

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?

Varausjärjestelmään esitetyt muutokset, kuten varausmaksun asettaminen ovat pääosin oikeansuuntaisia toimia ja edistävät sitä, että varausalueet ovat kooltaan hyvin harkittuja. Haluamme kuitenkin tuoda esiin muutamia tärkeitä näkökohtia.

Varauspäätöksen keston lyhentäminen 12 kuukauteen asettaa haasteita etenkin pohjoisissa olosuhteissa, joissa maastotöiden kausi on lyhyt. Laissa annettaisiin kaivosviranomaiselle mahdollisuus tehdä varauspäätös 24 kuukaudeksi erityisten syiden pohjalta. Viranomaisen harkintavalta varauspäätöksen kestossa on tärkeä asia, jotta myös alueen ja olosuhteiden erityispiirteet voidaan huomioida.

Esityksen kirjaukset, mm. alueiden tarkka rajaaminen, lisäävät varausvaiheen työmäärää, ja voivat aiheuttaa sen, että toimijat pyrkivät käytännössä siirtymään suoraan malminetsintälupahakemukseen. Tämä olisi hallinnollisesti huono suunta ja voisi myös vähentää järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Varausmaksun asettaminen on oikeanlainen toimi, mutta myös nyt esitettyä pienemmällä maksulla syntyy kannuste rajata malminetsintäaluetta. Varausmaksu tuo uuden veroluontoisen maksun yritystoimintaan ja sen tuomat tulot tulisi käyttää sijaintialueen hyväksi.

Lapin kauppakamari toivoo, että lakiuudistuksen jälkeen varausvaihe on edelleen oleellinen järjestelmää, eikä kasvavilla vaatimuksilla käytännössä ohjata suoraan malminetsintälupahakemuksen valmisteluun. Lapin kauppakamari ehdottaa, että vaikutuksia myös seurataan tarkasti ja tarvittaessa tehdään muutoksia.

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

Aineistossa on tuotu esiin lukuisia muita lakeja, jotka vaikuttavat kaivostoimintaan uudistettavan kaivoslain lisäksi. Eri lakien suhdetta toisiinsa ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti kirjattu. Tämän selkeyttämisen lisäksi eri lakien yhteisvaikutukset kaivostoimintaan, malminetsintään ja niiden toimintaedellytyksiin pitkällä aikavälillä tulisi arvioida erittäin huolellisesti. Nyt kokonaisvaikutusarviointia ei ole tehty lainkaan.

Luonnonsuojelulaki on käsittelyssä, ja saatujen tietojen mukaan on sovittu malminetsintäkiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Lisäksi Maankäyttö- ja rakennuslaki on uudistettavana. Nämä tulee huomioida myös kokonaisvaikutusten arvioinnissa. Tarkasteluun tulee lisätä myös kaivoksia koskeva verotus ja vakuussäätely sekä niihin tulossa olevat uudistukset.

Vaarana on, että eri lakien kokonaisvaikutukset toimialalle ovat niin suuria, että ne heikentävät huomattavasti toimijoiden investointimahdollisuuksia, sekä Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Lapin kauppakamari pitää tärkeänä asian käsittelyä lainsäädännön arviointineuvostossa ja ehdottaa, että koko hallitusohjelman kokonaisvaikutuksia tarkastellaan vielä kokonaisuutena esimerkiksi valtioneuvoston iltakoulussa.

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

Lapin kauppakamari toteaa, että malminetsintää on maakunnan alueella harjoitettu vuosikymmenien ajan. Toiminnan aiheuttamat konkreettiset haitat ovat olleet hyvin vähäisiä verrattuna toiminnasta saatuun hyötyyn alueen elinvoiman ja hyvinvoinnin kannalta.

## **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?**

Tavoitteena esityksessä on lisätä paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tavoite on erittäin kannatettava, mutta vaatimus kuntatason kaavasta ei ole täysin ongelmaton keino.

Kaivostoiminta ja siihen oleellisesti liittyvät aluetarpeet ja vaikutukset voivat ylittää kuntarajoja. Kaivostoiminta on pitkäaikaista ja strategisesti koko maakunnan ja valtion kannalta merkittävä asia ja vaatii yhtä kuntaa laajempaa käsittelyä sekä yhteensovittamista maakunnan muiden toimintojen kanssa. Yksittäisen kunnan valta päättää asiasta aiheuttaa epävarmuutta. Haluamme nostaa esiin, että kaivostoiminnan suunnittelu- ja kehitysvaihe on pitkä ja kestää yli kunnan valtuustokauden, usein jopa yli kahden valtuustokauden.

Lapin kauppakamari toteaa, että kunnan päätösvaltaa kaivostoiminnassa voidaan lisätä myös muulla tavalla kuin edellyttämällä kuntatason kaavaa joka tilanteessa. Voimassa oleva laki on toiminut hyvin ja monessa tapauksessa kaivoksen perustaminen vaatii paitsi kunnan suostumuksen myös kaavan. Lapin kauppakamari ehdottaa ensisijaisesti, että lain kirjaus säilytetään kuten voimassaolevassa laissa.

Mikäli kuntatason kaavan edellytys tulee lakiin kirjattavaksi, niin kaavan voimassaolo ei kuitenkaan tulisi olla kaivosluvan myöntämisedellytys, vaan lupa voitaisiin myöntää ennen kaavoituksen voimaantuloa. Lupaprosessit ja valmistelu tuottavat tietoa myös kuntakaavoituksen tekemiseen. Lain jatkovalmistelussa tulee huomioida myös kuntiin kohdistuvat lisäresurssipaineet.

**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?**

Lapin kauppakamari kannattaa vakuussäätelyn tarkentamista, ja toteaa että on tärkeää huomioida erityisesti vakuuksien rajapinnat, jotta ei toisaalta jää aukkoja mutta ei myöskään aseteta päällekkäisiä vakuusvaateita. Lisäksi vakuussummaa tulisi olla mahdollista pienentää sitä mukaa, kun alueita hoidetaan onnistuneesti kuntoon jälkihoitosuunnitelman mukaisesti.

Vakuuksien tulee olla oikeansuuruisia ja kestäviä myös niin, että kokonaisvaikutusten kautta ei heikennetä toimijoiden investointimahdollisuuksia. Ehdotamme, että lain kirjauksen vaikutuksista alan toimintaedellytyksiin tehdään hulolellinen kokonaisarvio.

**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**

Esityksessä ehdotetaan useita muutoksia saamelaisten oikeuksia koskeviin säännöksiin, lisäksi laajennetaan luvanhakijan selvitysvelvollisuutta vaikutuksista.

Lapin kauppakamari tukee tavoitetta, että saamelaisilla on kotiseutualueellaan edellytykset ylläpitää ja kehittää kieltä, kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja.

Lapin kauppakamari haluaa kuitenkin nostaa esiin yhteiskunnan kokonaisedun tarkastelun tarpeen. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta olisi tärkeää kartoittaa mineraalivarat tutkimuksen keinoin mahdollisimman laajasti. Malminetsintä on tutkimustoimintaa, jonka luvitus on erillään kaivostoiminnan luvituksesta. Tutkimustoiminta voidaan toteuttaa niin, että se ei häiritse saamelaisten oikeutta harjoittaa perinteisiä elinkeinoja tai kehittää kieltä ja kulttuuria.

**Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:**

Lapin kauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua lakiehdotuksesta.

Kaivoslain uudistaminen niin, että se tukee kestävän kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksiä, on äärimmäisen tärkeä Lapin elinkeinojen kehittymiselle. Suomen malminetsinnän ja kaivostoiminnan painopiste on Pohjois-Suomessa, joten lakiin tulevat muutokset tuntuvat eniten juuri Lapissa.

Kaivostoiminnan ja louhinnan liikevaihto Lapissa 2020 oli 690 miljoonaa euroa ja suora työllisyys 2100 henkilötyövuotta. Lapin osuus koko Suomen metallimalmien louhinnan ja kaivostoiminnan palvelujen liikevaihdosta on reilusti yli 50 %. Lisäksi Suomessa vuosittaisista malminetsinnän investoinneista noin 70 % tehdään Lapissa. Maakuntaan on suunnitteilla kaivoshankkeita, jotka kestävästi toteutettuna tuovat merkittäviä positiivisia aluetaloudellisia vaikutuksia sekä elinvoimaa.

Malminetsintä ja kaivostoiminta on suuren arvoketjun alku, arvoketjuun kuuluu esimerkiksi metallien jalostus, metallituotteiden valmistus ja niiden vienti, sekä alaan liittyvien koneiden ja laitteiden valmistus ja monialainen palvelutoiminta. Tämän arvoketjun vaikutukset työllisyyteen ja talouteen ovat merkittäviä koko Suomessa.

Malminetsintä- ja kaivostoiminta luovat edellytyksiä modernin yhteiskunnan toiminnoille. Suomi on hyvin riippuvainen mineraaliraaka-aineiden tuonnista, koska tuonnin arvo on tällä hetkellä moninkertainen verrattuna viennin arvoon. Riittävät hyödynnettävissä olevat mineraalivarat ovat oleellinen osa Suomen huoltovarmuutta. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ja sähköistymisen mahdollistamiseksi tarvitaan useita eri mineraaleja ja metalleja. Pohjoisen kallioperässä on taloudellisesti ja teknisesti hyödyntämiskelpoisia mineraaliesiintymiä, jotka sisältävät myös vihreässä siirtymässä tarvittavia raaka-aineita kuten kobolttia, nikkeliä, grafiittia ja kuparia.

Mediassa ovat korostuneet kaivostoiminnan vastustajien voimakkaat näkemykset, jotka eivät aina pohjaa faktatietoon. Vaikka suurin osa alan toiminnassa tapahtuu Lapissa, vaikuttaa suurin vastustus toimintaa kohtaan olevan muualla. Haluamme tuoda esille, että Lapissa kaivostoiminnalla ja malminetsinnällä on myös yleistä hyväksyntää, josta on tutkimustietoa esimerkiksi Sodankylästä (Suopajarvi&Tulilehto, 2021), Kittilästä (Kantola, Jokinen, Suopajarvi 2019), Ylitorniolta ja Rovaniemeltä (Tulilehto 2021, Beland Lindahl K et al. 2022). Tutkimusten tulosten mukaan valtaosa vastaajista suhtautuu malminetsintään ja kaivostoimintaan alueella myönteisesti.

Nyt lakiesityksessä ehdotettavat muutokset johtavat todennäköisesti Suomen houkuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena. Lapin kauppakamari korostaa, että alue- ja kansantaloudellisesti tärkeän kestävän malminetsintä- ja kaivostoiminnan tulee edelleen olla aidosti mahdollista ja kannattavaa Suomessa. Siksi Lapin kauppakamari ehdottaa, että lain yksityiskohtia huolellisesti harkitaan erityisesti tästä näkökulmasta.

#### Tiedonsaannin lisääminen

Lapin kauppakamari pitää kannatettavana lakiesityksessä ehdotettavaa malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvän tiedottamisen kehittämistä, esim. vuosittaisten yleisötilaisuuksien järjestämistä.

#### Malminetsintäluvan jatkaminen

Lakiehdotuksessa esitetään tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiin. Esityksen mukaan luvan jatkamiseen tarvittaisiin yksittäisten maanomistajien suostumus, kun lupa on ollut voimassa 10 vuotta.

Lapin kauppakamari huomauttaa, että käytännössä lähes kaikkien kansallista merkitystä olevien löydösten osalta malminetsintä kestää yli 10 vuotta. Vuosittain etsintätoimintaa rajoittaa lisäksi erikseen asetettavat aikarajoitukset (mm. rauhoitusajat), mikä pienentää vuosittaista tehollista toiminta-aikaa.

Malminetsintä on ansaintalogiikaltaan poikkeavaa yritystoimintaa, joka vaatii isoja investointeja ja tulovirtaa voi odottaa vasta vuosikymmeniä työn aloittamisen ja investointien jälkeen. Maanomistajien luvan edellytys malminetsinnän jatkamiseksi lisäksi liiketoimintariskiä entisestään ja ennakoitavuuden heikkeneminen vähentää Suomen houkuttelevuutta alan tutkimusinvestointikohteena.

Lapin kauppakamarin mielestä tavoite parantaa kiinteistön omistajan asemaa ja vähentää asukkaiden kokemaa haittaa on tärkeä, mutta esitetty keino ei välttämättä johda toivottuun lopputulokseen. Esitys voi tällaisenaan luoda jopa korruptiomahdollisuuden ja johtaa maanhankinnalla keinotteluun. Sijoittajat voivat pyrkiä ostamaan isoja maa-alueita etupainotteisesti, jotta ne myöhemmässä vaiheessa hallitsevat malminetsinnän jatkoluvitusta. Lisäksi maanhankintaa voidaan toteuttaa myös uusien hankkeiden pysäyttämiseksi.

Lapin kauppakamarin mielestä täysi päätösvalta malminetsintäluvan jatkoajasta tulee olla viranomaisella. Yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden ja raaka-ainetuotantoon sekä huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien toimialojen lupia ei voi antaa yksittäisten maanomistajien päätettäväksi. Vaarana on, että yhteiskunnan kannalta tärkeä hanke pysähtyy yksittäisen maanomistajan vastustukseen tai kohtuuttomiin korvausvaatimuksiin. Lisäksi huomautamme, että EU on asettanut raaka-aineiden tuotantoa koskevia omavaraisuustavoitteita, joita Suomen olisi tuettava säilyttämällä kaivostoiminnan toimintaedellytykset.

#### Muiden elinkeinojen huomiointi

Lakiesityksen mukaan malminetsintä ei saa aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle ja kaivoslupa ei saa heikentää merkittävästi alueen asutus- tai elinkeino-olosuhteita. Nämä kirjaukset voivat käytännössä muodostua hyvin tulkinnalliseksi. Olennainen haitta ja heikentäminen sekä niiden arviointimenetelmät tulisi määritellä tarkemmin.

Lisäksi esitämme, että poronhoitoon liittyvät haitat tulisivat arvioitavaksi poronhoitolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain perusteella, eikä haittoja arvioitaisi erikseen kaivoslain perusteella.

Korostamme, että Lapissa on myös hyviä esimerkkejä eri elinkeinojen toimivasta rinnakkainelosta ja yhteistyöstä esimerkiksi Kittilästä. Yhteensovittamisen ja yhteistyön onnistuneisuudesta kertoo muun muassa se, että VisitLevi palkitsi 2021 alueen kaivosyhtiön yhteistyöpalkinnolla.

Ansala Liisa  
Lapin kauppakamari