

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?

Lapin elinkeinorakenteessa yksi keskeinen toimiala on kaivostoiminta ja siihen läheisesti liittyvät mineraaliklusteri. Klusteri tuo työpaikkoja selvityksen mukaan noin 21 000 henkilötyövuotta (VN TEAS Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky 2020). Kaivostoimintaa säätelevien lakien valmistelussa tulee huomioida, että muutoksen lisäävät kestävyyttä, läpinäkyvyyttä, mutta luovat toimialalle (malminetsintä ja kaivostoiminta) luottamusta ja ennakoitavuutta. Lausuntoversiossa on malminetsinnän ja kaavoituksen osalta kohtia, jotka voivat heikentää luottamusta toimialalle.

Luonnoksen monet muutosehdotukset ovat luonteeltaan lähinnä teknisiä. Lapin ELY-keskuksen luontoympäristöyksikkö pitää hyvänä lisäyksenä ehdotettuja vuotuisia avoimia yleisötilaisuuksia (ehdotuksen 14.2 §, 18.3 § ja 28.2 §). Sääntely parantaa tiedonkulkua ennen kaikkea paikallisesti ja suuren yleisön suuntaan.

Lain 8 § koskee ilmoitusta etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta. Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (etsintäalue) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta

asia saattaa koskea. Erityisellä poronhoitoalueella etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle. Ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista.

ELY-keskuksen luontoympäristöyksikön mukaan ilmoitus tulisi tehdä myös luonnonsuojelun yleistä etua valvovalle alueelliselle luonnonsuojeluviranomaiselle (ELY-keskus), jolloin voidaan varmistua siitä, että näytteenotolla ei vaaranneta luonnonsuojelulla suojeltuja luonnonarvoja. Näytteenotto on vähäistä, mutta saattaa kohdistua luonnonsuojelulain 42 §:lla rauhoitettuun ja tiukkaa suojelua vaativan 49 §:n, luontodirektiivin liitteen IV (b) mukaisen lajin esiintymään. Lajien hävittäminen on luonnonsuojelulain nojalla kielletty. Lisäksi Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden turvaaminen voidaan valvoa myös etsintätyön yhteydessä, kun ilmoitus toimitetaan myös ELY-keskukselle.

Lain 11 § koskee malminetsintää luvan nojalla. Esityksessä ehdotetaan pykälän 2 momenttiin lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Kaivoslain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia mm. maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan erillistä viittausta luonnonsuojelulain säännöksiin ei esityksessä ehdoteta lisättäväksi malminetsintäluvan kiellettyjä seurauksia koskevaan säännökseen, sillä lain 3 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia. Tämä edellyttää kaivosviranomaisen muun muassa asettavan riittävän tarkkoja lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei luvan mukainen toiminta aiheuta luonnonsuojelulaissa kiellettyä seurausta.

ELY-keskuksen luontoympäristöyksikön pitää erittäin hyvänä, että lainvalmistelussa korostetaan lupamääräysten tarkkaa kirjoittamista. Luontoympäristöyksikön mukaan tämän tulisi olla sovellettavaa käytäntöä muidenkin kaivoslain mukaisten lupien osalta. Luonnonsuojelun tavoitteiden turvaamiseksi annetut lupamääräykset on syytä kirjoittaa riittävän tarkasti, jolloin se helpottaa luvan täytäntöönpanoa ja valvontaa.

Lupamääräysten riittävän tarkka kirjoittaminen liittyy luontoympäristöyksikön mukaan myös lausuntopyynnön lopussa esitettyyn tarkentavaan kysymykseen keskeisten lakien (kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki) soveltamisalojen rajoihin, ovatko ne selvät. ELY-keskuksen luontoympäristöyksikön toteaa kaivoslain ja luonnonsuojelulain rajoista, että niiden sääntely on selkeää (kaivoslain 3 §: lupaa ratkaistaessa on sovellettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään), mutta täytäntöönpano ajoittain epäselvää johtuen juuri lupamääräysten kirjoittamiseen liittyvistä haasteista. Lupakäsittelyssä luonnonsuojeluviranomaisilla on keskeinen rooli, ja tähän on Lapin ELY-keskuksen alueella kiinnitetty huomiota voimassa olevan kaivoslain voimaanatulosta 1.7.2011 lähtien. Kaivosviranomaisen ja luonnonsuojeluviranomaisten (ELY-keskus ja Metsähallitus) välisellä yhteydenpidolla lupamääräyksiin saadaan tarvittavaa selkeyttä, jolloin niiden täytäntöönpanon valvonta paranee. Kaivoslain 5 §:n mukaisina ympäristövaikutuksina on todettu luonnon monimuotoisuus, ja sen turvaaminen tulisi paremmin näkyä myös kaivoslain mukaisissa lupamääräyksissä.

Kaivoslain uudistus kohtaan 2.3.2 Vesilaki, tulisi lisätä tarkennus myös vesilain mukaisen oikeuden tarpeesta. Koskee tässä yhteydessä lähinnä vedenottoa (Vesilaki 4.luku 3§ ja 4§).

Vedenotto-oikeus on ollut PSAVIssa lupakäytäntöä jo vuosia. Kohdassa 2.3.2 Vesilaki: esitetään seuraavat lisäykset tekstiin ... tai oikeutta. Ohessa teksti muutettuna: Vesitalousasiat ja niihin liittyvät käyttöoikeus- ja korvausasiat käsitellään vesilain mukaan. Malminetsintä voi edellyttää vesilain mukaista lupaa tai oikeutta esimerkiksi silloin, jos malminetsinnässä on tarkoitus suorittaa koelouhintaa. Myös koneellinen kullanhuuhtonta voi edellyttää vesilain mukaista lupaa tai oikeutta.

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?

Suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan (47 §). ELY-keskuksen maankäyttö ja ympäristövaikutusten yksikkö pitää esitystä kannatettavana, mutta tulisiko ehdotusta tarkentaa siten, että yleiskaavan tulee olla lisäksi oikeusvaikutteinen, koska yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana.

Esitysluonnoksen siirtymäsäännöksissä myös todetaan, että jos kyse on olemassa olevan kaivoksen vähäisestä laajentamisesta (vähäinen apualue tai alue), voidaan soveltaa voimassa olevan lain 47 §:n 4 momentin mukaista menettelyä viisi vuotta kaivoslupahakemuksen jättämisen jälkeen. ELY-keskus näkee menettelyn tarkoituksenmukaisena.

ELY-keskus maankäyttö ja ympäristövaikutusten yksikkö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole rakennusten ja rakennelmien purkamiseen liittyvissä lainkohdissa tai säännöskohtaisissa perusteluissa tuotu ilmi yhteyttä maankäyttö- ja rakennuslain purkamista koskeviin säädöksiin.

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?

-

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:

Malminetsintä on yksi tärkeimmistä tavoista turvata tulevaisuuden raaka-aineiden saanti ja malminetsintä on osa kaivosyhtiön tutkimus- ja kehitystyötä. Malminetsintälupa vastaa osittain teknologiapuolen patenttia, koska sillä turvataan yrityksen etsintäidea samoin kuin toisessa turvataan käyttö- tai valmistusidea. Pitkän aikavälin jatkuvuuden kannalta erityisen tärkeää on pyrkiä tunnistamaan täysin uusia mineraaliesiintymiä jo tunnettujen aiheiden kehittämisen rinnalla. Kaivostoiminta yhdellä paikalla on lähtökohtaisesti rajallista, sillä hyödynnettävä malmi ei uusiudu vaan sitä on käytettävissä tietty määrä.

Monesta muusta teollisuudesta poiketen suuri osa kaivostoiminnan tuotteista on helposti kierrätettävissä. Metallituotteita kierrätetäänkin jo tällä hetkellä tehokkaasti. Niiden tarjonta ei kuitenkaan riitä kattamaan kysyntää erityisesti niin kauan kuin kasvavien talouksien raaka-aineiden tarve kasvaa. Näin ollen kaivostoiminnan tuotteita tullaan tarvitsemaan vielä kauan.

Malminetsintä on kokonaisuudessaan pitkäjänteinen, usein jopa vuosikymmeniä kestävä, luonnontieteellis-taloudellinen arviointiprosessi, johon vaikuttavat luonnonvarojen lisäksi

taloudelliset, ympäristölliset sekä monet yhteiskunnalliset tekijät. Malminetsinnän yhteydessä maa- ja kallioperästä kertyvää tietoa voidaan hyödyntää monipuolisesti myös esimerkiksi maankäytön suunnittelussa ja ympäristön hoidossa. Kestävän raaka-aineiden saannin näkökulmasta on tärkeä luoda luotettava ja uskottava toimintaympäristö investoida alueelle.

Malminetsintä on luonteeltaan syklistä ja seuraa voimakkaasti metallien maailmanmarkkinahintojen kehittymistä. Syklisyys vaikuttaa erityisesti pienten junioriyhtiöiden toimintaan, jotka ovat riippuvaisia ulkopuolisesta rahoituksesta. Malminetsintää harjoittavat Suomessa sekä kaivosyhtiöt että junioriyhtiöt. Junioriyhtiöt keskittyvät löytämään ja tutkimaan otollisia uusia kohteita. Myös etsintästrategia on usein erilainen: Suuret ja keskisuuret kaivosyhtiöt etsivät pääasiallisesti kokoluokaltaan suuria, pitkäkestoisia ja kustannustehokkaita esiintymiä ja pystyvät kattamaan laajoja etsintäalueita nopeassa ajassa. Pienten junioriyhtiöiden strategiana voi olla esimerkiksi uusien esiintymien etsiminen vähän tutkituilta alueilta tai etsinnän keskittäminen tunnettujen esiintymien lähialueille, näiden aikajänne on huomattavasti pitempi kuin esimerkiksi 10 tai 15 vuotta.

Junioriyhtiöiden strategiana ei useinkaan ole varsinaisen kaivostoiminnan perustaminen vaan lupaavan esiintymän mineraalioikeuksien myyminen varsinaiselle kaivosyhtiölle. Tämä johtuu siitä, että malminetsintä ja kaivostoiminta ovat liiketoiminnallisesti erilaisia, ja kaivostoiminta vaatii huomattavasti enemmän resursseja ja erilaista osaamista kuin malminetsintä tai malminetsintäkohteiden tunnistaminen. Lisäksi merkittävä osa malminetsinnästä tehdään jo olemassa olevien kaivosten yhteydessä kaivosten eliniän pidentämiseksi. Valtaosassa Suomessa 2000-luvulla avatuista kaivoksista hyödynnetään malmeja, jotka on löydetty 80-luvulla. Täysin uusia löytöjä on viime aikoina kuitenkin myös tehty, merkittävimpinä Sakatti Sodankylässä ja Rompas Ylitorniolla. Sakatin löytänyt yhtiö aloitti malminetsinnän Lapissa vuonna 2004 eli 18 -vuotta sitten ja esiintymän hyödyntäminen mahdolliseen kaivosvaiheeseen kestää vielä vuosia.

Malminetsinnällä on erittäin suuria aluetaloudellisia vaikutuksia. Malminetsintää käytetään Suomessa noin 70 milj. euroa/vuosi ja tästä huomattava osa tulee Pohjois-Suomeen. Malminetsintään on Pohjois-Suomessa kehittynyt vahvoja PK-yrityksiä, jotka käyttävät alueen palveluja, rakentavat ja tarjoavat työmahdollisuuksia alueen monen ikäiselle väestölle. Varsinaisen kaivostoiminnan aluetaloudelliset vaikutukset Lapille ja Suomelle ovat erittäin merkittävät.

Yhteenveto

Lausuntopyyntöön mukaan esityksen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toimivuutta. ELY-keskus pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja pyytää huomioimaan edellä todetun.

Ylinampa Jaakko
Lapin ELY-keskus

Vasara Heino
Lapin ELY