

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?

- 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:

Puhtaan Saimaan puolesta ry (PSP) katsoo, että ehdotus ei ota riittävällä tavalla huomioon lain vaikutuksia suomalaisten perusoikeuksiin eikä tarkastele kaivostoiminnan kokonais- ja pitkäaikaisvaikutuksia. Suomen perustuslain toinen luku sisältää luettelon perusoikeuksista. Niitä ovat muun muassa omaisuuden suoja sekä ympäristöperusoikeudet, kuten oikeus terveelliseen ympäristöön. Valtiolla on velvollisuus turvata nämä oikeudet kansalaisille.

Lakeja valmisteltaessa on tehtävä asianmukainen vaikutusten arviointi perusoikeuksien toteutumisesta. Näin ollen myös kaivoslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä tulisi esittää perusteluja tehdyille valinnoille. Perusoikeuksia ei lakiluonnoksessa kuitenkaan tarkastella.

Ympäristöperusoikeuden mukaan vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös velvoittaa niin julkista valtaa, yksittäisiä ihmisiä kuin yrityksiä ottamaan huomioon luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet. Ympäristön elinkelpoisuus kun on edellytys myös kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Kaivoslakiuudistuksen tulisikin taata, että kaivostoiminnan kokonaisvaikutukset tunnustetaan ajoissa ja lupapäätökset pohjautuvat perusteellisiin selvityksiin ja tietoihin.

Lakiehdotus korostaa edelleen – nykyisen kaivoslain tapaan – kaivostoiminnan olevan etusijalla muuhun elinkeinotoimintaan nähden. Tälle ei kuitenkaan esitetä päteviä perusteita. Kaivosteollisuuden edustajat perustelevat asemaa niin sanotulla yleisellä edulla ja malmivarantojen paikkasidonnaisuudella. Kuitenkin myös luontoelinkeinojen ja matkailun toimintaedellytykset ovat

sidoksissa paikallisiin luonto- ja maisema-arvoihin tai vesistöjen puhtauteen. Eri elinkeinojen tulee olla tasa-arvoisia perustuslain edellyttämällä tavalla myös kaivoslaissa.

Kaivoslain uudistamista koskeva hallituksen esitys ei takaa riittävää perustuslain mukaista omaisuuden suojaa. Omaisuuden suojalla tarkoitetaan oikeutta omistaa, käyttää omaisuuttaan sekä määrätä sen käytöstä. Kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä kuitenkin loukkaa maa- ja vesialueiden omistajien oikeuksia ja aiheuttaa usein pitkäaikaista epävarmuutta ja huolta.

Niin sanotun intressivertailun toteutuminen jo kaivosprosessin ensimmäisessä vaiheessa on välttämätön, jotta uusi kaivoslaki olisi linjassa Suomen perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien ja erityisesti omaisuuden suojan kannalta.

Malminetsintävaraus on kaivoksen perustamiseen tähtäävän prosessin ensimmäinen vaihe. Ensisijaisesti PSP katsoo, että varauskäytännöstä tulee luopua. Viranomaisten tulisi arvioida jo malminetsintävarauksia ja -lupia myöntäessään, voidaanko alueelle myöhemmin antaa varsinaista kaivoslupaa. Varauksen voidaan katsoa olevan tulonsiirtoa maanomistajalta varaavalle yhtiölle, josta on haittaa maanomistajalle, ja usein myös muille elinkeinoille.

Hallituksen esityksen varausmaksu on pieni ja riittämättömästi perusteltu. Maksun tarkoitus on ilmeisesti vähentää tarpeettoman laajoja varauksia. Mikäli HE tältä osin toteutuu, on syytä tarkastaa maksua voimakkaasti ylöspäin.

Malminetsintä on pitkälti ulkomaisessa omistuksessa ja malminetsintä- ja kaivoslupia on myönnetty myös ei-vakavaraisille yhtiöille. Lupia on myönnetty toimijoille, joiden toiminnassa on esiintynyt aiemmin puutteita, kuten korvausten maksamattomuutta tai ympäristölle aiheutettua lupaehtoja ylittävää haittaa. Malminetsintä antaa luvan liikutella alueella huomattavaa määrää kalustoa ja myös mahdollistaa lentoetsinnän. Lupaviranomaisen velvollisuuden tulee olla tarkastella lupia myös maanpuolustuksen kannalta. Tämä ulottuvuus tulee olla mainittuna kaivoslaissa.

Hallituksen esityksestä puuttuu malminetsinnän ja varausten kieltä arvokkailla alueilla. Yksityiskohtainen lista kohteista on Saimaa ilman kaivoksia -yhdistyksen lausunnossa. Ei riitä, että kiellon odotetaan mahdollisesti sisältyvän tulevaan luonnonsuojelulakiin vaan se on sisällytettävä kaivoslakiin.

PSP katsoo, että kaivostoiminnan alasajossa tulee toteuttaa ympäristöoikeudenmukaisuuden ja laajemmin kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Vakuuksien määrän perusteet jäävät hallituksen esityksessä erittäin vajavaisesti käsitellyiksi. Vakuuksissa tulee huomioida kaivostoiminnan vaikutusten vuosisatainen kesto.

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen rajat eivät ole selvät. Ongelmia voi aiheutua siitä, että näitä lakeja valvovat ja luvittavat eri viranomaiset ja on mahdollista, että eri lakien perusteella syntyy sisällöltään ristiriitaisia päätöksiä. Ympäristö- ja kaivoslupa tuleekin käsitellä saman aikaisesti. Kaivoslupaa ei tule antaa ennen ympäristölupaa. Yleisön osallistumisen kannalta ympäristö- ja kaivoslupan samanaikainen käsittely olisi ehdotettua toimintamallia selkeämpi, koska erilliset prosessit voivat heikentää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kaivoslain uudistamisen yhteydessä tulisi miettiä kaivoslain soveltamisalaa ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Tämän harkinnan tulisi ulottua myös asiassa noudatettavaan viranomaismenettelyyn siten, että kaivoshankkeen edellytyksiä ei ensimmäisenä mietittäisi kaivoslain, vaan esimerkiksi ympäristö- ja vesilain näkökulmasta.

Kaivoslupan edellytyksenä on oltava, että kaivoskunnan lisäksi ei myöskään vaikutusalueen kunta vastusta kaivosta.

Hallituksen esitys on monin paikoin vaikeasti tulkittava ja moniselitteinen. Useassa kohtaa lakiehdotusta on määrittelemättömiä ilmaisuja kuten ”merkittävä”, ”painava”, ”huomattava”, ”kohtuuton” jne.

Esimerkiksi

11§ ...”muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta” - sana ”merkittävää” pois

18 § ... ”ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle” - sana ”huomattavaa” pois

18.1 §:n kohdan 5 mukaisesti kaivoslupan haltijan velvollisuutena olisi lain mukaisessa toiminnassa huolehtia siitä, että kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon ”niin pitkälle kuin mahdollista” kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus. Ilmaisuu on tulkinnanvaraisuudessaan erittäin ongelmallinen ja sitä tulee täsmentää.

46 § ...”lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja” - pois sanat ”huomattavia” ja ”merkittävästi”

46 § lopusta tulee poistaa sivulause ”jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä”. Kokemukset kaivosviranomaisen toiminnasta osoittavat, että kaivostoiminta tulkitaan niin tärkeäksi yleiseksi eduksi, ettei kunnan kantaa oteta huomioon.

Lisäksi PSP huomautta, että hallituksen esitys toistuvasti esittää lupien myöntämistä ”yleisellä edulla”. Lupia tulisi voida myös evätä yleiseen etuun vedoten.

HE 51.2 §:n 10 kohdan mukaan malminetsintäluvassa olisi annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu ”merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa” taikka ”harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista”. Nämä on määriteltävä riittävän selkeästi.

Muita muutoksia pykäläkohtaisesti:

46 § Malminetsintäluvassa esteet lisäys: Malminetsintä lupaa ei saa myöntää kansallispuistoon, luonnonsuojelu-, Natura- tai Unescon hyväksymälle Global Geopark -alueelle, ko. suojelualueeseen liittyvän vesistön valuma-alueelle eikä muille arvokkaille alueille. Yksityiskohtainen lista kohteista on Saimaa ilman kaivoksia -yhdistyksen lausunnossa.

46§ kohta 7) muotoon: ”alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä syystä.” Eli: POIS sana ”painavasta” sekä sivulause ”jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä.”

47 §:ään liittyvien siirtymäsäännösten muotoilua tai perusteluja olisi syytä vielä täsmentää. Ei ole selvää, mitä tarkoitetaan olemassa olevalle kaivokselle määrättävällä vähäisellä apualueella tai alueella, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta. Määritelmällä on keskeinen merkitys, koska siirtymäjakson aikana yleis- tai asemakaava ei ole kaivostoiminnan edellytyksenä näillä alueilla.

61 § Malminetsintäluvassa voimassaolon jatkaminen

Lakiesityksen mukaista enimmäisaikaa (15 vuotta) tulee lyhentää maksimissaan 8 vuoteen. Tämä palvelee myös etsintää harjoittavan toimijan etuja vähentäen turhia kustannuksia.

61 a § Lisäys (myös pykäliin 8 - 10): Maanomistajien suostumuksen tulee olla jo alkuperäisen malminetsintäluvassa edellytyksenä. Suostumuksensa antavien maanomistajien osuudeksi 90 % kiinteistöjen maa-alasta.

Hallituksen esitykseen on vastoin hallitusohjelman kirjauksia päätynyt myös maanomistajien ja kuntien oikeuksia heikentäviä kirjauksia. Voimassa olevan lain mukaan, kun kaivosyhtiölle myönnetään alueelle malminetsintä lupa, maanomistajat, kunta ja muut asianosaiset voivat valittaa päätöksestä. Uuden lakiluonnoksen 169 § mahdollistaisi kuitenkin, että malminetsintäluvassa saanut

yhtiö voi aloittaa toimintansa saman tien jo ennen valitusten käsittelyä. Nykyisessä kaivoslaissa tällainen mahdollisuus on olemassa vain malminetsinnän jatkolupiin, mutta hallituksen esityksessä se koskee jo ensimmäistä lupaa. Tämä heikennys tulee poistaa hallituksen esityksestä.

PSP pitää tärkeänä alkuperäiskansojen oikeuksien turvaaminen ja takaaminen kaivoslain uudistamisessa. Saamelaisia on asiassa kuultava, heitä on kunnioitettava ja ympäristöoikeudenmukaisuutta lisättävä .

Heiskanen Ulla
Puhtaan Saimaan puolesta ry