5.10.2022 SYKE/2022/1792-1

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 20.9.2022

Asiantuntijalausuntopyyntö; HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä kaivoslaiksi. SYKE on tutkimus- ja asiantuntijalaitos, jonka laaja-alainen osaaminen kattaa kaivosten ympäristöasioita monipuolisesti. Tässä SYKEn lausunnossa arvioidaan erityisesti kaivoslain muutoksia sisältävän hallituksen esityksen ympäristö- ja ilmastovaikutuksia ja lisäksi sen vaikutuksia osallistumisnäkökulmasta.

SYKE on jo aiemmin tehnyt työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta hallituksen esityksen luonnoksista arvion muutosten ympäristö- ja ilmastovaikutuksista (20.9.2021) ja antanut lausunnon Lausuntopalvelun kautta (20.4.2022).

Kaivoslain (621/2011) uudistamisen tavoitteena ovat nykyisen hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan uudistuksen lähtökohtana ovat ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.

Hallituksen esityksessä on mainittu uudistuksen tavoitteiden toteuttamisen keinoina muun muassa:

- Kunnalle säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.
- Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.
- Otetaan merkittävissä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.
- Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.
- Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Kehitetään malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa.
- Kehitetään vakuussääntelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.
- Otetaan lainsäädännön piiriin myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.
- Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.
- Kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua

SYKEN YLEISARVIO HALLITUKSEN ESITYKSEN SISÄLLÖSTÄ

SYKEn mielestä ehdotetut kaivoslain muutokset toteuttavat pääosin hallituksen esityksen tavoitteet. Esimerkiksi:

- Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä asema- tai yleiskaava, mikä parantaa kaivosten paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia. Päätösvalta asiasta tulee paikalliselle tasolle, jolle

kaivoksen vaikutuksetkin suurelta osin kohdistuvat. Se, että kaivostoiminnan olisi perustuttava yleis- tai asemakaavaan on yksiselitteisempää ja ennustettavampaa kuin nykyinen säännös, joka mahdollistaa kaivosluvan myöntämisen myös silloin, kun toiminnan vaikutukset on muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa.

- Kaivostoiminnan lisäksi muut elinkeinot otetaan huomioon nykyistä vahvemmin uusien kaivoslupien lupaharkinnassa.
- Muutokset saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, kuten täsmennykset luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn sekä tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen.
- Vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla parannetaan tiedonsaantia.
- Malminetsintäalueiden varaussääntelyä muutetaan tarpeettoman laajojen varausten vähentämiseksi, esimerkiksi ottamalla varausaluetta koskeva veronluonteinen maksu käyttöön
- Vakuuksia koskevaa sääntelyä muutetaan laajentamalla vakuuksien käyttöalaa.
- Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvää sääntelyä tarkennetaan ja otetaan ilmoitusmenettely käyttöön kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle.
- Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen yhtenäistämiseksi otetaan käyttöön hakijan neuvonta, joka mahdollistaa ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomainen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisi hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset.
- Kun ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023, muutokset alkavat vaikuttaa pian.

SYKEn mielestä tarvitaan lisäksi seuraavia toimenpiteitä:

Hallituksen esityksen perusteluissa tehtyyn ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointiin on selvästi käytetty resursseja. Mahdolliset taloudelliset riskit ja kustannukset on kuitenkin arvioitu yksityiskohtaisemmin kuin uudistusten myönteiset vaikutukset.

Kaivoslain uudistamisen lisäksi tarvitaan myös muun kaivostoimintaan sovellettavan lainsäädännön uudistamista, jotta kaikki kaivostoiminnan sääntelyn uudistamisen tunnistetut muutostarpeet saadaan toteutettua, mihin viitataan myös lakiehdotuksen perusteluissa (HE sivu 47)

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista tulee ripeästi selvittää, eikä pelkästään odottaa kokemuksia kaivoslakiuudistuksen vaikutuksista, vaikka lain perusteluissa näin ehdotetaan (HE sivu 48).

Kaivoshankkeen kuntarajat ylittäviä ympäristö- ja muita vaikutuksia voidaan jatkossakin arvioida myös maakuntakaavoituksen keinoilla. On varmistettava, että myös pienillä kunnilla on resursseja ja riittävän vahva osaaminen laadukkaaseen kaavoitukseen ja suunnitteluprosessiin.

Vaikka kaivosalueilta odotettaisiin lain myötä aiempaa parempaa maisemointia ja jälkimaisemointia (HE sivu 64), on alueen geokemia kuitenkin ratkaisevassa roolissa kaivoksen jälkeisiin ympäristövaikutuksiin sekä mahdollisuuksiin muunlaiseen maankäyttöön. Esimerkiksi toimenpiteet, jotka muuttaisivat veden virtauksia alueella, on estettävä jälkihoitotoimenpiteiden jälkeen. Tämä asettaa edelleen rajoitteita alueen käyttömahdollisuuksiin (esim. metsäojitukset) tai käyttötarkoitukseen (esim. pintamaata kuluttavat käyttötarkoitukset). Sulkemistoimiin kohdistuvan vakuuden pitäisi kattaa myös tiedon siirto kaivosalueen käytön rajoitteista alueen palautuessa omistajan käyttöön tai myytäessä eteenpäin.

Kaivosten ympäristövaikutusten arviointi kaivoksen koko elinkaaren ajan on vaikeaa YVA-menettelyvaiheessa, sillä kaivosalue muuttuu ja laajenee vuosien varrella, louhinnan ja malminetsinnän edetessä. Tämän vuoksi YVA-menettely voi esittää arvioita ympäristövaikutuksista vain kaivoksen alkuvaiheen suunnitelmien perusteella, mutta näillä arvioilla on vaikea kattaa koko kaivoksen elinkaarta (HE sivu 66).

Ehdotetussa kaivosvakuussääntelyssä on varauduttu siihen, että kaivoksen toiminta tilapäisesti keskeytyy esimerkiksi konkurssitilanteessa ja tarvitaan vakuudesta rahoitusta ympäristönsuojelutoimenpiteille kuten suojapumppauksille. Ehdotettu vuoden mittainen rahoitus (kaivoslaki 108 §:n 1 momentin 2 kohta) voisi kuitenkin

olla huomattavasti pitempi. Esimerkiksi maailmanmarkkinahintojen suhdannevaihtelut saattavat aiheuttaa kaivostoiminnan taloudellista kannattamattomuutta pidemmän ajanjakson.

Jotta lain sinänsä hyödylliset uudet muotoilut saadaan jalkautettua soveltamiskäytännöiksi, lain toimeenpanon tueksi tarvitaan riittävän paljon koulutusta, ohjeistusta ja tiedotusta.

EHDOTUSTEN VAIKUTUS NS. YMPÄRISTÖNSUOJELUN TASOON

SYKE toteaa, että ehdotetut kaivoslain muutokset edistävät osin yritysten ympäristöasioiden hallintaa ja ympäristönsuojelun asemaa malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa.

Positiivisia vaikutuksia voisi olla esimerkiksi muutoksilla kaivos- ja malminetsintälupien lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn. Uudistettavassa kaivosluvassa annettaisiin tarpeelliset lupamääräykset esimerkiksi puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana; kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset sekä toimenpiteistä, joilla estetään kaivoslain 5 §:ssä mainittujen huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Malminetsintäluvassa annettaisiin tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Tosin parannukset riippuvat esimerkiksi siitä, kuinka hyvin malminetsinnän lupamääräyksissä huomioidaan jatkossa myös lentäen tehtävien malminetsintämenetelmien mahdolliset vaikutukset ympäristöön ja terveyteen, ottaen huomioon esimerkiksi lintujen pesimärauha. Annettaessa lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Lisäksi SYKE toteaa, että lakiesitys ei huomioi lainkaan uusimpia malminetsintätekniikoita. Esimerkiksi ilmasta käsin tehtävää malminetsintää ei ole huomioitu lainkaan, vaikka alhaalla lentävät miehittämättömät alukset (dronet) voivat häiritä lintujen pesimärauhaa ja poronhoitoa malminetsintää tehdessä. Kuvantamalla tehtävät malminetsintämenetelmät (dronet, helikopterit) voivat myös aiheuttaa yksityisyyden suojan häirintää. Säteilylähteiden kaivaminen maahan pitäisi myös olla viranomaisen tiedossa olevaa toimintaa, ottaen huomioon ympäristöturvallisuus sekä maastossa jokamiehenoikeudella liikkuvien henkilöiden turvallisuus. Toivottavaa olisi, että lentäen tehtävät malminetsintämenetelmät lisättäisiin edes 12 §:n 4 momentin perusteluihin.

SYKE toteaa, että muutokset voivat kuitenkin lisätä riskiä ympäristöluvan sekä kaivosluvan määräysten päällekkäisyyksistä tai ristiriitaisuuksista. Kaivos- ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto lupaprosessien aikana voisi vähentää näiden riskiä sekä vastaavasti lisätä positiivisia yhteisvaikutuksia ympäristöön. Näin ollen kaivoslupa- ja ympäristölupaprosessien yhteensovittamista olisi selvitettävä. Yhteistyö vaatii onnistuakseen viranomaisilta riittäviä resursseja.

EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖN TILAAN

SYKE on samaa mieltä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa, että ehdotuksilla voi olla myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta ne ovat verrattain vähäisiä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja -asetus (713/2014) ovat kaivostoiminnan ympäristövaikutusten vähentämisen kannalta kaivoslakia merkittävämpi ohjauskeino. Ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökulmasta myös vesilaki (2011/587), luonnonsuojelulaki (1096/1996), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (525/2017) ja -asetus (277/2017) sekä valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013) vaikuttavat osaltaan, muun sääntelyn lisäksi, ympäristön suojeluun.

Uudistuksesta aiheutuvia myönteisiä ympäristövaikutuksia voi olla kuitenkin sillä, 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. Jotta myönteisiin vaikutuksiin päästäisiin, tulee kaavan tavoitteiden sisältää kuitenkin edellä mainitut tavoitteet ja kaavan pohjana olla riittävät selvitykset. Lisäksi SYKE yhtyy esitysluonnoksen vaikutusten arviointiin, jossa todetaan, että kaivoslainsäädännön mukaisten lupien määräyksillä on mahdollista paikallisesti ohjata kaivostoiminnan vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, mutta tosin lähinnä vain kaivostoimintaa varten varatuilla alueilla.

Lausunnon on laatinut vastuuvalmistelijana erikoistutkija Sari Kauppi ja muut valmistelijat olivat erikoistutkija Jouko Tuomainen, tutkija Paula Leskinen, johtaja Kari Oinonen, johtaja Petrus Kautto ja kehittämispäällikkö Taina Nystén.

SYKE

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi