

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?

Muutokset (varausmaksu, varausajan lyhentäminen ja tiedottaminen) parantavat maanomistajien ja alueiden käyttäjien asemaa kohdentamalla varaukset aiempaa suppeammille alueille ja aiempaa lyhyemmäksi ajaksi sekä vahvistamalla varauksista tiedottamista.

Varausajan lyhentäminen tukee mahdollisuuksia kohdentaa maankäyttöä muihin tarpeisiin. Varausaikana muut mahdolliset maankäytön suunnitelmat eivät yleensä etene, joten varauksen eteneminen malminetsintävaiheeseen selventää tilannetta. Näin mahdolliset muunlaiseen maankäyttöön suuntaavat hankkeet voivat edetä.

Muutosten myötä tarpeettoman laajojen varausten tekeminen vähenee, mikä supistaa muuta maankäyttöä haitanneesta epämääräisestä välivaiheesta aiheutuneita haittoja maaomistajille ja kaavoitusratkaisuille.

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

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen rajat eivät ole selvät, sillä molempien lakien nojalla voidaan tehdä päätöksiä ja ratkaisuja, jotka perustuvat samoihin ympäristövaikutuksiin. Ongelmia voi aiheutua siitä, että näitä lakeja valvovat ja luvittavat eri viranomaiset ja on mahdollista,

että eri lakien perusteella syntyy sisällöltään ristiriitaisia päätöksiä. Tähän on viitattu perusteluiden kohdassa 5.1.1 Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen, jossa todetaan miten jakautuneen lainsäädännön malli sekä lupien vapaa aikajärjestys voivat aiheuttaa asianosaisille jossain määrin epäselvyyttä. Perusteluissa on jonkun verran tarkasteltu erilaisia rakennerratkaisuja kaivostoiminnan sääntelyyn, mutta on päädytty nykytilan mukaiseen jakautuneen lainsäädännön malliin.

Sääntelykokonaisuutta voisi selkeyttää muuttamalla viranomaisrakennetta tai lainsäädäntömallia taikka ympäristö- ja kaivosluvan samanaikaisella käsittelyllä mihin liittyen kaivos- ja ympäristöviranomaiset tekisivät keskenään lupaprosessin aikana yhteistyötä. Lisäksi yleisön osallistumisen kannalta ympäristö- ja kaivosluvan samanaikainen käsittely olisi ehdotettua toimintamallia selkeämpi, koska erilliset prosessit voivat heikentää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

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

Malminetsintätoimet voivat aiheuttaa maastossa mm. uusia raskaiden koneiden ajouria, merkittäviä maankaivuja, kallioporauksia, maa-ainesten läjityksiä, pienvesien vaurioitumista ja maiseman turmeltumista. Tästä voi aiheutua merkittävää haittaa mm. alueen virkistyskäytölle (loma-asutus, retkeily, marjastus- ja sienestys, metsästys), suojelluille lajeille, ympäristöterveydelle ja maisemakuvalle. Haittoja voitaisiin lieventää lupamääräyksillä esim. ajourien huolellisella suunnittelulla ja koneiden käytön keliolosuhteiden mukaisella ajoittamisella sekä velvoittamalla vaurioituneiden ympäristöjen pikaiseen kunnostamiseen ja ennallistamiseen.

### **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?**

Maakuntakaavoituksen poistuminen kaavasuunnittelun mahdollisuutena aiheuttaa sen, että yhtä kuntaa laajemmän alueen suunnittelu vaikeutuu. Vaikka kaivoshanke sijoittuisikin vain yhteen kuntaan, voivat kaivoksen vaikutukset esim. ympäristöön, infrastruktuuriin ja työpaikkoihin ja palveluihin kohdistua tätä laajemmalle alueelle. Kunnat voivat myös hallita laajan alueen kaavoittamista tekemällä ja hyväksymällä yhdessä yleiskaavan. Yhteiset yleiskaavat ovat varsin harvinaisia ja niiden aikaansaamisen tukeminen valtiovallan toimesta on paikallaan. Maakuntakaava on ollut esimerkiksi Pohjois-Suomessa ainoa ja sinänsä riittävä kaavataso monin paikoin. Se on yleispiirteisyydestään huolimatta mahdollistanut riittävän alueidenkäytön suunnittelun näillä alueilla. Maakuntakaava ei kuitenkaan edusta kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. Kuntatason kaavan vaatimus tuo vallan ja myös vastuun lähemmäs kuntaa ja vahvistaa paikallista demokratiaa. Yksityiskohtaisemmissa kaavoissa on mahdollista tarkemmin suunnitella alueen ympäristöllisiä olosuhteita. On tärkeää, että kaavoitusta varten tehtävissä selvityksissä otetaan riittävästi ja riittävän laajalta alueelta huomioon vaikutukset. On myös varmistettava, että myös pienillä kunnilla on riittävän vahva osaaminen kaavoitukseen sekä avoimeen, läpinäkyvään ja osallistavaan suunnitteluprosessiin.

### **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?**

Kaivoslain ehdotetut muutokset poistavat kaivosvakuuksien edellyttämisessä säätelyn tasolla olleet suurimmat puutteet. Erityisen tärkeää on, että vakuuksien määrä mitoitetaan riittävän suureksi, kuten ehdotetun kaivoslain 108 §:ssä edellytetään sekä kaivosvakuuden käyttöalaa laajennetaan. Epäkohtana voidaan edelleen pitää kaivosvakuuden ja jätevakuuden soveltamisalojen väliin jääviä tilanteita, kuten avolouhosten ylivuotovesiä, joita koskevaan selvitystyöhön perusteluissa viitataan. Merkittävänä epäkohtana on, että kaivosvakuussäätelyssä ei ole riittävästi varauduttu siihen, että kaivoksen toiminta ei konkurssitilanteessa päättyisi vaan keskeytyy hyvin pitkäksi ajaksi. Ehdotetussa laissa on varauduttu vain vuoden mittaiseen toiminnan keskeytymiseen (kts. 108 § 1momentin 2) kohta), mikä voisi olla huomattavasti pitempi.

**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 kielteään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan**
- **ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden**

Saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämisen lisäksi on oleellista ymmärtää toiminnan vaikutukset saamelaisten kulttuuriperintöön, mukaan lukien aineettomaan kulttuuriperintöön. Saamelaisalueella tulisi malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyen edellyttää etukäteen yhteydenottoa Saamelaiskäräjiin ja/tai Kolttien kyläkokoukseen.

Vaikutukset porotalouteen tulisi arvioida yhdessä muiden maankäyttövaikutusten kanssa kokonaisuutena, jotta porotalouden toimintaedellytykset voidaan turvata.

**Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:**

Kommentteja Jaksoon 4. Vaikutusten arviointi

Lainsäätäjän tulevan harkinnan kannalta säädöksen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset ovat keskeinen tieto. Perusteluiden säädösehdotuksen vaikutusarvioinnissa painotetaan voimakkaasti sitä, että ”ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta, mikä todennäköisesti johtaa Suomen kokonaisuuskutteleavuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena”. Tämän kannanoton perustelut on esitetty jaksossa ”4.2.1 Taloudelliset vaikutukset” ja varsinkin yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu euromääräisenä, mitä myös Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnoissaan säädösehdotuksilta edellyttänyt. Sen sijaan uudistuksista eri tahoille ja intresseille syntyviä hyötyjä on arvioitu niukemmin ja lähinnä laadullisesti, mikä tekee haasteelliseksi verrata hyötyjä ja haittoja tulevassa päätöksenteossa. Tilannetta voi korjata kuvaamalla hyötyjä tarkemmin ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisesti.

Uudistukseen arvioidaan liittyvän kielteisiä taloudellisia vaikutuksia liittyen säätelytaakan kasvuun ja epävarmuudesta ja säätelytaakasta aiheutuvaan investointiympäristön houkuttelevuuden

huomattavaan heikkenemiseen. Yhtä yritystä kohden sääntelytaakan arvioidaan kasvavan vuosittain keskimäärin noin 10 000 euron verran ja olevan ”koko yrityskentälle” 500 000 euroa, mitä luonnehditaan ”merkittäväksi”. Vaikutuksen merkittävyyden arviointia helpottaisi, jos esityksessä täsmennettäisiin, tarkoitetaanko ”koko yrityskentällä” koko kaivosalaa (vuosittainen liikevaihto noin 2 mrd. euroa) vai malminetsintää siitä erotettuna (esitysluonnoksen perusteella investoinnit vuosittain vaihdelleet välillä 30–90 miljoonaa euroa).

Investointiympäristön houkuttelevuuden arvioidaan esitysluonnoksessa heikkenevän huomattavasti epävarmuudesta ja sääntelytaakasta johtuen ja todetaan, että ”Suomeen on 2000-luvun aikana kohdistunut vuosittain 30–90 miljoonan euron arvosta investointeja malminetsintään ja useiden satojen miljoonien edestä kaivostoimintaan. Säädosmuutoksen vaikutukset Suomeen kohdistuviin investointeihin voivat siis helposti liikkua useissa kymmenissä miljoonissa euroissa vuosittain.” Tältä osin kaivataan täsmällisempää tietoa siitä, mihin arviot kymmenien miljoonien vuosittaisesta vaikutuksesta perustuvat. Olisi myös perusteltua, jos arvioita malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta aiheutuvia vaikutuksia voitaisiin tapauskohtaisesti suhteuttaa muille toimialoille (esim. matkailu) aiheutuvaan epävarmuuteen.

Kaikkia hyödynnettävissä olevia mineraalivaroja ei ole aina tarpeen hyödyntää heti, kun se on taloudellisesti mahdollista, vaan näitä mineraalivarantoja voidaan pitää myös tulevaisuuden kriittisempien tarpeiden malmivarantoina. Maankamarassa olevat mineraalivarat voivat olla myös malmeja tuleville sukupolville.

Säädos ehdotuksen vaikutusarviointijaksosta puuttuu kokonaiskatsaus siitä, milloin suunnitellut keskeiset uudistukset alkavat olennaisesti vaikuttaa myös lain soveltamiskäytännössä. Katsauksessa tulisi kuvata yksittäiset eri suunnittelu- ja valmisteluvaiheissa olevat kaivoshankkeet ja arvioida miten ja milloin ehdotetut uudistukset heijastuvat hankkeiden sisältöön. Hallituksen esityksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösjaksossa tämä aihe on käsitelty hyvin lyhyesti ja keskitytty uudistusten muodolliseen voimaantuloon. Asialla on olennaista merkitystä ottaen huomioon, miten vähän esimerkiksi vuoden 2011 kaivoslakia on tähän mennessä sovellettu vain uusissa hankkeissa.

Detaljitason huomautuksena, miten jaksossa ”4.2.3 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset” esitetään, että myönteisiä vaikutuksia syntyy siitä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty, mikä mahdollistaa maankäytön ristiriitojen sovittamisen sekä tarkoituksenmukaisen toimintojen sijoittelun. Vaikka kaivostoiminnan perustuminen kuntakaavaan on parempi vaihtoehto kuin erilaisiin yksittäisiin selvityksiin, ei kuntatasoinen päätöksenteko aina merkitse toiminnasta aiheutuvien ympäristö- ja ilmastovaikutusten ottamista huomioon yleisen ympäristöpolitiikan tarkoittamalla tavalla.

51 § kohta 10: Vaikka YSL 17 § huomioidaan tämän HE:n ohella, pitäisi kohtaan 10 lisätä, ettei toimenpiteistä saa aiheutua pohjaveden pilaantumista.

Nysten Taina  
Suomen ympäristökeskus SYKE