

Asia: VN/18359/2023

## Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kaivostoiminnasta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 28.06.2024 (VN/18359/2023): Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kaivostoiminnasta (SYKE/2024/1396-1)

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kaivostoiminnasta (VN/18359/2023). SYKE on tutkimus- ja asiantuntijalaitos, jonka laaja-alainen osaaminen kattaa kaivosten ympäristöasioita monipuolisesti.

#### Tausta

Uusi valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta on yleinen kaivoslain (621/2011) säännöksiä täsmentävä asetus, jossa säädetään muun muassa malminetsintään, kullanhuuhdontaan ja panttaukseen liittyvistä ilmoitusmenettelyistä, lupamenettelyistä sekä kaivosten vuosittaisesta toimintaan liittyvästä selvityksestä, louhintakorvauksen vahvistamista varten annettavista tiedoista, kaivostoimituksen rekisteröinnin ilmoittamisesta sekä kaivosviranomaisen päätöstä koskevasta valituksesta ilmoittamisesta. Kaivoslain uudistuksella (505/2023) haluttiin parantaa kiinteistön omistajan asemaa ja vähentää alueen asukkaiden kokemia haittoja sekä parantaa yleisön tiedonsaantioikeuksia ja ottaa mm. luonnon monimuotoisuuteen liittyviä asioita vahvemmin mukaan lupaharkintaan. Varaussäätelyyn tehtiin useita muutoksia sekä tiukennettiin vakuussäätelyä sekä muutettiin kaivostoiminnan lopettamista koskevaa säätelyä siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutettaisiin vastuullisesti.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä etsintätyöhön ja malminetsintään liittyvistä ilmoitusmenettelyistä, yleisölle avoimien tilaisuuksien sisällöstä ja menettelyistä, kullanhuuhdonta-, malminetsintä- ja kaivosluvissa annettavista määräyksistä, varauspäätöksen sisällöstä, kaivoslupa- liitettävästä kartasta, vakuuden määrän laskemisesta, alueen kunnostamisesta kaivostoiminnan päätyttyä, kaivosrekisteriin tallennettavista tiedoista sekä panttaustodistusten sisällöstä.

Syken yleisarvio VN-asetusluonnoksesta kaivostoiminnasta

VN-asetus on tarpeellinen tarkentamaan kaivoslakia (621/2011) sekä erityisesti kaivoslakiin tehtyjä muutoksia ja lisäyksiä (505/2023).

Ottaen huomioon, että kaivoslain tavoitteena on sen 1.1 §:n 3 kohdan mukaan edistää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen säästävä ja kestävä käyttö sekä sen 2 momentin mukaan turvata yksilön mahdollisuudet vaikuttaa häntä itseään ja elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon, tulisi näiden tavoitteiden ohjata myös VN:n asetusta. Siksi Syke ehdottaa muokkauksia asetusluonnoksen tekstiin, jotta teksti sisältäisi myös kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen ja luonnon monimuotoisuuden huomioimisen.

Asetusluonnosta olisi muokattava myös erityisesti kaivoslupahakemusta sääntelevän 22.1 §:n 7 kohtaa koskevan muistion tekstin osalta, sillä kaivostoiminnan kannattavuus on aina huolellisesti tarkistettava lupavaiheessa. Kaivostoiminnan ympäristövastuista huolehtiminen ja siten myös hyväksyttävyyden saavuttaminen on riippuvaista yritystoiminnan taloudellisesta kannattavuudesta.

Syken yksityiskohtaiset kommentit

Asetuksen 1 §:n 2 momentissa todetaan, ettei malminetsinnän ilmoitusvelvollisuus koskisi sellaisia toimenpiteitä, joita jokamiehenoikeuksien nojalla pidetään sallittuna tai joista aiheutuu vain vähäisiä harmittomia jälkiä. Syke pitää momentin sanamuotoa, kuten termin jokamiehenoikeudet käyttöä, josta nykyisin käytetään termiä jokaisenoikeudet, epäselvänä. Syke katsoo, että vapaasti tehtävän etsintätyön rajoitukset tulisi yksiselitteisesti määritellä asetuksessa ja sitä koskevassa muistiossa, kun tarkoituksena on ollut säätää jokaisenoikeuksia laajemmasta oikeudesta tehdä etsintätyötä (kuten ottaa yksittäisiä kivi- tai maa-ainesnäytteitä). Myös ilmaus vähäiset harmittomat jäljet tulisi määritellä tarkemmin. Lähtökohtaisesti Syke pitää sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta

ongelmallisena, jos etsintäoikeuden laajuudesta säännellään sekä kaivoslain 7 §:n että asetuksen tasolla hiukan eri sanamuodoin.

3 § Malminetsintäalueen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma; Muistion tekstiin olisi selvennettävä termi ”jätealue”. Tarkoitetaanko tässä samanlaista kaivannaisjätteen jätealuetta, kuin YSL 112.1 § kohdassa 4 mainittu kaivannaisjätteen sijoittamiseen käytettävää aluetta? Mikäli malminetsinnän kaivannaisjätteen jätealue aiheuttaa seurantavaatimuksia tai vaikutuksia maankäyttöön, olisi jätehuoltosuunnitelmassa esitettävä tiedot, kenen vastuulla näiden järjestäminen, rahoittaminen ja toteuttaminen on.

Jätehuoltosuunnitelmassa olisi lisäksi esitettävä, voiko malminetsinnän jätealue aiheuttaa maankäytön rajoitteita kiinteistön omistajalle tai muita ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi mustaliuskealueilla saattaa jo maakerroksen poistaminen kiviaineksen päältä aiheuttaa ympäristön happamoitumista. Asetusluonnoksen tekstiin esitetään lisättäväksi 1 momentin kohtaan 3 toiminnasta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemisestä ja estämisestä mahdollisimman tehokkaasti. Muistion tekstiin ehdotetaan lisäystä: Pykälän 3 momentin mukaan jätehuoltosuunnitelmassa olisi lisäksi esitettävä muut sellaiset tiedot, jotka olisivat tarpeen sen arvioimiseksi, että maa- ja kiviainesjätteen synnyn ehkäisy ja haitallisten ympäristövaikutusten estäminen ja vähentäminen sekä jätteen käsittely on järjestetty kaivoslain ja tämän asetuksen mukaisesti.

4 § Selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista,

10 § Kullanhuuhdonta koskeva vuosittainen yleisölle avoin tilaisuus,

14 § Kaivosluvan haltijan järjestämä yleisölle avoin tilaisuus sekä

25 § Kaivoslakahakemusta koskeva yleisötilaisuus

Kaivostoiminnalla on potentiaalisesti merkittäviä vaikutuksia kaivosalueen kunnille ja näiden asukkaille. Kaivoshankkeet voivat olla erityisen haitallisia matkailu- ja poroelinkeinolle ja saamelaiden kotiseutualueella näillä hankkeilla voi olla merkittäviä haitallisia sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia (esim. Kumpula ja Siitari 2020). Usein paras tietämys näistä vaikutuksista on elinkeinon harjoittajilla itsellään. Lisäksi kaivostoimintaa on leimannut hyväksyttävyyden puute ja luottamuspuola sekä sen myötä syntyneet konfliktit (Peltonen 2016). Tämän vuoksi on tärkeää, että alueen asukkaita, elinkeinon harjoittajia ja muita keskeisiä toimijoita kuullaan oman toimintansa ja kulttuurinsa asiantuntijoina sen sijaan, että he ovat yksisuuntaisen tiedottamisen kohteena. Lisäksi on tärkeää varata mahdollisuus aitoon mielipiteen ilmaisuun ja kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen luvanhaltijan ja mahdollisten vaikutusten kohteena olevien tahojen välillä. Tämä näkökulma on huomioitu myös asetusluonnoksen taustamuistiossa, jossa on korostettu kiinteistön omistajien, alueen asukkaiden sekä muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen mahdollisuutta ilmaista mielipiteitään sen lisäksi että he voivat kuulla kaivoksen toiminnasta.

Tämän vuoksi Suomen ympäristökeskus katsoo, että asetusluonnosta tulee täydentää siten, että kuuleminen sisältää kaksisuuntaisen tiedon ja näkemysten vaihtamisen. Alla ehdotus tekstin täydentämiseksi 14.3 §:ään:

Yleisölle avoimen tilaisuuden tulee palvella alueen asukkaiden, metsähallituksen, alueen kuntien, muiden viranomaisten, kansalaisjärjestöjen sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjien, koltta-alueella kolttien kyläkokouksen sekä poronhoitoalueella asianomaisten paliskuntien tietotarpeita sekä tarjota näille tahoille mahdollisuuden ilmaista mielipiteitään. Tilaisuudessa tulee lisäksi varata näille tahoille mahdollisuus tuoda esille alueen elinkeinoihin ja muihin olosuhteisiin liittyvää paikallistietämystä sekä ymmärrystä kaivostoiminnan sosiaalisista, kulttuurisista ja ympäristövaikutuksista.

Vastaavasti ehdotamme, että asetuksen 10 §:ää muokataan seuraavasti: Yleisölle avoimen tilaisuuden tulee palvella alueen asukkaiden, kuntien ja muiden viranomaisten, kansalaisjärjestöjen sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjien, koltta-alueella kolttien kyläkokouksen sekä asianomaisten paliskuntien tietotarpeita ja tarjota näille mahdollisuus esittää mielipiteitään ja paikallistietoon pohjautuvia näkemyksiään kullanhuuhton sosiaalisista, kulttuurisista ja ympäristövaikutuksista.

Syke myös huomauttaa, että tilaisuuksien ajankohta ei edistä hyväksyttävyyttä, sillä tilaisuus järjestetään vasta luvan myöntämisen jälkeen (ks. myös Pölönen & Leino 2023).

Asetuksen 25 §:n 1 momentissa todetaan, että kaivosviranomaisen tulee pitää pöytäkirjaa kaivoslain 39 §:n 4 momentissa tarkoituksessa tarkoitettusta tilaisuudesta. Pöytäkirjan käytöstä tulisi kuitenkin säätää tätä tarkemmin.

Lisäksi asetuksen 4.2 §, 10.2 §, 14.2 § ja 25.3 §:ssä todetaan, että tilaisuus voidaan järjestää verkkotilaisuutena tai etäyhteydellä. Verkkotilaisuudet mahdollistavat laajan osallistumisen etenkin tilanteissa, joissa etäisyydet ovat pitkiä. Kaikilla ei kuitenkaan ole tasavertaisia mahdollisuuksia etäosallistumiseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että kuulemisen yhteydessä tarjotaan alueen asukkaille tukea etäosallistumiseen tai varataan mahdollisuus kirjalliseen kuulemiseen. Verkkotilaisuudet eivät myöskään sovellu erityisen hyvin kaksisuuntaiseen dialogiin. Tämän vuoksi Syke ehdottaa, että säännöksiä täydennetään seuraavasti: Tilaisuus voidaan järjestää verkkotilaisuutena siten, että turvataan tasavertaiset mahdollisuudet etäosallistumiseen. Lisäksi järjestetään mahdollisuus kasvokkaiseen kuulemistilaisuuteen tilanteissa, joihin liittyy runsaasti näkemyseroja koskien hankkeiden sosiaalisia, kulttuurisia tai ympäristövaikutuksia.

11 § Kullanhuudonta-alueen kunnostaminen, siistiminen ja maisemointi -kohtaan Syke ehdottaa lisättäväksi kohdan 7) tarvittaessa ympäristöseurannan järjestämisestä, joka koskisi kaivoslain 30 §:n mukaisen alueen lopputarkastuksen jälkeen tehtävää ympäristöseurantaa, mikäli alueesta arvioidaan aiheutuvan ympäristökuormitusta toiminnan lopettamisen jälkeen.

17 §:n kohdassa 8 mainitaan, että jo malminetsintälupaa haettaessa on toiminnanharjoittajan selvitettävä lupa-alueen luontoarvot. Tähän viittaavassa muistion kohdassa mainitaan tarvittavina aineistoina ainoastaan viranomaisten rekistereistä saatavilla olevat tiedot. Syke huomauttaa, että suurin osa merkittävien luontoarvojen sijaintitiedoista edelleen puuttuu viranomaisten rekistereistä, joten selvitystarvevaatimus on jo malminetsintälupavaiheessa selvästi alimitoitettu. Jo malminetsintälupaa haettaessa tulee selvittää alueen luontoarvot (mm. uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymät) tukeutuen kaikkeen saatavilla olevaan aineistoon (mm. luontoselvitykset, ilmakuvat, paikalliset luontoasiantuntijat), sillä tukeutuminen yksin viranomaisten rekistereihin ei riitä.

22.1 § Kaivoslupahakemus, kohtaan 7 Syke ehdottaa parannusta. Kaivostoiminnan taloudellinen kannattavuus on aina tarkistettava lupavaiheessa. Vaikka alkuperäisenä tarkoituksena olisikin harjoittaa vain louhostoimintaa, on malmin kuljetusten kannattavuus ja kustannustehokkuus ja siten todelliset malmin hyödyntämisen mahdollisuudet ehdottomasti selvitettävä jo kaivoslupahakemuksessa. Toiminnan kannattavuuden selvityksellä voidaan ehkäistä keinottelutarkoituksia ja todentaa toimijoiden todellisia tavoitteita kaivostoiminnan toteuttamiseksi. Vain taloudellisesti kannattavaa kaivostoimintaa harjoittava yritys voi huolehtia ympäristövaikutusten hallinnan toimista ja näihin liittyvät kustannukset olisikin otettava huomioon myös kaivoslupahakemuksen kannattavuustarkastelun yhteydessä.

22.1 § kohta 14. Kaivoslupahakemuksessa tai sen liitteissä on jatkossa esitettävä selvitys siitä, miten luonnon monimuotoisuus on otettu huomioon hankkeen suunnittelussa. Vaikka kaivosalue pyrittäisiinkin sijoittamaan siten, että merkittävät luontoarvot eivät vaarannu, niin Syke pitää tärkeänä, että mikäli kaivoslupa-alueen sisälle kuitenkin jää merkittäviä luontoarvoja, on toiminnan suunnittelussa noudatettava ekologisen kompensaation periaatteita ja lievennyshierarkiaa. Tämä olisi hyvä todeta asetuksen taustamuistion kohdassa, jossa luonnon monimuotoisuuden huomioiminen lupa-alueella mainitaan. Olisi myös parempi, että ”luonnon monimuotoisuuden huomioimisen” lisäksi mainittaisiin myös konkreettisempia seikkoja, kuten uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymien turvaaminen toiminnan aikana, sekä kuinka näitä arvokkaita esiintymiä turvataan. Turvaaminen voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tietty alue kaivosalueen sisällä rauhoitetaan kasvillisuuteen sekä maa- ja kallioperän pintaosiin kohdistuvilta toimilta, vaikka alueen maanalaisia varantoja hyödynnetään. Turvaamisen kuvaukseen olisi huomioitava myös kaivostoiminnan vaikutukset pohjaveden määrään, laatuun ja pinnan korkeuteen ja siten vaikutukset alueen kasvillisuuteen.

Luonnonsuojelulain 65 §:n suojaamista luontotyypeistä etenkin serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot sijaitsevat usein malmipotentialisilla vyöhykkeillä, joilla kaivostoiminta on vilkasta. Luonnonsuojelulaki kieltää näiden esiintymien hävittämisen ja heikentämisen. ELY voi kuitenkin myöntää poikkeusluvan LSL 66 §:ssä mainituin tiukoin ehdoin. Oletettavasti tapaukset, joissa tällaiseen luvanantoon päädytään, ovat erittäin harvinaisia, mutta teoriassa on mahdollista, että myös LSL:n suojelema serpentiinikallio voi päätyä kaivosalueen sisälle. Etenkin tällaisessa tapauksessa lupahakemukseen tulee sisältyä tarkka selvitys siitä, kuinka suojeltujen luontotyyppien esiintymät turvataan.

22 §:n kohdassa 14 ja sitä koskeva muistion teksti voi yleisluontoisuudellaan aiheuttaa epäselvyyttä. Syke ehdottaa, että lause ”Tämä onnistuu toimintojen sijoittelulla” korvataan tekstillä ”Tämä saattaa onnistua esimerkiksi toimintojen sijoittelulla”, jottei jää väärää käsitystä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen aina onnistuvan toimintojen sijoittelulla. Syke huomauttaa, että tekstistä puuttuu laajempi ajatus monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden luontotyyppien ja lajien (mm. uhanalaiset lajit ja luontotyypit) huomioimisesta.

Lausunnon on laatinut vastuuvalmistelijana erikoistutkija Sari Kauppi ja muut valmistelijat ovat tutkija Paula Leskinen, johtava tutkija Heli Saarikoski, erikoistutkija Tytti Kontula, vanhempi tutkija Katariina Mäkelä ja erityisasiantuntija Timo Jouttijärvi.

#### Lähteet

Kumpula, J. & Siitari, S. (Toim.) 2020. Kestävä biotalous porolaitumilla -hankkeen osaraportit, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 98 s.

Peltonen, L. 2016. Kaivostoiminnan legitimitietin muotoutuminen: paikallisesta hyväksyttävyydestä yhteiskuntakelpoisuuden ymmärtämiseen, s. 135–159, teoksessa Leena Suopajarvi– Tuija Mononen (toim.), Kaivos suomalaisessa yhteiskunnassa. Rovaniemi 2016.

Pölönen, I. & Leino, J. 2023. Kaivossektorin hyväksyttävyyssvaje ja paikallisten vaikuttamismahdollisuudet – Miten kaivoslakiuudistus vastaa haasteisiin? Ympäristöjuridiikka 2–3/2023, s. 25–51.

Kauppi Sari