Muistio Ulkoasiainvaliokunnalle 23.11.2018 klo 11
Ympäristöministeriö

Miten etenee kaivoslain uudistus? Eduskunnan lausuma (EK 41/2018 vp — HE 149/2017 vp: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin ja tuo tarvittavat muutosesitykset eduskunnan hyväksyttäväksi niin, että muutokset voidaan saattaa voimaan tällä vaalikaudella.”

Kaivoslaki kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle ja on eduskunnan lausuman mukaisesti selvittänyt kaivoslain (621/2011) muutostarpeita. Eduskunnan vastaus liittyi CETA-sopimukseen (Euroopan unionin ja Kanadan välisen vapaakauppasopimus), ja lausumassa esitetty aikaraja oli erittäin tiukka, joten kaivoslain muutostarpeet selvitettiin nimenomaisesti huomioiden tämän kauppasopimuksen voimaantulo. Kaivoslain toimivuus- ja kehitysmahdollisuudet selvitettiin suhteessa CETA-sopimuksen mahdollisiin rajoittaviin ominaisuuksiin. Tämä oli huoli, joka valiokuntien käsittelystä olevan dokumentaation perusteella oli näissä kuulemisissa nostettu esiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaama selvitys tarkastelee Suomen mahdollisuuksia kehittää kaivostoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä, esimerkiksi tuomalla uusia elementtejä, vaikkapa kaivosveroa. Selvityksessä todetaan, ettei lainsäädännön kehittäminen tuo perusteita investointisuojamekanismin käytölle, koska kansallinen lainsäädäntömme on syrjimätöntä, eli kaikki lainsäädännölliset muutokset koskisivat tasapuolisesti kaikkia toimijoita riippumatta heidän kansallisuudestaan. Selvityksessä siis sanotaan, ettei tällaisille kanteille ole lähtökohtaisesti edes perusteita eikä menestymisen mahdollisuuksia. Ulkoministeriön asiantuntijat yhtyvät selvityksen johtopäätöksiin. Heidänkään näkemyksensä mukaan CETA-sopimus ei estä tai rajoita lainsäädännön kehittämistä jatkossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämä selvitys ei pohdi ympäristövakuuksien tai muiden ympäristövaikutuksiin liittyvien vakuutuksien toimivuutta tai kattavuutta, sillä näitä ei säännellä kaivoslaissa.

Nykyisen kaivoslain mukaan kaivosluvassa määrätään vakuus, joka toiminnanharjoittajan tulee asettaa ennen toiminnan aloittamista. Kaivosten vakuudet koostuvat ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) mukaisesta jätehuollon varmistamiseksi asetettavasta vakuudesta sekä kaivoslain (621/2011) mukaisesta kaivostoiminnan lopettamista varten asetettavasta vakuudesta. Kaivoslain mukaisen vakuuden tulisi kattaa kaikki ne sulkemisen ja jälkihoidon kustannukset, joita YSL:n mukainen vakuus ei kata.

Kaivosluvan vakuus on elementti, joka tuli lakiuudistuksen yhteydessä 2011. Kumotun lain mukaisille kaivospiireille tuli 3 vuoden siirtymäaika, jonka aikana viranomainen määritti vakuudet, ja luvanhaltijat ovat sittemmin asettaneet ne. Kaivosvakuudella katetaan osa kaivoksen sulkemiskustannuksista, mikäli toiminnanharjoittaja on varaton. Ympäristöluvassa määrätään vakuus jätealueiden sulkemisen varalle. Nämä vakuudet eivät ole päällekkäisiä, vaan täydentävät toisiaan.

Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien (TOVA-järjestelmien) kehittämistyötä jatketaan ympäristöministeriössä. Kehittämistyön tavoitteena on varmistaa vakavien ympäristö- ja terveysvaarojen torjunta, ympäristövahinkojen korvaaminen, vastuusuhteiden ja viranomaisten toimivaltuuksien selkeä määrittely sekä viranomaisten voimavarojen riittävyys toissijaisissa vastuutilanteissa. Tässä tarkoituksessa hallitus on antanut esityksen viranomaisten ympäristönsuojelulakiin (527/2014) perustuvien toimivaltuuksien tehostamisesta (HE 116/2018 vp) ja on antamassa esityksen ympäristövastuiden aseman selkeyttämisestä konkurssitilanteissa viikolla 45. Jatkossa kehittämistyön painopisteinä ovat TOVA-rahoitusjärjestelmien kehittäminen TOVA-työryhmän mietinnössä (YMra 23/2014) esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta sekä jätevakuuksien valvonta- ja hallintokäytäntöjen tehostaminen. TOVA-rahoitusjärjestelmän kehittämisen tueksi on parhaillaan haussa VN TEAS-hanke ”Ympäristövahinkojen korvauksien rahoittaminen maksukyvyttömyystilanteissa – Parhaat käytännöt ja vertailu” –hanke (rahoituksena 150 000 euroa).

TEMin selvitys ei myöskään käsittele kumotun kaivoslain nojalla aikanaan perustettujen kaivospiirien vaikutusta tai roolia esimerkiksi kaavoituksessa. Nykyisen kaivoslain mukaisia kaivoslupia myönnettäessä tulee maankäyttö olla selvitetty kunnan kanssa jo hakemusta jätettäessä. Alueiden käyttöä ja rakentamista, ja sen suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki. Tämän lain kokonaisuudistus on aloitettu 2017, ja uuden lakiesityksen odotetaan valmistuvan vuoden 2021 loppuun mennessä. Työstä vastaa ympäristöministeriö.

Kaivoslain kattavan arvioinnin osalta työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vuonna 2011 kokonaisuudistetusta kaivoslaista tulisi saada riittävästi kokemusta, erityisesti kaivostoimintaan liittyvästä luvittamisesta, ennen kuin arviointi olisi mielekästä. Kapeana sektorilakina kaivoslain käytännön soveltamista on tehty verraten vähän, etenkin kaivoksiin liittyvän säädännön osalta. Kaivostoiminnan osalta ei esimerkiksi nykyisen lain nojalla ole luvitettu yhtään toiminnassa olevaa kaivosta, joten prosessin toimivuutta ei ole käytännössä testattu. Nykyisen kaivoslakiin tuli uutena elementtinä kaivosaluelunastuslupa, josta ei ole vielä sovelluskäytäntöä. Kaivoslakiin on tehty muutamia teknisluonteisia korjauksia sen voimaantulon jälkeen.

Kaivoslain siirtymäsäännöksen mukaan vireillä olevat hakemukset käsiteltiin pääsääntöisesti hakemuksen jättöhetkellä olevan lainsäädännön mukaisesti. Toiminnanharjoittajat jättivät hakemuksia vanhan kaivoslain voimassaollessa, koska tuolloiset prosessit olivat tuttuja ja tiedossa, eikä uuden lain soveltamisesta ja toimivuudesta ollut varmuutta, ja sitä kohtaan esitettiin lainvalmisteluvaiheessa paljon epäluuloja. Kaivoslain voimaantulessa kaivosviranomaiseksi tuli Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), ja uuteen viranomaiseen siirtyi useiden satojen vireillä olevien malminetsintään ja kaivostoimintaan koskevat hakemukset. Tästä syystä kaivosviranomaisessa on käsitelty pitkään myös kumotun kaivoslain mukaisia hakemuksia.

Kehittyvä yhteiskunta tarvitsee raaka-aineita, ja niiden kierrätys ja kierrätettävyys ovat keskeisiä tutkimus- ja kehityskohteita. Toiminnan ympäristövaikutukset, työolosuhteet ja kaikin puolin vastuulliset toimintatavat ovat ympäristöministeriölle tärkeitä peruspilareita. Näitä seikkoja tulisi edelleen painottaa kaivoslain jatkokehittämisessä. Tähän tarvitaan tiivistä yhteistyötä ympäristöministeriön kanssa maankäyttö- ja rakennuslain uudistusprosessissa, mutta myös esimerkiksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa ympäristönsuojelulain kehittämishankkeessa. Eduskunnassa kaivostoiminnasta käytyyn keskusteluun ja siinä esiin nostettuihin huoliin vastataan monin erilaisin lainsäädännön kehittämiskeinoin.