

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?

Hyvin vähän. Asianosaisten ja haitan kärsijöiden ei edelleenkään näytä paranevan. Tämä todettiin jo edellisen lainvalmistelun yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 273/2009 s.58). Keskeisimmät aihealueet, joihin kaivoslain uudistamisessa tulee Hannukaisen kaivoshankkeen yhteydessä saamiemme kokemusten perusteella kiinnittää erityistä huomiota mm. kansalaisten osallistamisen, riittävän vuorovaikutuksen ja pätevän tietopohjaisen päätöksenteon edellytysten turvaamiseen, mikä edellyttää nykyisen 1) kaivostoimintaa koskevan sääntelyn selkeyttämistä, 2) vaikutusten kattavan ja asiantuntevan selvittämisen varmistamista, 3) kaivostoimijan kantokyvyn ja riittävien vakuus- ja vastuujärjestelmien varmistamista sekä 4) vaikutusalueen asukkaiden, elinkeinojen ja muiden asianosaisten puhevallan turvaamista. On ristiriitaista, että hallinto-oikeuden päätöksessä matkailuyrityksiä ei nähty asianosaisena, mutta kuitenkin muutoin matkailun luontoarvot nähtiin merkittävänä hallinto-oikeuden perusteluissa elinkeinojen jatkuvuuden kannalta.

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

Eryteisesti kaivoslain soveltamisala ja sen suhde ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin määräytyy nykyisellään vaikeaselkoisesti. Lupamenettelyjen erillisuus ja lakien soveltamisalojen epäselvyys vaikeuttaa osallistumista ja kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen hahmottamista eikä

kaivoslaki ohjaa lupamenettelyjen yhteensovittamista, mikä vaikeuttaa kansalaisten osallistumista lupamenettelyihin ja on jo heijastunut myös lupaharkintaan. Kaivosviranomaisena on antanut päätöksiä, joita on jouduttu arvioimaan muutoksenhakemisen myötä uudelleen. Kaivoslain tavoitteiden toteutuminen on siten edellyttänyt vaikutusalueen asianosaisten, mm. Hannukaisen kaivoshankkeessa aktiivista toimintaa mm. yleinen ja yksityisen edun turvaamiseksi.

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

Lainvalmistelun yhteydessä tulisi myös arvioida, voitaisiinko myös valmisteilla oleva kaavoitus sisällyttää malminetsintä- ja kaivosluvan esteisiin, tarvittaessa erityisin aluekohtaisin edellytyksin. Nämä edellytykset voisivat liittyä kaavoitettavan alueen ja kaivostoiminnan vaikutusalueen erityisiin paikkakohtaisiin luonto- ja ympäristöarvoihin; esimerkkinä suojelualueita huomioivan luontomatkailu-/retkeilyalueen kaavoittaminen erityisen jokivesistön luonnonvarapalveluihin tai lähistöllä olevaan kansallispuistoon tukeutuvaksi. Tällaisen toiminnan paikkasidonnaisuus rinnastuu ilmeisellä tavalla esimerkiksi malmioon kytkeytyvään paikkakohtaisuuteen. Malminetsinnän lupaharkinnassa olisi tarkasteltava seikat, jotka voisivat myöhemmin muodostua riskiksi muille paikkasidonnaisille elinkeinoille tai niiden jatkuvuudelle. Jatkuvuudella on ymmärrettävä myös porotalouden erityispiirteet kunakin vuodenaikana. Lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin kohtaan tehty lisäys poikkeuksesta malminetsintäluvan myöntämiseksi tärkeän yleisen edun perusteella tulee poistaa. Myös malminetsintäluvan jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtumattoman syyn täytyisi johtaa malminetsintäluvan tosiasialliseen keskeytymiseen. Poikkeuksellinen tilanne voi olla merkittävä myös muille osapuolille ja silloin prosessi on tarkasteltava uudestaan.

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?

Kuntien osaaminen tehdä riittäviä kaavoja ei ole riittävä. Hannukaisen kaivoshankkeessa vaikutukset ulottuvat laajalle Kolarin kunnan ulkopuolelle ja kahden valtakunnan alueelle. Keskeistä tässäkin on, että ennen kaavoitusta pitää olla ympäristölupa selvitettyinä vaikutukset selvitettyinä koko laajuudessa koko vaikutusalueella. Nyt Hannukaisen kaivoshankkeessa ollaan kuuluttamassa edelleen ympäristölupaa puutteellisena neljännen kerran ja kunta on vahvistanut kaavan vaikka kaikkia vaikutuksia ei ole edelleenkaan tunnustettu ympäristöluvassa ja YVA:ssa.

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?

Koska kaivokset aiheuttavat tyypillisesti paikallisesti koettavia haittoja, katson, että lupahakemusten tulee sisältää riittävä selvitys toiminnan vaikutuksista ja riskeistä, jotta toiminnalta edellytettävät vakuudet voidaan mitoittaa realistisesti ja kattavasti niiden perusteella. Lyhytaikaisenkin kaivostoiminnan vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja tavanomaisesti laaja-alaisia. Riskien luonteen vuoksi riskianalyseissä tulee tarkastella paitsi riskien toteutumistodennäköisyyttä myös niiden vaikutusten merkittävyyttä. Vakuussääntelyn eriytyneisyys monimutkaistaa kaivostoiminnan ympäristölle aiheutuvien haittojen ja vahinkojen hallintaa. Eriytetyt vakuusjärjestelmät johtavat helposti siihen, että kaivoslain mukaiseen jälkihoitoon tarkoitettuja kaivosvakuuksia ei voida käyttää jätehuoltoon, mikäli ympäristönsuojelulain nojalla asetettu vakuus osoittautuisi riittämättömäksi. Vastaavasti ympäristönsuojelulain mukaista vakuutta ei voida käyttää muihin säädöksiin perustuvien jälkihoitovastuiden täyttämiseen.

Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena oleva välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei nykyisellään näytä käytännössä toteutuvan. Vakuussääntelyä on kehitettävä niin, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Kaivostoiminnan sisältämien riskien luonteen vuoksi riskienarvioinnissa tulee tarkastella paitsi niiden toteutumistodennäköisyyttä myös niiden vaikutusten merkittävyyttä. Riskienhallinnan näkökulmasta on perusteltua säätää toimivammasta vakuussääntelystä vahinkojen ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ennalta ja niiden korjaamiseksi.

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**

Matkailu ja porotalous ovat paikkasidonnaisia elinkeinoja ja silloin kun luontoelinkeinojen ja luontomatkailun toimintaedellytykset kytkeytyvät kiinteästi alueen erityisiin luonnonarvoihin, maisema-arvoihin, vesistöjen puhtauteen ja käyttömahdollisuuksiin (retkeily ja kalastus), kuten esimerkiksi Ylläksen alueella, vaatimusta kaivostoiminnan etusijaisuudesta ei voida perustaa kaivostoiminnan paikkasidonnaisuudelle. Näin ollen kaivoslain tavoitteiden ja sisällön tulee selkeämmin heijastaa elinkeinojen tasavertaisuutta, minkä tulisi ilmetä myös lain sisällöstä. Pyrkimystä eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiseen on tarkasteltava kattavasti ja objektiivisesti ottaen huomioon tapauskohtaiset olosuhteet sekä vaikutukset ja muutokset toimintaympäristöön, mm. asuinympäristöön, luontoon ja elinkeinojen toimintaedellytyksiin. Tämä edellyttää aitoa vaihtoehto- intressivertailua, jossa ns. 0-vaihtoehtoa tarkastellaan tasavertaisesti muiden vaihtoehtojen rinnalla.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Erytisesti pitäisi tarkastella kaivoslain uudistamisessa luontoon perustuvien elinkeinojen asemaa. Luontoelinkeinojen ja kaivostoiminnan yhteensovittamisen ongelmat juontuvat erityisesti kaivostoiminnasta aiheutuvista ympäristömuutoksista, kaivostoiminnalle ominaisista vaikutuksista ja

haitallisten vaikutusten riskeistä (mm. vesistöihin- ja luontoarvoihin kohdistuvat riskit). Hannukaisen kaivoshankkeessa korostuvat vaikutusalueen vaikutusherkyys ja ympäröivien alueiden erityispiirteet erämaisuus, maisema- ja äänimaisema ja erityisesti luontoarvot sekä poikkeuksellisen arvokkaat ja erityissuojellut vesistöalueet. Jo pelkästään riskit, jotka kohdistuvat näihin luontoelinkeinojen ydinelementteihin, vaikuttavat luontoelinkeinojen kehitysedellytyksiin, varsinkin puutteellisesti selvitettyinä. On muistettava, että puhtaaseen luontoon rakentuvan imago edellyttää ympäristöolosuhteiden säilyttämistä.

Kaivostoiminnan vaikutusten merkittävyyttä lisää niiden poikkeuksellinen laaja-alaisuus ja pitkäaikaisuus. Vaikutukset jatkuvat toiminnan päättymisen jälkeenkin ja jäävät alueelle, vaikka kaivostoiminta katoaisikin. Vaikutusten pitkäaikaisuudelle tulee antaa merkitystä myös kestävän kehityksen tavoitteiden näkökulmasta. Lisäksi kaivosluvan ja sitä edeltävien kaivoslain mukaisten oikeuksien (valtaus, malminetsintälupa ja kaivoslupa) pitkäaikaisuus ”jäädettävät” pitkäaikaisesti ja laajalti muuta maankäyttöä oikeusvaikutuksin ja aiheuttaessaan epävarmuutta vaikutusalueen tulevasta kohtalosta. Kaivostoiminta vaikuttaa voimakkaasti myös alueen asumisoloihin ja loma-asutuksen edellytyksiin. Ympäristön muutokset heijastuvat tuntuvalta tavalla kielteisesti vaikutusalueen kiinteistöjen käyttö- ja taloudelliseen arvoon, mikä tulisi ottaa huomioon lain uudistamisen yhteydessä. Erityisen epätarkoituksenmukaista on laajojen alueiden ”jäädettävien” malminetsintäluvin alueilla, joiden erityispiirteiden perusteella on ennakoitavissa, että kaivostoimintaa ei voida todennäköisesti myöhemmin käynnistää (Natura 2000 -alueet, saamelaiden kotiseutualueet jne.). Kaivostoimialankaan etu ei liene, että hankkeita edistetään huomattavin panostuksin selvittämättä niiden toteuttamiskelpoisuutta tai vaihtoehtoisuutta riittävän ajoissa. Tässä tilanteessa on nähtävissä myös huomattava ristiriita kunnallisen itsehallinnon ydinpiirteiden kanssa; kunnalla on oikeus päättää ja velvollisuus huolehtia kaavoituksesta. Huonosti valmistellut kaivoshankkeet sitovat kunnallisia päätöksentekoresursseja kohtuuttoman pitkäksi aikaa.

Kuru Mauri
Destination Lapland Oy - Mauri Kuru