet ja toimenpiteet sekä vakuusharkinnassa huomioon otettavat seikat olisi nykyistä yksityiskohtaisemmin säännelty joko kaivoslain vakuuksia koskevissa säännöksissä tai kaivoslain nojalla annettavassa asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi asetuksenantovaltuutusten lisäämistä lupapäätöksiä koskeviin säännöksiin, jotta valtioneuvoston olisi mahdollista antaa täsmentäviä säännöksiä lupapäätösten sisällöstä koskien erityisesti kaivoslain nojalla määrättäviä vakuuksia. Esityksessä ehdotetaan lisäksi kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuuden laajentamista.

Ympäristöministeriö kiinnittää vakuuskokonaisuuteen erityistä huomiota ja pitää tärkeänä, että pystyttäisiin muodostamaan käsitys siitä, miten ympäristöllisten vakuuksien ala tulee kokonaisuutena jatkossa muotoutumaan. Kaivosten vakuuskokonaisuus jakautuu yhtäältä kaivoslain mukaisen vakuuteen ja toisaalta ympäristönsuojelulain mukaiseen jätteenkäsittelyn vakuuteen. Ympäristönsuojelulain mukaista jätteenkäsittelyn vakuutta on hallitusohjelmakirjaukseen perustuen

kehitetty hallituksen esityksellä laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta (HE 243/2021 vp), joka on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksellä ympäristönsuojelulakia muutettaisiin jätteenkäsittelyn vakuuksia koskevan sääntelyn osalta. Sääntelyä tarkistettaisiin täsmentämällä vakuuden asettamista koskevan veloitteen ulottuminen myös sellaiseen muuhun luvanvaraiseen toimintaan, jossa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Lupaviranomaiselle säädettäisiin mahdollisuus määrätä luvassa, että toiminnanharjoittajan olisi arvioitava vakuuden riittävyttä sillä katettavaksi tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle. Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin myös säännökset lupaviranomaisen mahdollisuudesta delegoida vakuusmäärän muuttaminen ja vapauttaminen valvontaviranomaisille eräissä tapauksissa.

Kaivoslain vakuussääntelyn kehittämisen osalta ympäristöministeriö yhtyy vakuuksien nykytilan arvion osalta hallituksen esityksen s. 25 sekä 108 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaan kuvaukseen, joka perustuu Pekka Vihervuoren selvitykseen Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi (2019). Nykytilan arvion mukaisesti ”useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuus luvassa mitoitetaan liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkuperäisenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu. Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka- altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivoslupan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (erikseen säänneltyä ydinjätehuoltoa lukuun ottamatta). Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen on kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan erityisesti arvioitava lain 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen veloitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei tällä hetkellä näytä käytännössä aina toteutuvan.”

Hallituksen esitysluonnoksessa todetun mukaisesti lähtökohta kaivoslain vakuussääntelyn kehittämisessä on, että vakuudessa voidaan huomioida vain kaivoslain soveltamisalaan kuuluvat asiat (esim. HE-luonnos s. 25: ”vakuus asetetaan kaivoslain nojalla tarpeellisille toimenpiteille, ei ympäristönsuojelu- ja jätelakien, kemikaaliturvallisuuslain, patoturvallisuuslain, vesilain tai muun lain mukaisille toimenpiteille”). Tästä sinänsä selkeästä lähtökohdasta huolimatta on syytä kiinnittää huomiota eri lainsäädäntöjen muodostamaan kokonaisuuteen sekä vakuussääntelyn johdonmukaisuuteen ja tasoon. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kaivoslain vakuuden piiriin kuuluvissa toimissa voitaisiin lisäksi nyt esitettyä kattavammin huomioida kaivoslain itsensä sisältämiä ympäristönäkökohtia.

Ympäristöministeriö esittää lisäksi eräitä yksityiskohtaisia huomioita erityisesti kaivoslain mukaiseen vakuuteen liittyviin pykäliin.

108 §

Luonnoksessa on ehdotettu 1 vuoden aikarajaa poikkeuksellisten tilanteiden turvallisuustoimien huomiointiin. Pykäläperustelujen mukaan yhden vuoden voidaan arvioida olevan riittävä aika poikkeavan tilanteen hallintaan saamiseksi, ja sen vuoksi sopiva ajanjakso, jonka aikana aiheutuvien turvallisuustoimenpiteiden kustannuksiin tulisi vakuudella varautua. Aikamäärä vaikuttaa kuitenkin lyhyeltä, myös tiedossa olevien kokemusten valossa (esimerkiksi OtsoGold-kaivoksen stand by –tila

kesti n. 2 vuotta). Ympäristöministeriö on jo aiemmin ehdottanut 2 vuoden aikarajaa, mikäli poikkeuksellisten tilanteiden turvallisuustoimien erityisestä aikarajasta katsotaan tarpeelliseksi säätää.

Saman 108 §:n 1 momentin 1 d kohdassa ehdotetaan toiminnan jälkeisen seurannan ja korjaavien toimien rajoittamista 30 vuoteen ("toimenpiteet vähintään 30 vuoden ajalta, ellei kaivosluvan haltija osoita muuta riittäväksi"). Ympäristöministeriö pitää "vähintään"-sanaa pykälässä tärkeänä, sillä se on omiaan yhdenmukaistamaan sääntelyä myös ympäristönsuojelulain 60 §:n kanssa.

Ympäristöministeriö toteaa vielä, että kaivannaisjäteasetuksen 14 §:n 3 momentissa on tarkennettu asiaa jätevuoden osalta seuraavasti: "Toiminnanharjoittaja vastaa kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamisen jälkeen tehtävistä jälkihoitotoimista sekä niihin liittyvästä seurannasta ja tarkkailusta niin kauan kuin tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että alueesta ei aiheudu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, alue on vakaa ja pysyvästi maisemoitu, alueesta ei aiheudu onnettomuuden vaaraa ja siitä aiheutuvaa ympäristökuormitusta tai vaikutusalueen pinta- tai pohjavesien tilaa ei ole enää tarpeen tarkkailla." Voisiko myös kaivoslaissa olla em. aikarajojen sijaan vastaava määritelmä "niin kauan kuin tämä on tarpeen"?

Ehdotetun 108 §:n 2 momentissa säädettäisiin vakuuden määrälliseen mitoitukseen vaikuttavista seikoista. Asetettavan vakuuden olisi oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että säännöstä on sen perusteluissa edelleen tarkennettu. Perustelujen mukaan kaivostoiminnan laatua ja laajuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kaivostoiminnan erityispiirteet, kaivoksen maantieteellinen sijainti, paikalliset ympäristöolosuhteet ja ympäristöön, ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan mahdollisen vaaran luonne ja kesto.

109 §

Ympäristöministeriö pitää hyvänä ja tärkeänä ehdotettua vakuuden tarkistamista myös luvittajan aloitteesta. Uuden 3 momentin mukaan lupaviranomaisen on omasta aloitteestaan tarkistettava vakuuden suuruutta, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

143 §

Esitysehdotuksen 143 §:ssä säädetään alueen kunnostamisesta. Pykälän mukaan kaivostoiminnan harjoittajan olisi viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi pykälässä asetettaisiin uutena asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä alueen kunnostamisesta voitaisiin antaa asetuksella. Ympäristöministeriö pitää ehdotettua asetuksenantovaltuutta kannatettavana ja keskeisenä kunnostamistoimien määrittelyn ja siten kaivoslain mukaisen vakuuden kattamien toimien kannalta. Ympäristöministeriö kiinnittää kuitenkin pykälän osalta (vrt. myös edellä todettu) huomiota haitallisten ympäristövaikutusten korkeaan kynnykseen, joka tässä on asetettu merkittävyyteen. Ympäristöministeriö pitää mahdollisena, että kynnys voi tosiasiaassa tarpeettomasti rajata kunnostamis-, siistimis- ja maisemointitoimia ja voi nyt ehdotetussa

kirjoittamisasussaan johtaa esimerkiksi siihen, että käytännössä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen linkittyvät kaivoksen sulkemistoimet jouduttaisiinkin kattamaan ympäristönsuojelulain vakuuden kautta. Ympäristöministeriö kiinnittää lisäksi huomiota käytettävien kynnysten johdonmukaisuuteen siltä osin, kun eroille ei ole olemassa tarkoituksenmukaista perustetta. Esimerkiksi esitysehdotuksen 52 §:ssä käytetään kaivosluvassa annettavien määräysten osalta käsitettä ”huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset”.

18 §

Pykälässä säädetään kaivosluvan haltijan velvollisuuksista. Ehdotuksen uuden 7 kohdan mukaan ”kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.” Ympäristöministeriö kiinnittää tässäkin huomiota ympäristövaikutuksiin liitettyyn kynnykseen (vrt. edellä 143 §).

52 §

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan pykälä kaivosluvassa annettavista määräyksistä on kehittynyt hyvään suuntaan. Kuten perusteluissa on selvityksiin viitaten tuotu esiin, kaivosluvassa annettavilla määräyksillä on mahdollista vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia maisemallisia haittoja tai poistaa tai lieventää muun muassa erilaisia immissio- ja naapuruushaittoja. Myös luonnokseen sisältyvän ympäristövaikutusten arvioinnin mukaan lupamääräysten antamisella voidaan vaikuttaa myönteisesti ympäristöön.

Ehdotuksen mukaan kaivosluvassa olisi annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana, toimintojen sijoittelusta luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset huomioon ottaen sekä toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista ja paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentymistä. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi puustovyöhykkeen edellyttämistä kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (maisemalliset haitat, erilaiset immissio- ja naapuruushaitat, muille elinkeinoille aiheutuvat haitat). Samoin on tuotu esiin, että kaivoksen vaatimien eräiden toimintojen (kuten tiestö, sähkölinjat, putkistot, läjitysalueet, rakennukset ja rakennelmat) sijoittelussa voidaan lupamääräyksin hakea ratkaisuja, jotka ottavat huomioon ympäristölliset ja maisemalliset näkökulmat.

Pykälään 52 tulisi kuitenkin jatkovalmistelussa vielä kiinnittää huomiota, jotta nykyiset ja esitetyt uudet kohdat muodostaisivat selkeän kokonaisuuden. Esimerkiksi jo nykyisellään kaivoslain 52 §:ssä säädetään lopettamistoimista seuraavasti: ”6) kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista”. Esitetty uusi kohta 11 tarkentaa, että määräyksiä annetaan myös huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten estämiseksi ja kohta 13, että määräyksiä annetaan vaihteittaisesta sulkemisesta koskien. On hyvä huomata, että toimet liittyvät vahvasti toisiinsa, mitä voitaisiin vielä selkeyttää ja tarkemmin avata pykälän perusteluissa. Perusteluissa voitaisiin kuvata vielä selkeämmin muun muassa sitä, minkä sulkemistoimien osalta määräyksiä annettaisiin (esim. siistiminen, maisemointi, rakennusten ja rakennelmien purkaminen ja poistaminen, kaivosmineraalien poistaminen ja kaivosalueen turvallisuuden – ml. ympäristöturvallisuus - varmistamiseksi tehtävät toimet). Lisäksi ehdotuksen 9 kohdan mukaan ”Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset [...] puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana”. Viitataanko ehdotuksessa ”uusimisen ja uusien istutusten” osalta erityisesti vaihteittaiseen sulkemiseen? (vrt. 6

kohta, jossa jo säädetään lopettamistoimista ja sen jälkeisistä velvoitteista ja uusi kohta 13 kohta vaiheittaisesta sulkemisesta).

Pykäläehdotuksen 11 kohdassa ("toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen") ympäristöministeriö kiinnittää jälleen huomiota korkeaan kynnykseen. Olisiko mahdollista käyttää esimerkiksi muotoilua "toimenpiteistä, joilla vältetään vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen niin pitkälle kuin mahdollista".

Pykäläehdotuksen uuden 13 kohdan "kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta" perustelujen mukaan vaiheittaisella sulkemisella voidaan ehkäistä ja vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia mukaan lukien vaikutuksia maisemaan, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Perusteluissa olisi vielä syytä huomioida, että myös kunnostamista ja siistimistä voitaisiin tehdä vaiheittaisesti siltä osin kuin se on mahdollista.

144 § ja 150 §

Ympäristöministeriö pitää hyvänä ehdotettua velvoitetta poistaa 144 §:n nojalla myös kaivoksen laitteistot ja laitteet toiminnan päättymisen jälkeen, myös maan alla olevien laitteistojen ja laitteiden osalta. Samaten hyvänä pidetään muun muassa mineraalien osalta mainintaa poistamisen ohella myös niiden muusta asianmukaisesta loppusijoittamisesta. Ympäristöministeriö kiittää myös sitä, että "poistaminen" on avattu perusteluissa (vieminen muualla hyödynnettäväksi tai jatkokäsittelyä varten). Kannatettava on myös 150 §:n 2 momenttiin tehty lisäys, jonka mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitettava kaivosviranomaiselle kaikista seurannassa ilmenneistä merkittävistä haitallisista vaikutuksista yleiselle turvallisuudelle, ympäristölle tai ihmisten terveydelle ja toteutettava viipymättä tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Muita yleisiä huomioita hallituksen esitysluonnoksesta

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa s. 55 "Vaikutukset Suomeen kohdistuviin investointeihin" esitetään että ehdotuksen myötä "lupamenettelyyn liittyvien valitusten voidaan arvioida lisääntyvän, ja oikeuskäsittelyiden lisääntyminen lisää niin ikään investointiriskiä ja voi pidentää lupien käsittelyaikoja." Lisäksi todetaan, että "ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta, mikä todennäköisesti johtaa Suomen kokonaishoukuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena". Ympäristöministeriö katsoo, että johtopäätöstä olisi tarpeen avata ja perustella tarkemmin. Onko esimerkiksi ehdotusten myötä lisääntyväksi arvioituihin valituksiin selvää perustetta? Toisaalta erityisesti oikeudellisen toimintaympäristön ennakoitavuuden voidaan arvioida lisääntyvän toiminnan kriteerien ja lupaedellytysten tarkentuessa lainsäädännössä verrattuna nykytilaan. Ympäristökriteerien asettamisen myötä toimiala myös ohjautuu kohti kestävämpiä toimintamalleja ja uusia vähemmän haitallisia tekniikoita, mitä koskevaa pohdintaa esityksen vaikutusarvioinnissa voitaisiin ympäristöministeriön näkemyksen mukaan lisätä. Voidaan lisäksi kysyä, ovatko aluekehitykseen kohdistuvat vaikutukset niin negatiivisia kuin nyt luonnoksessa on esitetty, ottaen mm. huomioon laajempi taloudellisten toimijoiden kenttä (matkailu, luontopalveluyritykset jne).

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 'Riippuvuus muista esityksistä' todetaan seuraavaa: "Ympäristöministeriössä on vireillä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Uusi kaavoitus- ja rakennuslaki koskisi myös maankäytön suunnittelua eli kaavoitusjärjestelmää. Kuntakaavan (yleis- ja asemakaava) merkitys ja luonne jäisivät nykyiselleen, mutta maakuntakaavalla ei olisi jatkossa vastaavaa sitovuutta kuin nykyisellään." Ympäristöministeriö toteaa, että lakiuudistuksesta viedään eteenpäin hallituksen esityksenä vain tietyt hallituksen sopimat osat. Alueidenkäytön

suunnittelujärjestelmä jää uudistuksen ulkopuolelle digitalisaatiota lukuun ottamatta. Näin ollen maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen säilyy nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena.

Ympäristöministeriö korostaa esityksen suhdetta perustuslakiin -jakson merkitystä hallituksen esityksessä ja pitää kaivoslakiesityksen kannalta hyvin olennaisena perusoikeuksien huolellista keskinäispunnintaa.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pykälässä siten yhtäältä säädetään 1 momentissa yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Tämän jälkimmäisen, perustuslain 20 §:n 2 momentin veloitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää lainsäädännön yhteensovittamista sekä laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken, jotta ympäristövastuun ulottuvuudet kyetään sääntelyssä huomioimaan. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Ympäristöperusoikeuden osalta on syytä kiinnittää huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Lainsäädännön tavoitteena tulisi olla, että yksilön oikeudet toteutuvat tehokkaasti tai lainsäädännöllä estetään muita loukkaamasta yksilön oikeuksia. Nämä lähtökohdat ovat vahvasti yhteydessä perustuslain 20 §:n vaatimukseen perustuslaillisesta toimeksiannosta säätää lainsäädäntö toteuttamaan yksilön oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on sen säätämisaikojen jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeus-säännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen esimerkiksi ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia käyttörajoituksia ja antanut niitä koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.

Ympäristöministeriö katsoo, että lausuntoaineistoon jälkikäteen lisätty suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö -osio on vielä keskeneräinen. Sääntelyehdotusten luetteloiminen tai yleispiirteiset maininnat eivät täyttäne HELO-ohjeeseen sisältyvää ohjausta. Relevantteja perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulee myös avata tekstissä. Jatkovalmistelussa osiota tulee lisäksi täydentää erityisesti niiden perusteiden osalta, joilla ehdotettujen säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Lopuksi

Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 3.2 osalta mainitaan kansalaisaloitteeseen liittyvän kirjelmän ja siihen annetun eduskunnan lausuman 3 osalta ("varmistettava luvituksen resurssit"), että ympäristöviranomaisten voimavarat arvioi ympäristöministeriö. Ympäristöministeriö toteaa, että kaivoslain tarkoittamaan toimintaan sovelletaan myös useaa ympäristöministeriön hallinnonalan

lainsäädäntöä useassa eri toimivaltaisessa ympäristöviranomaisessa. Alueellisten ELY-keskusten tehtävistä kaivostoimintoihin saattavat kytkeytyä muun muassa ympäristövaikutusten arvioinnin menettelyt, luonnonsuojelu- ja vesiasiat sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain valvonta. Aluehallintovirastoissa käsitellään ympäristö- ja vesilupahakemuksia ja määrätään muun muassa ympäristönsuojelulain mukaisista vakuuksista. Metsähallitus vastaa valtion luonnonsuojelualueiden valvonnasta ja voi myöntää eräillä luonnonsuojelualueilla tapahtuvaan malminetsintään lupia. Tämä edellyttää kokonaisuutena monenlaista vaativaa erityisasiantuntemusta viranomaisissa. Samalla toiminnalla mahdollistetaan kaivostoimintaan liittyvien investointien etenemistä sekä varmistetaan osallistumisoikeuksia. ELY-keskusten voimavarat Y-vastuualueella ovat kuitenkin vähentyneet yli 250 henkilötyövuotta 10 vuoden aikana, mikä on heikentänyt ympäristöhallinnon palvelukykyä. Tehtyjen arviointien mukaan erityisesti ympäristönsuojelun valvontaviranomaisten resurssit eivät vastaa tarvetta. Ympäristöministeriö katsoo, että ympäristöviranomaisten voimavarojen lisääminen olisi tarpeellista lupakäsittelyjen ja niihin kytkeytyvien muiden menettelyjen jouhevoittamiseksi. Nämä voimavaratarpeet tulisi arvioida osana hallituksen esitystä.

Esitysluonnoksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö tulee arviomaan kaivoslain muutosten toimeenpanoa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Erityisesti tällä ulkopuolisella arvioinnilla arvioidaan varausmekanismia ja vakuuksia koskevien muutosten vaikuttavuutta. Ympäristöministeriö pitää suunniteltua jälkiarviointia tärkeänä myös lain ympäristöllisten tavoitteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden kannalta.

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Korpi Johanna
Ympäristöministeriö