

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?

Pohjois-Karjalan ELY-keskus pitää varausajan lyhentämistä yhteen vuoteen ja varausmaksun asettamista varaajalle perusteltuna. Varausmaksu ohjaa varaamaan harkittuja ja realistisen kokoisia varausalueita. On tavoiteltavaa, että tarpeettoman laajojen varausten tekeminen vähenee. Esitys vähentäisi varauksen tuomaa epämääräisen välivaiheen aiheuttamia haittoja maaomistajille ja kaavoitusratkaisuille. Esitetty varausmaksun suuruus 1 €/ha on kuitenkin liian pieni ohjaavan vaikutuksen aikaansaamiseen ja maksun määrää tulee vielä arvioida uudelleen.

Lakiehdotuksen mukaan varausalue ei saisi sijaita kaivoslain 7 § ja 9 §:ssä tarkoitetuilla alueilla. Tämä on hyvä lisäys, jos näihin pykäliin lisätään kansallispuistot, luonnonsuojelualueet ja natura-alueet.

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

Kaivostoiminnan aloittamista ja lopettamista koskevat säännökset

Pohjois-Karjalan ELY-keskus toteaa, että kaivoslain ja ympäristönsuojelulain yhteensovittamista tulisi parantaa. ELY-keskus pitää ongelmallisina kaivoksen aloittamis- ja lopettamisvaiheita, joissa lupamääräyksiä annetaan eriaikaisesti ympäristönsuojelulain ja kaivoslain nojalla.

Kaivosviranomaisen veloitteeksi tulisi määrätä kaivostoiminnan lopettamista koskevassa päätöksessä vaikutusalue, jolla saattaa olla, yleiseen turvallisuuteen tai haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseen liittyvistä syistä, tarpeen rajoittaa maankäyttöä kiinteistötietojärjestelmään kaivoslain 148.3 § mukaisesti tehtävällä merkinnällä (rasitteella). Nyt tätä mahdollisuutta ei ole käytetty. Ko. merkintä kiinteistötietojärjestelmään, eli ns. rasite, voidaan määrätä vain kaivoslain mukaisella päätöksellä.

Kaivostoiminnan aloitusvaiheessa kaivosluvan ja ympäristöluvan käsittely tulisi yhteensovittaa, jotta YVA-lain (252/2017) ympäristövaikutusten arviointimenettelyt suoritettaisiin kattavasti ennen kaivoslain mukaista lupakäsittelyä YVA-lain 25 §:n mukaisesti. Kaivoslain 34 §:n mukaan kaivoslupahakemukseen on tullut liittää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen päätös. Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut, esim. kaivoslupapäätökset 21.1.2020 KaivNro K7953 ja 28.2.2013 KaivNro 2591, joita koskevat YVA-menettelyt ovat parhaillaan käynnissä. Näissä kaivoslupahakemukset ovat olleet tietosisällöltään niukkoja siten, ettei YVA-menettelyä tarvetta ole voitu vielä arvioida täsmällisesti ja kaivosviranomaisen on tulkinnut, ettei YVA-menettelyä edellytetä. YVA-lain mukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sivuuttaminen kaivosluvan käsittelyvaiheessa johtaa ympäristönsuojelullisesti huonoihin ratkaisuihin, koska esim. kaivannaisjätealueiden sijoituspaikat tilavarauksineen ratkaistaan pitkälti jo kaivoslupamenettelyssä, kun niille tulisi etsiä paras sijoituspaikka YVA-menettelyssä ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä. Näin menetetään osin mahdollisuudet kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten vähentämistä ja ehkäisemistä koskien.

Ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaiset päätökset koskevat osin samoja seikkoja; Aloitussivun vaiheessa esim. kaivostoimintaa koskevien rakenteiden, kuten kaivannaisjätealueiden sijoittamista. Toiminnan lopettamisvaiheessa päätökset koskevat teiden, ojien, altaiden, putki- ja sähkölinjojen, purkamista ja/tai jättämistä paikoilleen sekä kaivosalueen maisemointia erilaisilla pintarakenteilla ja istuttamalla. Lopettamisvaiheessa eri lakien mukaiset päätökset voivat olla jopa ristiriidassa keskenään tai molemmat puutteellisia esim. istutusvelvoitteiden osalta, koska ei ole selvää, mitä lakia ja ohjeita sovelletaan: maanomistajan vaatimuksia, metsälakia tai jotain muuta mm. puuntaimien valinnan ja istutustiheyksien osalta. Kaivosalueen sulkemisen ja kunnostamisen vaatimuksista olisikin tarpeen säätää täsmällisemmin siten, että kaikille on selvää jo toiminnan suunnitteluvaiheessa, mitä kaivoksen sulkemiselta ja jälkihoidolta edellytetään.

Ympäristöluvan ja kaivoslupien yhteensovittamisesta voitaisiin säätää esimerkiksi siten, että kaivoslupa ja kaivostoiminnan lopettamispäätös voitaisiin antaa vasta, kun kaivostoimintaa koskeva ympäristölupa (lopettamisvaiheessa erillinen lopettamista koskeva ympäristölupapäätös) on lainvoimaisesti ratkaistu. Näin voitaisiin varmistaa, että kaivoksen avaaminen ja sulkeminen tapahtuu asianmukaisesti kaikki näkökohdat mahdollisimman kattavasti huomioiden.

Ympäristönsuojelulain mukaisella kaivostoiminnan lopettamista koskevalla lupapäätöksellä annetaan kaivostoiminnan loppumisen jälkeistä aikaa koskevat mm. kaivoksen ylivuotovesien ja kaivannaisjätealueiden suoto- ja valumavesien käsittelyä, kaivannaisjätealueen pintarakenteita sekä näitä koskevaa seurantaa koskevat määräykset. Näiden velvoitteiden toteuttamiseksi joudutaan varaamaan kaivostoiminnan loppumisen jälkeenkin pysyvään käyttöön maa-alueita, jolle olisi tarpeen määrätä kaivoslain 148.3 § mukaisesti kiinteistöä koskeva rasite, jolla voidaan rajoittaa kaivosluvan raukeamisen jälkeen alkuperäiselle maanomistajalle palautuvan kiinteistön maankäyttöä. Ellei rasitetta määrätä, ei voida varmasti taata ko. rakenteiden pysyvyyttä. Mikäli näiden rakenteiden pysyvyyttä ei voida turvata ja määrätyt rakenteet mahdollisesti rikotaan, eikä kaivostoiminnanharjoittajalle jää ko. alueiden käyttöoikeutta, on kaivostoiminnan harjoittajan käytännössä mahdotonta huolehtia toiminnan loppumisen jälkeisistä velvoitteistaan, kuten kaivosalueen vesienkäsittelyn järjestäminen ja kaivannaisjätealueen rakenteiden kunnossapito.

Vaihtoehtoisesti kaivostoiminnanharjoittaja tulisi velvoittaa lunastamaan omistukseensa maa-alueet, joille tällaiset pysyvät ympäristönsuojelua koskevat rakenteet sijoitetaan. Tämä olisi todennäköisesti paras ratkaisu näiden pysyvien rakenteiden ylläpitämiseksi toiminnanharjoittajan ja myös maanomistajan oikeuksien näkökulmasta. Kaivostoiminnanharjoittaja tarvitsee ko. maa-alueiden käyttöoikeuden velvoitteiden täyttämiseksi kaivostoiminnan loppumisen jälkeenkin, kun taas maanomistaja ei todennäköisesti tee mitään esim. kaivosvesienkäsittelylaitailla tai kaivannaisjätealueella, joita se ei voi käyttää juuri mihinkään omassa käyttötarkoituksessaan.

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 edellyttäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Jatkossa kaivostoiminnan tulisi perustua kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kunnan laatiman oikeusvaikutteisen kaavan edellyttäminen parantaa kaivostoiminnan suunnittelua ja samalla myös toiminnan haitallisten ympäristövaikutusten vähentämistä ja ehkäisemistä. Tämä myös lisää kuntien mahdollisuutta oman alueensa käytön suunnitteluun ja lisää paikallista vaikutusmahdollisuutta.

ELY-keskus katsoo, että kaavamenettely ennen kaivosluvan myöntämistä tarkoittanee myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (ns. YVA-menettelyn) oikea-aikaisempaa toteutumista siten, että voidaan vaikuttaa toiminnan suunnittelussa tehtäviin ratkaisuihin edistämällä samalla toiminnan haitallisten vaikutusten vähentämistä ja ehkäisemistä. Näin toimien esim. kaivannaisjätealueet tulevat sijoitetuksi todennäköisemmin ympäristönsuojelullisesti sopivampaan paikkaan, kun eri sijoituspaikkavaihtoehtojen ympäristövaikutukset on arvioitu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

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?

ELY-keskus pitää tarpeellisena, että kaivoksia koskevaa vakuussäätelyn kattavuutta lisätään.

Ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn ulkopuolelle jää kaivoksen ylivuotovesien käsittely, jota voidaan joutua toteuttamaan ja tarkkailemaan useita vuosia kaivostoiminnan lopettamisen jälkeen. Tästä syystä kaivoslain mukaisen vakuuden tulisi säätää koskemaan myös kaivoksen ylivuotovesien johtamista, käsittelyä sekä kuormitus- ja vesistövaikutustarkkailua.

Kaivoksen ylivuotovesiä koskevasta vakuudesta voitaisiin määrätä kaivostoiminnan lopettamista koskevassa päätöksessä, mikäli se katsotaan ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksessä tarpeelliseksi. Tämä edellyttää, että kaivoslain mukainen kaivoksen lopettamista koskeva päätös tehdään vasta ympäristönsuojelulain mukaisen kaivoksen lopettamista koskevan päätöksen jälkeen (tai samanaikaisesti).

Kaivosten vakuussäätelyn lisääminen todennäköisesti kannustaisi kaivostoiminnanharjoittajaa ympäristönsuojelutoimenpiteiden nykyistä parempaan suunnitteluun ja toteuttamiseen kaivostoiminnan aikana esim. lisätoimenpitein, joilla estetään haitallisten aineiden liukeneminen pitkällä aikajänteellä kaivosalueen purkuvesiin.

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

Pohjois-Karjala alueella kysymys alkuperäiskansojen osalta ei ole relevantti, mutta ELY-keskus katsoo, että kaikkien asianomaisten, kuten alkuperäiskansojen, oikeudet on huomioitava kaivoslain uudistamisessa ja heitä on kuultava asian valmistelussa.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Kaivoslupaa ei pitäisi myöntää lainkaan alueille tai toimintaan, joille ei voi saada ympäristölupaa. Tämä on mahdollista nykyisen kaivoslain puitteissa, jonka mukaan kaivoslupa voidaan myöntää esim. ehdollisina asuinkäytössä olevalle kiinteistölle (esim. 21.1.2020 KaivNro K7953), ja 150 metrin päähän asuinrakennuksesta (28.2.2013 KaivNro 2591). Näille ei kuitenkaan ole ELY-keskuksen käsityksen mukaan mahdollista myöntää ympäristölupaa ennen kuin kiinteistöt poistuvat asuinkäytöstä. Asiassa voi olla myös kysymys kiinteistön omistajien perustuslain mukaisen omaisuuden suojan rikkomisesta, joten asia tulisi selvittää ja järjestää lainsäädännössä asianmukaisella tavalla.

Luonnon monimuotoisuuden huomioimisen osalta Pohjois-Karjalan ELY-keskus yhtyy Kainuun ELY-keskuksen lausunnossa esitettyihin näkemyksiin ja muutosehdotuksiin koskien esitysluonnosta laiksi kaivoslain muuttamisesta.

Vesakoivu Reijo
Pohjois-Karjalan ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue