

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?

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä "MaRa") kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa siitä seuraavaa:

Alueelliset esteet

Kaivoslaissa on jo nykyisellään määritelty etsintätöiden alueellisista esteistä lain 7 §:n 2 momentissa ja malminetsinnän luvanvaraisuutta koskevassa 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

Lain muuttamisesta käytyjen poliittisten neuvottelujen tuloksena ympäristönsuojelun tason parantamiseksi hallituspuolueet ovat sopineet malminetsintää koskevasta kiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Nämä ehdotukset sisältyvät valmisteilla olevaan luonnonsuojelulakiin.

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan yksiselitteisesti kiellä varausten tekemistä ja malminetsintää luonnonsuojelualueilla eikä muilla arvokkailla luontoalueilla. Tämä epäkohta tulee korjata.

MaRa katsoo, että se ei riitä, että luonnonsuojelulaissa määritetään nämä alueet, missä malmivarojen etsintätyötä tai malminetsintää ei saa tehdä. Kaivoslaissa tulee määritellä kaikki ne alueet, missä etsintätyötä ja malminetsinnän luvanvaraisuutta rajoittavat alueelliset esteet. Nämä alueet tulee selkeästi kirjata kaivoslaissa alueellisten esteiden alueiksi. Kaivoslain 7 §:n 2 momentin säännöstä ja lisäksi 9 §:n 4 momentin säännöstä tulee muuttaa siten, että niihin kirjataan etsintätyötä ja luvanvaraisuutta koskevista esteistä kansallis- ja luonnonpuistoissa, luonnonsuojelualueilla ja muilla arvokkailla luontoalueilla.

Varausten alueellisiin esteisiin ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan varausalue ei saisi sijaita kaivoslain 7 §:n 2 momentissa tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla. Näissä pykälissä mainitut alueet tulee rajata varausalueen ulkopuolelle. Tätä täydentäisi myös kokonaan uusi säännös (55 a §), jossa säädetään varauspäätöksen sisällöstä. Se edellyttäisi kaivosviranomaista osaltaan varmistamaan, että malminetsintälupaa vastaavat ilmeiset esteet ovat olennaisilta osin rajattu vahvistetun varausalueen ulkopuolelle.

Hehtaariperusteinen varausmaksu

Lakiehdotuksen 98 a §:ssä esitetään varausmaksun käyttöönottamista. Sen mukaan varaaja maksaisi valtiolle varausmaksua varausalueen pinta-alaan perustuen yksi euroa hehtaarilta.

Kaivoslaissa ei ole juurikaan aiemmin rajoitettu varauskelpoisiksi kelpaavia alueita. Se on pitänyt varausmekanismin kevyenä menettelynä, kun varausalueen on voinut määritellä geometrisesti kartalla rajaamatta siitä pois mitään alueita. Aluerajaukset ovat tulleet huomioitavaksi vasta malminetsintälupahakemuksen laatimisen yhteydessä. Tästä syystä toiminnanharjoittajat ovat hakeneet poikkeuksellisen laajoja varausalueita, mikä on aiheuttanut epävarmuutta maanomistajien ja alueella toimivien muiden elinkeinojen piirissä. Se on nähty perusteltuna huolena. Epävarmuus alueen tulevaisuudesta voi pahimmillaan estää muiden elinkeinojen investointien tekemisen. Tämä epäkohta on perusteltua korjata kaivoslain muuttamisen yhteydessä.

Asianajotoimisto Hannes Snellmanin laatimassa varausmekanismin toimivuutta koskevassa selvityksessä esitettiin vaihtoehtoja varausalueiden laajan pinta-alan ongelmaan muun muassa varauksesta suoritettavalla veronluonteisella maksulla sekä tiettyjen alueiden rajaamista, mihin varaus ei voisi kohdistua.

MaRa kannattaa varausalueen pinta-alaan perustuvaa varausmaksua ja toteaa, että se näyttäytyy jossain määrin kannustimena rajata alueita pienemmäksi. Edelleen varauksen tekijän tulee oma-aloitteisesti selvittää varausilmoituksessaan alueella sijaitsevat poisrajattavat kohteet.

Varauksen sosiaalista hyväksyttävyyttä voisi parantaa sekin, jos lain sanamuodossa selvennettäisiin, että myönteisestä varauspäätöksestä huolimatta varaus on tehoton sellaisilla varausalueen piiriin kuuluvilla alueilla, joilla ei saisi kaivoslain mukaan suorittaa etsintätöitä tai joille ei voisi lain mukaan myöntää malminetsintälupaa.

MaRa kuitenkin toteaa, että lakiehdotuksessa esitetty yhden euron suuruinen varausmaksu hehtaarilta on täysin mitätön ja sitä tulee merkittävästi korottaa, jotta varausmaksun suuruudella on käytännössä jotain merkitystä kannustimena rajata varausalueita pienemmäksi. Maksun tulee olla suuruudeltaan vähintään 50 euroa hehtaarilta.

MaRa toteaa, että tästä ratkaisusta varaajalle ja kaivosviranomaiselle aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymistä voi pitää vähäisenä verrattuna siihen hyötyyn, mikä alueen pinta-alan rajaamisesta olisi maanomistajille ja alueella toimiville muille elinkeinoille.

Varauspäätöksen voimassaoloaika

Lakiehdotuksen 76 §:n 1 momentin mukaan varauspäätöksen voimassaoloaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi 24 kuukaudesta 12 kuukauteen.

Malmi- ja mineraalivarojen etsintätö ja myöhemmin lupamenettelyä koskeva prosessi kestävät nykyisellään liian pitkään. Se aiheuttaa näille alueille ja siellä toimiville muiden elinkeinojen harjoittajille epävarmuutta alueen tulevaisuudesta. Malminetsintää ja kaivoslupaa koskevan asian ollessa pitkään ratkaisematta tai jopa uhka siitä vaikuttaa helposti niin, että matkailualan yritykset eivät uskalla investoida alueelle. Pahimmillaan nämä prosessit venyvät vuosiksi – jopa vuosikymmeniksi. Se on haitaksi kaikille asianosaisille. Sama koskee myös ympäristölupamenettelyä. Lupaprosesseja tulee sujuvoittaa ja nopeuttaa. Se vaatii myös lupaviranomaisille osoitettavia lisäresursseja.

MaRa kannattaa ja pitää perusteltuna varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentämistä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen.

Lakiehdotuksen 76 §:n 4 momentin mukaan kaivosviranomaisen voisi päättää, että varauspäättös on kuitenkin voimassa enintään 24 kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty, jos varaaja osoittaa erityisten syiden puoltavan säädetystä varauksen voimassaoloajasta poikkeamista.

MaRa katsoo, että tämä poikkeamismahdollisuus tulee ensisijaisesti poistaa kokonaan laista. Jos kuitenkin erityisistä syistä varauspäättös voisi olla voimassa 24 kuukautta, tulisi toissijaisesti mainitun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin määritellä, millaisten erityisten syiden tarkoittamassa tilanteessa voimassaoloaikaa koskeva poikkeus voi tulla sovellettavaksi. Lisäksi tämän erityisen poikkeamismahdollisuuden tulisi edellyttää kaikkien muiden hankkeen vaikutuspiirissä olevien kuulemista näistä syistä ennen kaivoslupaviranomaisen päätöksentekoa.

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

Kaivoslaissa on jo nykyisellään määritelty etsintätöiden alueellisista esteistä lain 7 §:n 2 momentissa ja malminetsinnän luvanvaraisuutta koskevassa 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

Lain muuttamisesta käytyjen poliittisten neuvottelujen tuloksena ympäristönsuojelun tason parantamiseksi hallituspuolueet ovat sopineet malminetsintää koskevasta kiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Nämä ehdotukset sisältyvät valmisteilla olevaan luonnonsuojelulakiin.

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan yksiselitteisesti kielletä varausten tekemistä ja malminetsintää luonnonsuojelualueilla eikä muilla arvokkailla luontoalueilla. Tämä epäkohta tulee korjata.

MaRa katsoo, että se ei riitä, että luonnonsuojelulaissa määritetään nämä alueet, missä malmivarojen etsintätöitä tai malminetsintää ei saa tehdä. Kaivoslaissa tulee määritellä kaikki ne alueet, missä etsintätöitä ja malminetsinnän luvanvaraisuutta rajoittavat alueelliset esteet. Nämä alueet tulee selkeästi kirjata kaivoslaissa alueellisten esteiden alueiksi. Kaivoslain 7 §:n 2 momentin säännöstä ja lisäksi 9 §:n 4 momentin säännöstä tulee muuttaa siten, että niihin kirjataan etsintätöitä ja luvanvaraisuutta koskevista esteistä kansallis- ja luonnonpuistoissa, luonnonsuojelualueilla ja muilla arvokkailla luontoalueilla.

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?

Hallitusohjelmassa on kaivoslain muuttamisesta muun ohella todettu, että kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Kaivostoiminnan tulee lisäksi perustua oikeusvaikutteiseen kuntakaavaan.

Kaivoslain 47 §:ssä säädetään kaivosluvan myöntämisen edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan.

Kuntien tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta nykyisin voimassa olevassa kaivoslaissa on tunnistettuna puutteena se, että maakuntakaavatasoinen kaavaratkaisu voi riittää kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi eikä siten kuntakaava, missä kaavalliset edellytykset olisi tarkasteltu kuntatasolla, ole kaivosluvan ehdoton edellytys.

Ehdotus parantaa kuntalaisten ja muiden kaivoshankkeen vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen vaikuttamismahdollisuuksia kaavoitusmenettelyn osallistavasta ja vuorovaikutteisesta luonteesta johtuen. Samalla se osaltaan edistää kaivostoiminnan ja muiden alueidenkäytön intressien yhteensovittamista. Yleiskaava on tähän tarkoitukseen usein kuntakaavamuodoista käyttökelpoisiin. Se on nimenomaisesti tarkoitettu kunnan tai sen osan eri toimintojen ja maankäyttömuotojen keskinäisten suhteiden järjestämiseen sekä ympäristömuutosten ohjaamiseen.

MaRa kannattaa tätä muutosehdotusta ja katsoo sen toteuttavan hallitusohjelman mukaista tavoitetta.

Edellä mainittua vastaavasti myös kaivoksen mahdollisen laajentamisen tulee perustua oikeusvaikutteiseen kuntakaavaan. Tämä toteuttaa myös hallitusohjelman mukaista tavoitetta.

MaRa pitää lisäksi tärkeänä, että valmisteilla olevan kaavoituksen painoarvoa lisätään lupaharkinnassa, missä tulee myös huomioida kaavoituksen taustalle tehty työ ja sen arviointi, että se on tehty huolellisesti ja että se on ollut eri intressitahojen näkökulmasta osallistava ja vuorovaikutteinen prosessi.

Vapaa-ajan asuntojen omistajilla ei ole nykyisellään äänivaltaa kunnan päättäessä kantaansa kaivostoiminnan harjoittamiseen kunnan alueella. Tämä siitä huolimatta, että monet ovat investoineet alueelle huomattavia summia. Kaivoksen avaaminen vähentää heidän sijoituksensa arvoa erityisesti kaivoksen lähialueilla.

MaRa katsoo, että myös kunnan alueelle sijoituksia tehneiden asukkaiden, jotka eivät ole kunnassa kirjoilla, mielipiteet tulee ottaa huomioon kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Kunnan päättäessä kantaansa kaivostoiminnan sallimisesta, vapaa-ajan asukkaillekin tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon osana paikallisdemokratiaa.

Lakiehdotuksessa 47 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät taloudelliset edellytykset.

MaRa kannattaa tätäkin lisäystä. Erityisen tärkeää on, että kaivoslupaviranomaisen tulee varmistua siitä, että hakijalla on riittävät taloudelliset resurssit ja kantokyky harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa. Kaivoslupaa ei tule myöntää, jos hakijalla ei ole riittäviä taloudellisia edellytyksiä. Tämä edellyttää etukäteistä ja huolellista riskienarviointia hakijan toiminnan edellytyksistä ja taloudellisesta asemasta. Tämä tulee siten vielä selkeämmin kirjata myös mainitun säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

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 vakuussääntelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

Vakuussääntelyn kattavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että kaivostoiminnan vakuuksista ei säädetä yksinomaan ja pelkästään kaivoslaissa. Vakuussääntelyn eriytyneisyys monimutkaistaa kaivostoiminnan ympäristölle aiheutuvien haittojen ja vahinkojen hallintaa. Kaivostoimintaa liittyvistä vakuuksista säädetään kaivoslain lisäksi ympäristönsuojelulaissa, missä säädetään jätevakuuksista. Ympäristöministeriössä on lisäksi valmisteltavana ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä koskeva lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on nykyistä kattavammin hallita ympäristöriskejä, korvata ympäristövahinkoja ja turvata ennallistamistoimet tapauksissa, joissa vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

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. Vakuussäätelyä 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 vakuussäätelystä vahinkojen ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ennalta ja niiden korjaamiseksi.

MaRa pitää vakuussäätelyä koskevia muutosehdotuksia kannatettavina ja perusteltuina. On olennaista, että asetettavan vakuuden tulee määrältään perustua etukäteisen ja huolellisen riskienarvioinnin perusteella havaittuihin mahdollisiin uhkatekijöihin ja niiden merkittävyyteen luvanhaltijan toiminnassa.

Kaivoslain muuttamisella ei kuitenkaan pidä luoda päällekkäistä vakuussäätelyä eikä muutoinkaan tilannetta, jossa kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet kattaisivat samoja lopettamiseen tai jälkihoitoon liittyviä toimenpiteitä. Erityisesti kaivostoiminnan osalta kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet on nähtävä toisiaan täydentävinä vakuuksina, joilla varmistetaan kaivostoiminnan lopettaminen ja jälkihoidon asianmukainen toteutuminen.

MaRa pitää myös tärkeänä, että ympäristövaikutusten arviointia koskevan objektiivisuuden tasoa tulee nostaa merkittävästi. Kaivoslain mukaisen vakuuden määrää tulee tarkastella myös ympäristöluvan muutoksen tai sen tarkistamisen yhteydessä.

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:

Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen

Kaivostoiminta ja matkailu vahvistavat monien alueiden elinkeinoelämää ja työllisyyttä sekä kulkuyhteyksiä. Näitä elinkeinoja ei pidä sen vuoksi nähdä toisiaan poissulkevinä. Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen samalla alueella muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi silloin, kun malmi- ja mineraalivarat sijaitsevat matkailun kannalta tärkeällä alueella tai sen välittömässä

läheisyydessä. Kaivostoiminnasta aiheutuu muun muassa melua, pölyä, tärinää sekä jätevesien johtamisesta vesistöön ja lisääntyneestä raskaasta liikenteestä muodostuvia haittatekijöitä. Nämä jäävät usein huomioon ottamatta ympäristön rakenteelliseen muutokseen vaikuttavina tekijöinä. Ne ilmenevät myös maisemaan, valaistukseen ja erämaisyyden katoamiseen liittyvinä tekijöinä, mitkä heikentävät kaivosten lähellä asuvien ja alueen muiden elinkeinojen ja erityisesti luontomatkailun alueellisia ja paikallisia toimintaedellytyksiä. Kaivostoiminta ei sovi niille alueille, missä matkailuun perustuvat elinkeinot pohjautuvat puhtaaseen luontoon ja hiljaiseen äänimaisemaan.

Kaivostoiminta sopii huonosti yhteen luontoarvoja korostavan matkailun kanssa ja aiheuttaa matkailulle usein haittaa sen imagon ja mielikuvien kautta. Monet matkailijatkin ovat tästä samaa mieltä. Tämä on käynyt hyvin ilmi esimerkiksi Lapin ja Oulun yliopistojen sekä Metlan yhteisestä jo vuonna 2013 julkaistun Dilacomi-tutkimushankkeen johtopäätöksistä. Siinä selvitettiin Levin ja Ylläksen matkailijoiden näkemyksiä matkailukohteen valinnasta ja suhteesta kaivostoimintaan. Kolme tärkeintä matkailukohteen valintakriteeriä olivat kauniit luontomaisemat, liikuntamahdollisuudet ja koskematon erämaa. Ulkomaalaisista matkailijoista peräti 49 prosenttia ilmoitti vähentävänsä matkailua Levin ja Ylläksen alueella, jos kaivostoimintaa laajennettaisiin.

Kaivostoiminnan ensisijaisuudelle tietyllä alueella ei ole perusteita verrattaessa sitä esimerkiksi matkailuun, joka sekin on paikkasidonnainen elinkeino. Kaivostoiminnan ensisijaisuus ei ole perusteltua taloudellisestakaan näkökulmasta tarkasteltuna. Kaivostoiminnan suunnittelu lähelle matkailukeskuksia vaikuttaa helposti jo yksinään matkailutoimialan kaupallisten investointien tekemättä jättämiseen.

Kaivoksen toiminta-aika on yleensä lyhyt, mutta matkailu tuottaa kestävästi tuloa ja työllisyyttä pitkälle tulevaisuuteen. Kaivoksen tuottamat hyödyt arvioidaan usein sen toiminta-aikana verrattuna muihin elinkeinoihin. Sitä vertailtaessa esimerkiksi matkailuun on välttämätöntä ottaa huomioon matkailun alueella jo tekemät investoinnit ja lisäksi vähintään 50–100 vuoden toiminnan aikajänne eteenpäin sekä kyky luoda tuloa alueelle. Matkailutoimiala on myös merkittävä vientitoimiala. Matkailutoiminnan ympärivuotisuuden kasvaessa esimerkiksi Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Suomen alueilla, näiden lähialueella oleva kaivos voi pahimmillaan pilata matkailualan toimintaedellytykset ja kyvyn tehdä tulosta lopullisesti.

Matkailualalla toimivat yrittäjät ovat usein paikallisia asukkaita, ja matkailualalla toimivilla yrityksillä on kotipaikka Suomessa. Matkailu- ja verotulot jäävät alueelle tai paikkakunnalle hyödyttämään alue- ja paikallistaloutta sekä hyvinvointia. Matkailualalla toimivien yrittäjien maksamat yhteisöverot jäävät myös Suomeen verotettaviksi. Näidenkään seikkojen vuoksi kaivostoiminnan ensisijaisuudelle ei ole perusteita.

Intressivertailu

Eduskunnan talousvaliokunta on kaivoslain muuttamista koskevaan kansalaisaloitteeseen (KAA 7/2091 vp) antamassaan mietinnössä pitänyt perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain muuttamisen yhteydessä. Talousvaliokunta korosti tältä osin erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista.

Lakiehdotus ei sisällä erityistä intressivertailua koskevaa säännöstä. Siitä huolimatta intressivertailua puoltavia seikkoja on monia. Siitä olisi hyötyä arvioitaessa esimerkiksi kahden paikkasidonnaisen elinkeinon, kaivostoiminnan ja matkailun, yhteensovittamista samalla alueella ja lisäksi kaivosluvassa annettaviin määräyksiin toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

Intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu ensisijaisesti sillä, että intressivertailun käyttöönotto on vaikeaa. Intressivertailu on kuitenkin tärkeää eri osapuolten kannalta, jotta jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisi tieto siitä, jos kaivoshanketta ei voida toteuttaa. Nykyinen jopa yli kymmenen vuotta kestävä epävarmuuden tila mahdollisen kaivoksen perustamisesta on kaikille osapuolille haitallista.

Toiseksi intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu sillä, että kaavoituksella nähdään olevan intressivertailuun verrattavaa merkitystä, koska siinä kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti. On kuitenkin hyvä huomioida, että kaavoitusta koskevan päätöksenteon yhteydessä ei tavallisesti ole vielä mitään tietoa siitä, millaista kaivostoimintaa on alueelle myöhemmin tulossa. Siinä yhteydessä ei myöskään ole mahdollista arvioida luotettavalla tavalla kaivoksen aiheuttamia mahdollisia riskejä ja vaikutuksia ympäristölle eikä toisaalta kaivoksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia alueella jo toimiville elinkeinoille. Näitä vaikutuksia voi arvioida vasta myöhemmin, kun alueelle suunnitellusta kaivostoiminnasta on saatavilla enemmän tietoa.

MaRa korostaa sitä, että todellisuudessa kaivostoiminnan aiheuttamia hyötyjä ja haittoja ei ole mahdollista arvioida vielä kaavoittamisen yhteydessä. Näin myös eri intressit voi arvioida vasta myöhemmin, kun kaivosyhtiö hakee lupaa toiminnalleen. Intressit tulevat arvioiduksi lupaharkinnan yhteydessä. Siinä kohtaa lupaviranomaisen tulee punnita hyötyjä ja haittoja ja sitä, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ja toisaalta, onko sen myöntämiselle jotain esteitä.

Hyötyjen ja haittojen arviointi ja niiden punninta edellyttää lupaviranomaisen työkaluksi intressivertailua. Ilman sitä koskevaa nimenomaista säännöstä lupaviranomaisen harkinta voi jäädä puutteelliseksi.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuna (2022:26) toteutetusta Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana -loppuraportista ilmenee useita merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat intressivertailun sisällyttämistä osaksi kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Siinä hyödyt ja haitat voisi

asettaa samalle tasolle. Kaivoslain sisällä menettelyjä olisi vain yksi – oikeudet mineraaleihin (kaivoslupa) ja alueisiin (kaivosalueenastuslupa) sekä intressivertailu niihin liittyvistä intresseistä olisi samassa päätöksessä. Laajempi intressivertailu tarjoaisi myös laajemman paikallisen tason hyväksyttävyyden kaivoshankkeelle, jonka vaikutukset olisi selvitetty ja hyötyjen ja haittojen välinen punninta tehty osana yhden ja saman lupaviranomaisen tekemää harkintaa ja sen perusteella tehtyä lupapäätöstä.

MaRa toteaa, että kaivostoiminnasta eri elinkeinoille aiheutuvien hyötyjen ja haittojen välistä punnintaa ei ole mahdollista tehdä ilman intressivertailua. Siihen ei riitä se, että kaavoituksella voidaan nähdä jossain määrin olevan intressivertailun kaltaisia elementtejä, vaikkakin kunta voi siinä lopulta päättää, miten kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisella tasolla.

MaRa katsoo, että intressivertailua koskeva säännös on lisättävä kaivoslakiin. Samalla se tukisi lain 48 §:n 2 momentissa säädettyä edellytystä, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

Hallitusohjelmaan on kirjattu kaivoslain muuttamisen yhteydessä tavoitteeksi parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Lakiehdotus ei kuitenkaan näytä juurikaan sitä parantavan. Näin se ei myöskään täytä hallitusohjelman mukaista tavoitetta.

Lainsäädäntö ei nykyisellään ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamista, mikä vaikeuttaa kaivosten vaikutusten kokonaisvaltaisia arviointi- ja hallintamahdollisuuksia kaivoslupamenettelyssä. Lisäksi eri intressiryhmien tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisena puutteena on kaivosten vaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus.

Nykyiseen lainsäädäntöön kuuluu kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön ja lupien välinen työnjako. Kaivoslaki sisältää elinkeino-oikeudellisten elementtien rinnalla myös ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä aineksia, vaikka luonnonsuojelua ja kaivoksen päästöjä koskeva sääntely lupamenettelyineen onkin muussa lainsäädännössä kuten esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulaissa. Olisi kuitenkin perusteltua harkita ympäristölupaa koskevan hakemuksen ja samaa toimintaa koskevan kaivoslupahakemuksen käsittelyä yhdessä, mitkä hakemukset voisi ratkaista samalla päätöksellä. Tämä malli ratkaisisi hyvin kaivosluvan ja ympäristöluvan päällekkäisyys- ja koherenssia koskevat ongelmat ja tukisi myös hyvin erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhtenäistä arviointia ja yhteensovittamista.

On kuitenkin olennaista ja välttämätöntä, että kaivoshankkeen ympäristövaikutukset on ennen kaivosluvan myöntämistä selvitetty ja että hankkeelle on ylipäätään mahdollista myöntää ympäristö- ja vesitalouslupa. Tätä tukee myös työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuna (2019:44) toteutetusta selvityshenkilö Pekka Vihervuoren antamassa selvityksessä esitetty johtopäätös ns. yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumisesta suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen. Vihervuoren mukaan kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä.

MaRa katsoo, että kaivoslaissa tulee joka tapauksessa säätää siitä, että kaivosluvan edellytyksenä on kaivoshankkeelle myönnetty ympäristö- ja vesitalouslupa.

Siirtymäsäännökset

Yleinen lakiehdotukseen sisältyvä siirtymäsäännös koskisi ennen lain voimaantuloa jätettyjen lupahakemusten ja muiden asioiden käsittelyä. Kaivoslupaa koskevat lupamääräykset olisi tarkistettava vastaamaan tämän lain vaatimuksia seuraavan kerran luvan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai jos lupaa on tarpeen muuttaa lain 69 §:n perusteella jo aiemmin, niin siinä yhteydessä. Kaivosluvut tulisi saattaa tämän lain vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Jos kyse olisi olemassa olevan kaivoksen vähäisestä laajentamisesta (vähäinen apualue tai alue, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta) voidaan soveltaa olemassa 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.

MaRa toteaa, että viiden vuoden siirtymäaika on liian pitkä. Se tulee ensisijaisesti joko kokonaan poistaa tai toissijaisesti lyhentää kahteen vuoteen. Kaivosluvut tulee saattaa uuden lain vaatimusten mukaisiksi mahdollisimman nopeasti.

Ei ole myöskään perusteltua, että kaivoksen vähäisen apualueen laajentaminen olisi mahdollista viiden vuoden ajan lain voimaantulosta. Sitäkin koskevaa siirtymäaika tulee lyhentää kahteen vuoteen, minkä jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin tulee soveltaa 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.

MaRa toteaa myös, että kaivoksen vähäisen apualueen laajentamisen ulottuessa useamman kuin yhden kunnan alueelle, tulee soveltaa uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta niin, että kaivostoiminnan laajentamisen tulee perustua kaikkien näiden kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan.

Vaikutusten arviointi

Suomen Ympäristökeskus (SYKE) julkaisi syyskuussa 2021 arvionsa kaivoslakiin esitettyjen muutosehdotusten ilmasto- ja ympäristövaikutuksista. Sen julkaisemasta muistiosta ilmenee johtopäätöksenä, että kaivoslakiin ehdotetuilla muutoksilla voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta nämä vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Ehdotettujen muutosten ei voida nähdä juuri parantavan ympäristönsuojelua tasoa voimassa olevaan kaivoslakiin verrattuna.

Kaivoslaki ei nykyisellään ohjaa hyödyntämään systemaattisesti ympäristövaikutusten arviointia ja Natura-arviointia kaivoslain mukaisten lupahakemusten valmistelussa. Malminetsintä- ja kaivoslupahakemukset voivat tulla kaivoslain mukaisia etuoikeuksia luovalla tavalla vireille, vaikka ne eivät sisällä Natura-arviointia tai ympäristövaikutusten arviointia. Sääntelymalli heikentää olennaisesti Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arvioinnin toimivuutta, sillä menettelyjen vaikuttavuus perustuu keskeisiltä osin niiden tulosten huomioimiseen hankesuunnittelun aikana.

Esitysluonnoksessa on arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Siinä muille elinkeinoille aiheutuvat vaikutukset on kuvattu aivan liian suppeasti. Samalla konkreettiset vaikutukset muille elinkeinonharjoittajille jäävät ehdotuksessa epäselviksi.

MaRa esittää, että esitysluonnokseen lisätään esimerkkejä siitä, mitä sääntelyn muuttaminen tarkoittaa käytännössä muille elinkeinoille ja muiden elinkeinojen harjoittajille ja samalla myös niin sanottujen dynaamisten vaikutusten huomioon ottamista.

Esitysluonnoksesta puuttuu aluetaloudellisten ja paikallistason vaikutusten arviointi kokonaan. Alue- ja paikallistason vaikutuksia arvioitaessa ei tule ottaa huomioon yksinomaan kaivostoiminnan alueelle tuottamia hyötyjä vaan myös mahdollisen kaivostoiminnan muille elinkeinoille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia työllisyyden ja verotulojen kertymisen näkökulmasta.

Kaivostoiminnan aluetaloudellisten vaikutusten kannalta keskeistä on toiminnan vaikutus muiden elinkeinojen toimintaedellytyksiin, mikä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kaivostoiminta tyypillisesti sulkee pois muita elinkeinoja ympäristövaikutustensa vuoksi. Ympäristölliset haitat

vaikuttavat myös alueen kiinteistön- ja maanomistajien sijoitusten arvoon niitä heikentävästi. Intressivertailun puuttuminen laista lisää ympäristövaikutusten arvioinnin merkitystä. Kaivoslain mukaisen lupaharkinnan perusta edellyttää eri elinkeinojen toimintaedellytysten dynamiikan tunnistamista, millä tavoin kaivostoiminta muuttaisi muiden elinkeinojen toimintaedellytyksiä. Tältä osin olisi kysymys niin sanotun nollavaihtoehdon sisällöllisestä ja dynaamisesta tarkastelusta. Se tarkoittaisi käytännössä olosuhteiden muutoksen vertailusta tilanteeseen, jossa hanketta ei toteuteta. Kaivoslain muutosten elinkeinovaikutusten ja nollavaihtoehtoon pohjautuvan vertailun merkityksellisyys edellyttävät, että muiden elinkeinojen toimintaedellytykset liitettäisiin lupa-arviointiin mukaan eri lupaviranomaisten välisellä lausuntopyyntömenettelyllä.

MaRa katsoo, että näitä koskevat jaksot tulee lisätä esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevaan kohtaan.

Muut säännöskohtaiset huomiot ja yksityiskohtaiset perustelut

1. Lain tarkoitus

Kaivoslain 1 §:ssä määritetään lain tarkoitus ja sen tavoitteet. Nykyisen kaivoslain ongelmana on, että se on kirjoitettu lähes yksinomaan kaivosteollisuuden etujen näkökulmasta. Se ilmenee jo lain tarkoitusta koskevasta pykälästä. Siinä ei ole otettu huomioon sitä, että muut elinkeinot samalla alueella voivat kärsiä kaivoksen avaamisen vuoksi kohtuuttomasti. Tämä on keskeinen epäkohta, mikä pitää korjata lakia muutettaessa. Kaivoslain tarkoituksen ja sisällön tulee paremmin heijastaa elinkeinojen tasavertaisuutta ja tämän tulee ilmetä myös lain tarkoitusta koskevasta säännöksestä.

MaRa toteaa, että lain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä ei ole syytä puhua kaivostoiminnan edistämisestä, vaan perustellummin sen toiminnan varmistamisesta sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Näin se ilmaisisi selkeämmin kaivoslain tarkoituksen ja jo nykyistä kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 273/2009 vp) esitetyn tavoitteen, jossa kaivostoiminnan edistämisestä ei puhuta mitään.

2. Malminetsintäluvan myöntämisen esteet

Lakiluonnoksessa ehdotetaan malminetsintäluvan myöntämisen esteitä koskevaan lain 46 §:ään lisättäväksi uusi luvan myöntämisen este (kohta 8), jonka mukaan malminetsintälupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Tällaisena elinkeinotoimintana voi pitää esimerkiksi matkailua tai poronhoitoa.

Tätä uutta luvan myöntämisen esteen 8 kohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Lähtökohtaisesti malminetsintätoimenpiteiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle mutta kyseinen kieltäminen olisi tästä huolimatta tarpeen sisällyttää lupaharkintaan, mikäli lupamenettelyn aikana nousisi esiin seikkoja, joiden mukaan haettavaan lupaan perustuva toiminta aiheuttaisi merkittävää haittaa muulle elinkeinolle”.

Tätä voi tulkita niin, että lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen, lupaan perustuvaan toimintaan liittyvän haitan osoittaminen. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan todellisena haittana muulle elinkeinotoiminnalle ei kuitenkaan voitaisi pitää malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä eikä myöskään mahdollista tulevaa kaivostoimintaa. Sen sijaan lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, jonka malminetsintään voidaan yksiselitteisesti katsoa aiheuttavan.

MaRa kannattaa tätä lisäystä lain 46 §:ään. Olennainen haitta muulle elinkeinotoiminnalle tulee kuitenkin lain yksityiskohtaisissa perusteluissa määrittellä vielä tarkemmin ja siinä tulee lisäksi ottaa huomioon konkreettisten haittojen lisäksi myös odotusarvojen mukaiset haitat, joita muulle elinkeinotoiminnalle voi aiheutua. Nyt ehdotetussa muodossa se jättää liikaa harkintavaltaa lupaviranomaisen tekemälle päätöksenteolle. Joka tapauksessa on olennaista, että lupaviranomaisen tulee samalla varmistaa kaikkien asianosaisten ja muiden, joiden oikeuksille tai toiminnalle asialla on merkitystä, riittävät oikeudet tulla asiassa kuulluksi ja vaikuttaa itseään ja elinkeinotoimintaansa koskevaan tai sitä sivuavaan päätöksentekoon.

Lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohtaa esitetään täydennettäväksi niin, että lupaa 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.

Nykyisin kunta voi vastustaa malminetsintäluvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta painavasta syystä. Yleisen edun lisääminen poikkeukseksi kuntien oikeuksiin heikentää kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Todettakoon myös, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei esitetä tämän poikkeuksen lisäämiselle mitään perusteluja.

Pitkään ja jopa useita vuosia ilman paikallisten hyväksyntää jatkuvat malminetsintäluvut eivät ole merkityksellisiä. Ne voivat esimerkiksi laskea alueen matkailuelinkeinojen elinvoimaa ja vaikuttaa siihen, kuinka paljon matkailu työllistää jatkossa paikkakunnan asukkaita.

Lakiehdotukseen sisältyvä poikkeus vaarantaa paikallisdemokratian toteutumisen lupaprosesseissa. Yleisen edun perusteella lupaviranomainen voi esimerkiksi myöntää malminetsintäluvan tilanteessa, jossa kunta demokraattisesti vastustaa laaditun kuntastrategian perusteella luvan myöntämistä.

MaRa vaatii, että lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohtaan tehty lisäys poikkeuksesta malminetsintäluvan myöntämiseksi tärkeän yleisen edun perusteella tulee poistaa.

3. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

Kaivoslain 61 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa enintään viisitoista vuotta.

Varausilmoituksesta ja malminetsintäluvasta maanomistajalle aiheutuva epävarmuus alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista esimerkiksi rakentamiseen ja muihin elinkeinoihin voi jatkua yhtäjaksoisesti 17 vuotta varausilmoituksen vireille tulemisesta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen.

Malminetsintäluvan enimmäisaikaa ei esitetä lakiehdotuksessa lyhennettäväksi. Se on kuitenkin nykyisellään liian pitkä. Se aiheuttaa samalla pitkäksi aikaa epävarmuutta alueella muuta elinkeinotoimintaa harjoittaville. Samalla se voi jopa estää muiden suunnitteleminen investointien toteuttamisen, jos uhkana on, että yleensä laajalle vaikutustaan ulottava kaivos tulisi muun elinkeinon viereen.

MaRa esittää, että malminetsintäluvan voimassaolon enimmäisaika tulee lyhentää kymmeneen vuoteen.

4. Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle

Lakiehdotuksen 61 a §:n mukaan maanomistajan suostumus säädettäisiin malminetsintäluvan jatkoluvan edellytykseksi, kun sitä haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Sen mukaan suostumusta koskeva edellytys täytyisi, jos vähintään puolet malminetsintäalueen kiinteistön- ja maanomistajista sitä kannattaisi.

MaRa katsoo, että tämä ei riittävällä tavalla täytä hallitusohjelman mukaista tavoitetta paikallisen hyväksyttävyyden parantamisesta. On myös huomioitava, että kaivoshankkeen vaikutuspiiri ulottuu kiinteistön- ja maanomistajia laajempaan joukkoon. Sen vuoksi olisi perusteltua, että pelkästään

näiden suostumus malminetsintäluvan jatkoluva ei riittäisi, vaan siinä tulisi edellyttää muidenkin hankkeen vaikutuspiiriin kuuluvien toimijoiden, kuten vaikutusalueella toimivien matkailu- ja poronhoitoyrittäjien suostumusta.

MaRa katsoo, että maanomistajasuostumusta koskeva edellytys voisi täytyä, jos vähintään kaksi kolmasosaa kiinteistön- ja maanomistajista sitä kannattaisi.

Lakiehdotuksen 61 a §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voi hakea valtioneuvostolta puolta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, jos hanke on tärkeän yleisen edun vaatima. Tärkeän yleisen edun vaatimusta arvioitaisiin erityisesti hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon perusteella.

MaRa korostaa kuitenkin sitä, että tärkeä yleinen etu ei saa loukata muiden hankkeen vaikutuspiiriin kuuluvien tärkeinä pidettäviä yksityisiä etuja. Tämä tulee lisätä lain säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

5. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa

Lakiehdotuksen 61 b §:n mukaan kaivosviranomaisen voisi toiminnanharjoittajan hakemuksesta jatkaa malminetsintäluvan voimassaoloa, mikäli lupaan perustuva malminetsintä on täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää.

MaRa toteaa, että voimassa oleva kaivoslaki ei tunnista ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta riippumattoman erityisen syyn vaikutusta kaivoslain mukaiseen toimintaan, joka perustuu määräaikaiseen lupaan.

MaRa katsoo, että malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtumattoman syyn täytyisi olla johtanut malminetsintäluvan tosiasialliseen keskeytymiseen.

6. Kaivosluvan myöntämisen esteet

Nykyisen kaivoslain 48 §:n 2 momentissa säädetty ympäristöllinen ja sosiaalinen kaivosluvan myöntämisestä on asetettu niin korkealle, että sitä ei käytännössä voida soveltaa kuin hyvin

poikkeuksellisesti. Mainitun säännöksen mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää säännöksessä määriteltyjen kielteisten vaikutusten perusteella.

MaRa pitää myönteisenä ja kannatettavana, että lakiehdotuksessa asutus- ja elinkeino-oloille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia tulee käsitellä erikseen. Näin jo toisen kielteisen vaikutuksen olemassaolo estäisi kaivosluvan myöntämisen.

Kaivoslain 48 §:n 2 momentin mukainen lupaeste on korkeammalla kuin vesilaissa (587/2011). Asutuksen tai muiden elinkeinojen etujen turvaamiseksi olisi perusteltua, että kaivoslaissa ehdottoman esteen kynnyistä madalletaan vähintäänkin vesilain mallin mukaiseksi. Vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentissa lupaeste on määritelty ilmaisulla ”suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja”.

Kaivosluvan myöntämiseen kynnyksiä ei kuitenkaan ole perusteltua asettaa muutoinkaan liian korkealle. Sama koskee kielteisten vaikutusten merkittävyyden arvioimista. Tähänkin intressivertailu voisi tarjota välineen arvioida kaivostoiminnan, maanomistajien ja muiden elinkeinojen välisten hyötyjen ja haittojen punnintaa. Hyötyjen ja haittojen välistä punnintaa ei kuitenkaan pidä tehdä vain tulevaisuuden näkymä edellä, vaan siinä pitää ottaa huomioon alueelle jo tehdyt investoinnit pitkän ajan kuluessa ja niiden tuottama arvonlisäys, mikä voi ilmetä esimerkiksi matkailuinvestointien vaikutuksesta rakennettuna infrastruktuurina alueelle.

MaRa katsoo, että asutuksen tai muiden elinkeinojen etujen turvaamiseksi olisi perusteltua, että kaivoslaissa ehdottoman esteen kynnyksiä madallettaisiin vähintäänkin vesilain mallin mukaiseksi.

Hallitusohjelman mukaiset tavoitteet tarkoittavat todellisuudessa sitä, että kaivostoiminnasta ei saa aiheutua haittaa asutukselle eikä muille elinkeinoille. Tältä osin lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin säännöstä tulisi muutoinkin täsmentää.

MaRa esittää, että lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin säännöksen sanamuoto tulee muuttaa seuraavaan muotoon:

”Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutusoloja tai elinkeinojen toimintaedellytyksiä eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa”.

MaRa esittää, että tätä vastaava muutos tulee tehdä myös lain 52 §:n 3 momentin 12 kohtaan.

7. Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivostoiminnalle asetettavien lupamääräysten tulee olla tarkoituksenmukaisia ja tosiasiallisesti riittäviä toiminnan haitallisten vaikutusten estämiseksi.

Lakiehdotuksen mukaan kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä muutettaisiin siten, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana.

Lupamääräyksiä koskevaan lain 52 §:n 3 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jonka mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset lupamääräykset toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

MaRa pitää perusteltuna, että pelkästään jo paikkakunnan elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen voi estää kaivosluvan myöntämisen. Lupamääräysten sisällön merkitys korostuu tilanteessa, jossa kielteiset vaikutukset esimerkiksi elinkeino-olojen merkittävästä heikentymisestä voitaisiin näillä määräyksillä poistaa.

8. Täytäntöönpanomääräykset

Kaivoslain 169 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Pääsääntöisesti malminetsintälupaan, kullanhuuhtontalupaan ja kaivoslupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Säännöksen 1 momentin nojalla kaivosviranomainen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhtontaluvan voimassaolon jatkamista taikka kullanhuuhtontalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuuslupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

Lakiin ehdotetaan malminetsintäluvan lisäämistä pykälän soveltamisalaan siten, että kaivosviranomainen voisi 1 momentin nojalla hakijan pyynnöstä malminetsintälupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voitaisiin valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

MaRa katsoo, että malminetsintäluvan lisääminen pykälän soveltamisalaan ei ole perusteltua. Toimenpiteisiin ryhtyminen valituksesta huolimatta johtaisi käytännössä malminetsinnän täysimääräiseen aloittamiseen riippumatta siitä, että päätöksessä olisi yksilöity ne toimenpiteet, joihin toiminnanharjoittaja voisi valituksesta huolimatta ryhtyä. Nykytila tulee tältä osin säilyttää ja toimenpiteisiin tulee saada ryhtyä vasta sen jälkeen, kun lupapäätös on lainvoimainen.

Hämäläinen Sami
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry