

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?

Ehdotuksen tarkoituksena on, että jatkossa muun muassa ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset tulisivat entistä vahvemmin huomioitua kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Tämä pyrkimys on selvästi kirjattu lain soveltamista ja kaivostoiminnan järjestämistä ohjaaviin tavoite- ja periaatesäännöksiin. Näkemysemme mukaan tavoitteet heijastuvat hyvin myös lupien myöntämistä ja lupapäätöksen sisältöä konkreettisesti ohjaaviin säännöksiin.

Muutosten johdosta malminetsintäluvassa (51 §) ja kaivosluvassa (52 §) annettaisiin jatkossa määräyksiä asioista, joiden on aiemmin nähty kuuluvan lähinnä ympäristölainsäädännön eri sektorilakien sääntelyalaan (esim. ympäristönsuojelulaki ja luonnonsuojelulaki). Emme näe luonnoksen kuitenkaan johtavan merkittäviin päällekkäisyysongelmiin, varsinkin kun ehdotuksen mukaisesti ympäristö- ja luontoarvojen huomioimisesta säädettäisiin kaivoslaissa edelleen varsin

yleisellä tasolla ja yksityiskohtaisempi sääntely perustuisi jatkossakin ympäristöllisten sektorilakien säännöksiin. Tehty ehdotus onkin päällekkäisen sääntelyn sijasta nähtävä mahdollisuutena kaivostoiminnasta mahdollisesti aiheutuvien merkittävien haitallisten ympäristö- ja luontovaikutusten vähentämiseen. Muutosten johdosta lain toimeenpanovaiheessa on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että erityisesti kaivoslain mukaisella lupaviranomaisella (Tukes) on riittävästi resursseja sisällöllisesti laajentuvien lupien käsittelyyn.

Lakimuutoksen toteutuminen lisää myös viranomaisten välistä yhteydenpitoa. Muun muassa hakijan neuvontaa koskeva ehdotettu 31 a § mahdollistaisikin jatkossa ennakkoneuvottelujen järjestämisen myös kaivoslupa-asian käsittelyn yhteydessä. Mahdollisuus täydentää nykyisellään jo ympäristönsuojelu- ja YVA-laista löytyviä vastaavia ennakkoneuvottelusäännöksiä. Ennakkoneuvotteluilla on sinänsä mahdollista parantaa lupahakemusten laatua ja sujuvoittaa viranomaismenettelyjä. Samalla on kuitenkin syytä tiedostaa, että laajojen – ja usein samassa hankkeessa useita kertoja peräkkäin toistuvienkin – ennakkoneuvottelujen järjestäminen tosiasiallisesti myös lisää viranomaisten työmäärää. Ennakkoneuvottelujen määrän huomattava lisääntyminen onkin näkynyt mm. elyjen tehtävissä sen jälkeen, kun mahdollisuus hankkeesta vastaavan toiveesta pidettävään ennakkoneuvotteluun lisättiin YVA-lakiin vuoden 2017 lakimuutoksen yhteydessä.

Myös samaan aikaan kaivoslain kanssa uudistettavana olevalla luonnonsuojelulaille lienee jatkossa huomattava merkitys siihen, missä ja millaisin edellytyksin kaivostoimintaa voidaan tulevaisuudessa harjoittaa. Kaivoslain ja luonnonsuojelulain keskinäistä suhdetta koskevat mahdolliset epäselvyydet liittyvät erilaisten lupa-, suunnittelu- ja arviointimenettelyiden välisiin edellytysuhteisiin. Näiden edellytysuhteiden määrittely lain tasolla lienee kuitenkin haastavaa, kun otetaan huomioon tilanteiden moninaisuus ja tapauskohtaiset erityispiirteet.

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?

Ehdotus tiivistäisi olennaisella tavalla kaivoslain suhdetta maankäyttö- ja rakennuslakiin. Ehdotetun 47 §:n mukaisesti jatkossa kaivosluvan myöntäminen edellyttäisi, että toiminta perustuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleis- tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kuntakaavoituksen roolin vahvistaminen on hyvä asia kaivostoiminnan ohjaamisen, eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen sekä kuntien itsehallinnon ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Lähtökohtaisesti kaavoituksella voidaan myös vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia haittoja.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa ja sen vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota kaivostoimintaa koskevien lupa- ja hyväksymismenettelyjen moninaisuuteen. Eri lakien mukaisten lupa- ja muiden hyväksymismenettelyjen väliset edellytysuhteet on syytä kartoittaa ja tarvittaessa näitä tulisi myös pyrkiä selkeyttämään sikäli kuin tämä lainsäädännön tasolla on mahdollista. Esitetty uudistus lisää jatkossa paineita kehittää edelleen ympäristöllisten lupa- ja hyväksymismenettelyjen välistä integraatiota. Kun jatkossa kaivostoiminnalta edellytetään kaivos- ja ympäristöluvan myöntämiseksi näitä edeltävää kaava- ja YVA-vaihetta, on mahdollista, että lupa- ja viranomaisprosessit yksittäisen hankkeen kohdalla venyvät useiden vuosien mittaiseksi. Tänä aikana hanke ja sen ulkoiset olosuhteet voivat muuttua merkittävästikin. Pitkää ja monipolvista viranomaisprosessia ei voida pitää hyvänä asiana sen enempää kaivostoimijoiden kuin osallistenkaan näkökulmasta, Lisäksi, kun samalta hankkeelta edellytetään tavanmukaisesti kaavoitusta, kaivoslupaa, ympäristölupaa ja YVA-menettelyä, ei päällekkäisiltä selvitysvelvollisuuksilta voitane vältyä.

Ehdotettua 47 §:ää on syytä arvioida myös suhteessa voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kaivostoimijoiden näkökulmasta lainsäädännön ennakoitavuutta voisi heikentää se, ettei kunnilla lähtökohtaisesti olisi velvollisuutta päättää kaavoituksen käynnistämistä. ELY-keskus toteaaakin, että suomalaisen oikeusjärjestelmään sopisi se, että kaivoksen sijoittumismahdollisuudet tarvittaessa todella tutkittaisiin oikeusvaikutteisessa yleis- tai asemakaavassa sen sijaan, että kaivoshanke pysäytettäisiin pidättäytymällä käynnistämästä kaavan laatimista. Kaivostoimintaa koskevat yleis- ja asemakaavat lähtisivät tulevaisuudessa myös usein liikkeelle kaivostoimijoiden aloitteesta ja luonteeltaan ne näin ollen olisivat niin sanottuja hankekaavoja, jotka laadittaisiin pääasiassa kaivoshankkeen toteuttamiseksi. Tästä näkökulmasta ELY-keskus pitäisi perusteltuna, että myös yleiskaavoituksesta aiheutuvia kustannuksia olisi mahdollista periä hankkeesta vastaavilta tahoilta.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan myös 47 §:ään liittyvien siirtymäsäännösten muotoilua tai perustelua olisi syytä vielä täsmentää. Ei näyttäisi aivan selvältä, mitä tarkoitetaan olemassa olevalle kaivokselle määrättävällä vähäisellä apualueella tai alueella, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta. Määritelmällä on keskeinen merkitys, koska siirtymäjaksen aikana yleis- tai asemakaava ei ole kaivostoiminnan edellytyksenä näillä alueilla. Epäselvyyttä saattaa aiheutua esimerkiksi siitä, arvioidaanko apualueen tai olemassa olevan kaivoksen laajentamisen vähäisyyttä jollakin absoluuttisella asteikolla vai esimerkiksi vaikutusten vähäisyyden perusteella. Vähäisyyttä lienee mahdollista arvioida myös suhteessa kaivoksen kokoon.

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?

Ehdotettu 108 § sisältäisi vakuussäännöksen toiminnan lopettamista ja poikkeavia tilanteita ajatellen. Pidämme ehdotusta hyvänä, koska muutoksen myötä kaivoslaissa toiminnalta edellyttävien vakuuksien kattavuus lisääntyy. Samalla pienenee se katvealue, joka nykyisellään tunnetusti jää kaivoslain ja ympäristönsuojelulain vakuussäännöksiä väliselle ns. harmaalle alueelle. Yhdessä meneillään olevan TOVA-lainsäädäntöhankkeen kanssa vakuussäätelyn nykytilan voidaan arvioida kehittyvän huomattavasti nykytilaan verrattuna.

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- o **ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan**
- o **ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden**

-

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Ehdotetun 6 §:n alakohdan 4d mukaan kaivoslain mukaisena periaatteena olisi varmistaa, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Kaivosmineraalien kestävämpää käyttöä voidaan pitää tavoiteltavana asiana. Tämän rinnalla on kuitenkin huomioitava, että ainakin joissain tapauksissa tavoitteen toteutuminen voi samalla johtaa kaivosalueiden laajentumiseen (esim. useiden erilaisten läjitysalueiden tarve). Usein tarvittaneen myös logistista suunnittelua jo kaivostoiminnan alkuvaiheessa, jotta mahdollisesti vasta myöhemmin toiminnan edetessä hyödynnettäväksi tulevien mineraalien käyttö saadaan varmistettua.

Ehdotetun 18.1 §:n kohdan 5 mukaisesti kaivosluvan haltijan velvollisuutena olisi lain mukaisessa toiminnassa huolehtia siitä, että kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus. Näkemyksemme mukaan tällainen velvoite on tarpeellinen, mutta muotoilua ”niin pitkälle kuin mahdollista” voidaan pitää tulkinnanvaraisuudessaan ongelmallisena ja sitä olisi syytä harkita täsmennettäväksi. Vaikkakin vaatimus vaiheittaisesta sulkemisesta on kannatettava, on se myös monien toimintojen kohdalla haasteellista toimintojen laajuus ja pitkä kesto huomioiden.

Tiukentuvat vaatimukset taloudellisten realiteettien tarkastelun (ehdotettu 47 §) sekä luvan siirtämisen (73 §) suhteen ovat kokonaisuutena arvioiden myönteinen kehityssuunta kaivossäätelyssä myös ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna.

Ehdotetun lain 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. Ehdotuksen esitöiden mukaan määräysten tarkoituksena on varmistaa, ettei malminetsinnästä aiheudu kaivoslain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiellettyä seurausta, ja että kohdassa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä kaivoslaiksi (HE 273/2009 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tärkeä varmistaa, että edellä mainitut käsitteet ”merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa” ja ”harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista” on tulkinnallisten ongelmien vähentämiseksi määritelty riittävän selkeästi. Tämä tarkoittaa määritelmien avaamista suoraan nyt valmisteilla olevassa HE:ssä tai ainakin luonnoksessa käytetyn viittauksen säilyttämistä lain lopullisissa esitöissä. Erinomainen ratkaisu olisi, jos kaivoslain luonnonsuojeluun liittyvää terminologiaa voitaisiin yhdenmukaistaa niin ikään parhaillaan valmisteilla olevan luonnonsuojelulain kanssa.

Ehdotuksen 170 a §:n mukaisesti kaivosrekisteristä säädettäisiin jatkossa lain tasolla. Pidämme tätä lisäystä tarpeellisena.

Perho Juha
Pohjois-Savon ELY-keskus - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue