Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

5.10.2022

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

HE 126/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain muuttamisesta

Ympäristöministeriön asiantuntijalausunto

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 126/2022 vp laiksi kaivoslain muuttamisesta. Ympäristöministeriö toteaa, että se on osallistunut kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän työhön, ja esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavaa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman strateginen kokonaisuus ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” sisältää useita kaivoslainsäädännön uudistamiseen liittyviä kirjauksia, joiden tavoitteeksi on todettu kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Esityksessä kaivoslain muuttamisesta ympäristönsuojelun tason parantaminen on liitetty erityisesti ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Kaivoslain yleisiin periaatteisiin ehdotetaan lisättäväksi, että vahingollisia ympäristövaikutuksia vältetään niin pitkälle kuin mahdollista ja kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti. Erikseen esityksessä todetaan, että tavoitteena on ehdottaa sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain soveltamisalaan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Ympäristöministeriö pitää hallituksen esitystä kaivoslain muuttamisesta ja kaivoslain lupaharkintaan tehtyjä muutosehdotuksia tärkeinä ympäristön- ja luonnonsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain mukaisissa toiminnoissa. Vaikka ehdotetut muutokset eivät ympäristövaikutusten arvioinnin mukaan ole luonnon- ja ympäristönsuojelun tason kannalta kovin merkittäviä, ne ovat kannatettavia. Esityksen vaikutusten arvioinnin mukaan esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä.

Ympäristöministeriö pitää niin ikään kannatettavana kaivoslain tarkoituspykälän muutosta siten, että lain tarkoituksena on osaltaan edistää luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Pykälän mukaan lain tarkoituksena olisi edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Ympäristöministeriö toteaa, että ekologisen kestävyyden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite on tärkeätä ottaa huomioon ja sisällyttää läpäisevästi kaikkeen luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön, ja siten myös kaivoslakiin. Suomen tavoitteleman ekologisen kestävyyden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaisi ekosysteemejä eivätkä aiheuttaisi laji- ja luontokatoa (*Hallituksen kestävyystiekartta 2021*). Esimerkiksi Suomen luonnon monimuotoisuus on kuitenkin 2000-luvulla kehittynyt kokonaisuudessaan kielteiseen suuntaan ja osin heikentyminen on jopa nopeutunut. Vastaavasti Suomen luonnonvarojen kokonaiskäyttö on Tilastokeskuksen mukaan yli kaksinkertaistunut vuoden 1975 tasosta. Luonnonvarojen kestämätön käyttö aiheuttaa riskejä ja epävarmuutta ekologisten haasteiden ohella myös taloudelle ja hyvinvoinnille.

Esityksellä kaivoslain muuttamisesta on tunnistettavissa yhtymäpintoja vihreään siirtymään. Ympäristöministeriö toteaa, että vihreä siirtymä tarkoittaa muutosta kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen, vaan nojaa vähähiilisiin sekä

kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Nyt esitetty ympäristö- ja luontonäkökulmien parempi huomiointi voi edesauttaa myös vihreän siirtymän mukaisen kaivostoiminnan kehittymistä.

Ympäristöministeriö toteaa, että kaivoslakiesityksen ja erityisesti uudistuksen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on viitattu kaivostoimintaa säänteleviin muihin lakeihin, joista ympäristönsuojelulain (527/2014) on mainittu olevan kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Ympäristönsuojelulaki on päästöjen kautta tapahtuvan pilaantumisen ehkäisemistä koskeva yleislaki**,** joka koskee kaikkia pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja. Tietyt toiminnot, kuten kaivostoiminta, kuuluvat ympäristölupamenettelyyn, jota koskevat kaikkia luvanvaraisia toimialoja samalla tavoin soveltuvat säännökset. Ympäristöministeriö toteaa samalla, että tästä ympäristönsuojelulain yleislainluonteisuudesta johtuen tiettyä yksittäistä toimialaa koskeva yksityiskohtainen toiminnan ympäristövaikutusten hallintaan ja vastuullisuuteen liittyvä sääntely ei sovellu ympäristönsuojelulakiin. Tämän tyyppinen sääntely on perusteltua sisällyttää kyseistä toimialaa koskevaan erityissäädökseen, kuten tässä tapauksessa kaivoslakiin. On lisäksi hyvä yleisesti huomata, että kaivoslaissa säädetään menettelyistä myös sellaisissa kaivostoiminnan vaiheissa, jotka eivät lainkaan kuulu ympäristölupamenettelyn piiriin. Näitä ovat ensinnäkin malminetsintävaihe siinä (tyypillisessä) tapauksessa, että etsintä ei edellytä ympäristönsuojelulain mukaista koetoimintalupaa tai erityisen pilaamisvaikutuksen perusteella ympäristölupaa (27 §:n 2 momentti). Lisäksi kaivoslain kullanhuuhdontaluvan piirissä olevista toiminnoista ympäristönsuojelulain mukainen yleinen ilmoitus- ja ympäristölupamenettely kattaa vain koneellisen kullankaivuun. Kuitenkin näistä ympäristöluvan ulkopuolelle jäävistä toiminnoista aiheutuu ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle vaikutuksia, joiden hallitsemiseksi on tarpeen olla olemassa myös muuta sääntelyä. Kaivosluvassa voidaan yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi antaa joustavasti ja ympäristölupaa laajemmin määräyksiä muista ympäristövaikutuksista kuin päästöistä aiheutuvien vaikutusten ehkäisemisestä, kuten alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvista välittömistä ja välillisistä vaikutuksista ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutuksista muihin elinkeinoihin, kuten luontomatkailuun.

Eri lakien välisistä suhteista on syytä selvyyden vuoksi todeta myös, että esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) säännökset eivät estä säätämästä kaivoslain soveltamisalaan kuuluvan kaivostoiminnan, kullanhuuhdonnan ja malminetsinnän ekologisista edellytyksistä. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi toiminnan vaikutukset luontoon, maisemaan, kasvillisuuteen, lajistoon sekä maa- ja kallioperään. Vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki on luonnon monimuotoisuuden suojelua koskeva yleissäädös, johon ei lähtökohtaisesti sisälly yksittäistä toimialaa koskevaa erityissääntelyä. Ympäristöministeriö toteaa, että samanaikaisesti kaivoslakiehdotuksen kanssa eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys luonnonsuojelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp). Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että kaivoslakia koskevassa esityksessä on otettu huomioon eduskunnan käsittelyssä oleva ehdotus luonnonsuojelulaiksi. Tämä ilmenee muun muassa kaivoslain 44 §:ssä, jonka mukaan kansallispuistot ja luonnonpuistot rajattaisiin jatkossa varausalueesta ulkopuolelle (ehdotetussa luonnonsuojelulaissa kansallispuistoihin ja luonnonpuistoihin ei voisi enää myöntää luonnonsuojelulain nojalla lupaa malmien etsintään). Tämä on omiaan edistämään lainsäädäntöjen yhteentoimivuutta ja johdonmukaisuutta.

Lakiehdotuksen 47 §:n mukaan kaivostoiminnan tulee jatkossa perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Ympäristöministeriö pitää ratkaisua hyvänä. On perusteltua asettaa vaatimus, että kaavassa on selvitetty kaivosalueen ja sen apualueen suhde muuhun alueen käyttöön. Esitetty säännös tarkoittaisi sitä, että tulevaisuudessa kaivostoimintaa varten tarvitaan kunnan yleiskaava tai asemakaava myös niissä tilanteissa, joissa kaivosalueelle on osoitettu varaus maakuntakaavassa. Kaivoslakiin ehdotetussa siirtymäsäännöksessä todetaan: ”Siltä osin, kuin kyse on olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta, noudatetaan hakemuksiin, jotka on jätetty viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n 4 momenttia.” Ympäristöministeriö on pitänyt tärkeänä, että kaivosalueen vähäistenkin muutosten osalta tulisi edellyttää aina kaavaa. Onkin perusteltua, että uudistetun lain tullessa voimaan ei enää voida

sivuuttaa kaavoitusta nykyisen lain kaltaisella selvitysmenettelyllä, joka on todettu ongelmalliseksi. Myös edellä todetun siirtymäsäännöksen olisi tästä syystä syytä olla lyhyt. Esityksen mukaista viiden vuoden aikaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteitä koskevan lakiesityksen 46 §:n kohdan 7 mukaan ”malminetsintälupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä.” Säännös on selkeä parannus suhteessa nykyisen kaivoslain vastaavaan säännökseen, joka on monitulkintainen ja epäselvä kunnan vastustusta ja malminetsintäluvan myöntämistä koskevien syiden välisen suhteen osalta. Sääntelyn selkeyden ja kunnan aseman yksiselitteisen vahvistamisen kannalta paras vaihtoehto ympäristöministeriön mielestä olisi kuitenkin ollut se, että kohdasta olisi poistettu tärkeää yleistä etua koskeva loppuosa. Joka tapauksessa olisi tärkeää olla ymmärrettynä, mitä kunnan vastustuksen sivuuttavalla tärkeällä yleisellä edulla voidaan tarkoittaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp), jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki sekä muutettavaksi voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölaiksi. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Ympäristöministeriö pitää yleisesti hyvänä, että ympäristövaikutukset määritellään kaivoslaissa (5 §) laajasti: ”ympäristövaikutuksella tässä laissa tarkoitetun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön”. Ympäristöministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksen eri pykälissä (esim. pykälät 11, 18, 51, 52, 143) ympäristövaikutusten huomioimiseen eri päätösharkinnan yhteydessä on ehdotettu liitettäväksi kynnys ”merkittävä/huomattava/olennainen vahingollinen ympäristövaikutus”. Ympäristöministeriö katsoo, että ko. kynnyksillä on merkitystä kaivoslain mukaisen toiminnan ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamisessa. Huomiota tulisikin lain tulevassa täytäntöönpanossa kiinnittää siihen, miten haitallisuus tai vahingollisuus ja sen merkittävyys eri yhteyksissä määritellään.

Vakuuksista

Kysymys ympäristövaikutusten haitallisuuteen/vahingollisuuteen liittyvästä kynnyksestä koskee myös kaivoslain mukaisia vakuuksia. Erityisesti kaivoslain mukaisen vakuuden alan kannalta ongelmallisena voidaan pitää 143 §:n (Alueen kunnostaminen) 1 momentin loppuun lisättyä määrettä, joka sisältää korkean ympäristövaikutusten huomioinnin kynnyksen. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että lain täytäntöönpanossa varmistetaan, ettei kynnyksestä aiheudu lakiehdotuksen tarkoituksen vastaisesti vakuuden alan supistumista nykyiseen verrattuna. Vakuuksien osalta ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota myös aikajänteiden pituuksiin. Ehdotuksen perusteluteksteissä on todettu, että esimerkiksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä koskevan vakuuden toimivuutta ja ajallista kattavuutta (1 vuosi) arvioitaisiin osana lakiuudistuksen toimivuutta koskevaa ulkopuolista arviointia kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tätä voidaan pitää hyvänä, sillä jo nyt tiedossa olevien kokemusten perusteella kaivosten toimintojen ylläpitämisessä ns. stand by -tilan aikana voi kestää huomattavasti pidempikin aika.

Huomionarvoisia ovat myös useat esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet, joista vakuuksien soveltamisalan määrittymisen kannalta kriittisinä voidaan pitää 51 ja 52 §:iin, 108 §:ään sekä 143 §:ään sisältyviä asetuksenantovaltuuksia. Ympäristöministeriö pitää sinänsä myönteisenä asetustasoisten sääntelymahdollisuuksien lisäämistä lakiin vakuuksien soveltamisalan täsmällisemmäksi määrittelemiseksi. Näiden kaivoslain nojalla annettavien säännösten valmistelu tulee tehdä huolellisesti ja valmistelua olisi hyvä tehdä tiiviissä yhteistyössä asianomaisten tahojen kanssa. Ympäristöministeriö ilmaisee myös kiinnostuksensa tulla kuulluksi tässä työssä.

Kuten esityksessä todetaan, voidaan katsoa, että kaivoslain vakuussääntely, ympäristönsuojelulain jätevakuussääntely ja ympäristövahinkorahastoa koskeva sääntely(ehdotus) muodostavat yhdessä

kokonaisuuden, joka toteuttaa hallitusohjelman kirjausta kaivosten vakuussääntelyn kehittämisestä, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Ympäristönsuojelulain jätteenkäsittelyn vakuuksia koskevaa sääntelyä on ajantasaistettu hiljattain lain muutoksella 490/2022. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten vakuuksien rajapintaa on voimassa olevan kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan kuvattu siten, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet. Ympäristövahinkorahastoa koskeva hallituksen esitys (HE 183/2022 vp) on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Rahasto olisi toissijainen vastuujärjestelmä, eli siitä maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Vakuuksien käyttö on toissijaisiin vastuujärjestelmiin perustuvaan rahoitukseen nähden ensisijaista. Vakuusjärjestelmän piiristä rajautuvat pois luvanvastainen toiminta, yllättävät ympäristövahinkotilanteet sekä tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuut, jotka kuuluvat toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamisalaan. Myöskään vahingonkorvaukset eivät kuulu vakuuksilla katettaviin vastuisiin. Toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamistilanteissa vastuuta ei voida kohdentaa mihinkään laissa säädettyyn vastuutahoon.

Kaikilla edellä mainituilla sääntelyillä ja sääntelyehdotuksilla on siis oma soveltamisalansa ja ne täydentävät toisiaan. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä huolehtia siitä, että nyt käsiteltävänä olevaan kaivoslain muutosesitykseen sisältyvästä vakuussääntelystä muodostuu riittävän kattava, jotta se osaltaan ehkäisee mahdollisten aukkokohtien muodostumista kaivosten vakuuskokonaisuuteen. Tämä ehkäisisi osaltaan myös sitä, että kaivosten lopettamiseen liittyvien velvoitteiden hoitamisessa jouduttaisiin turvautumaan toissijaisiin vastuujärjestelmiin tai valtion talousarviorahoitukseen.