10.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp)

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi kaivoslain muuttamisesta.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä ”MaRa”) kiittää kutsusta tulla ympäristövaliokuntaan kuultavaksi ja toteaa asiassa seuraavaa:

1. Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen

Kaivostoiminta ja matkailu vahvistavat monien alueiden elinkeinoelämää ja työllisyyttä sekä kulkuyhteyksiä. Näitä elinkeinoja ei pidä sen vuoksi nähdä toisiaan poissulkevina. Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen samalla alueella muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi silloin, kun malmi- ja mineraalivarat sijaitsevat matkailun kannalta tärkeällä alueella tai sen välittömässä läheisyydessä.

Kaivostoiminnasta aiheutuu muun muassa melua, pölyä, tärinää sekä jätevesien johtamisesta vesistöön ja lisääntyneestä raskaasta liikenteestä muodostuvia haittatekijöitä. Nämä jäävät usein huomioon ottamatta ympäristön rakenteelliseen muutokseen vaikuttavina tekijöinä. Ne ilmenevät myös maisemaan, valaistukseen ja erämaisuuden katoamiseen liittyvinä tekijöinä, mitkä heikentävät kaivosten lähellä asuvien ja alueen muiden elinkeinojen ja erityisesti luontomatkailun alueellisia ja paikallisia toimintaedellytyksiä. Kaivostoiminta ei sovi niille alueille, missä matkailuun perustuvat elinkeinot pohjautuvat puhtaaseen luontoon ja hiljaiseen äänimaisemaan.

2. Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

Hallitusohjelmaan on kirjattu kaivoslain muuttamisen yhdeksi tavoitteeksi parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Lakiehdotus ei kuitenkaan näytä juurikaan sitä parantavan. Näin se ei myöskään täytä hallitusohjelman mukaista tavoitetta.

Lainsäädäntö ei nykyisellään ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamista, mikä vaikeuttaa kaivosten vaikutusten kokonaisvaltaisia arviointimahdollisuuksia kaivoslupamenettelyssä. Lisäksi eri intressiryhmien tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisena puutteena on kaivosten vaikutusten hallinnan hajanaisuus ja lupajärjestelmän monimutkaisuus.

On kuitenkin olennaista ja välttämätöntä, että kaivoshankkeen ympäristövaikutukset on ennen kaivosluvan myöntämistä selvitetty ja että hankkeelle on ylipäätään mahdollista myöntää ympäristö- ja vesitalouslupa. Tätä tukee myös työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuna (2019:44) toteutetusta selvityshenkilö Pekka Vihervuoren antamassa selvityksessä esitetty johtopäätös ns. yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumisesta suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen. Vihervuoren mukaan kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä.

MaRa katsoo, että kaivoslakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan kaivosluvan edellytyksenä tulee olla kaivoshankkeelle myönnetty ympäristö- ja vesitalouslupa.

3. Intressivertailu

Hallituksen esityksen mukainen lakiehdotus ei sisällä erityistä intressivertailua koskevaa säännöstä. Siitä huolimatta että sitä puoltavia seikkoja on monia. Nimenomaisesta intressivertailua koskevasta säännöksestä olisi hyötyä arvioitaessa esimerkiksi kahden paikkasidonnaisen elinkeinon, kaivostoiminnan ja matkailun, yhteensovittamista samalla alueella ja lisäksi kaivosluvassa annettaviin määräyksiin toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

Intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu ensisijaisesti sillä, että intressivertailun käyttöönotto on vaikeaa. Intressivertailu on kuitenkin tärkeää eri osapuolten kannalta, jotta jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisi tieto siitä, jos kaivoshanketta ei voida toteuttaa. Nykyinen jopa yli kymmenen vuotta kestävä epävarmuuden tila mahdollisen kaivoksen perustamisesta on kaikille osapuolille haitallista.

Toiseksi intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu sillä, että kaavoituksella nähdään olevan intressivertailuun verrattavaa merkitystä, koska siinä kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti. On kuitenkin hyvä huomioida, että kaavoitusta koskevan päätöksenteon yhteydessä ei tavallisesti ole vielä mitään tietoa siitä, millaista kaivostoimintaa on alueelle myöhemmin tulossa. Siinä yhteydessä ei myöskään ole mahdollista arvioida luotettavalla tavalla kaivoksen aiheuttamia mahdollisia riskejä ja vaikutuksia ympäristölle eikä toisaalta kaivoksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia alueella jo toimiville elinkeinoille. Näitä vaikutuksia voi arvioida vasta myöhemmin, kun alueelle suunnitellusta kaivostoiminnasta on saatavilla enemmän tietoa.

MaRa korostaa sitä, että todellisuudessa kaivostoiminnan aiheuttamia hyötyjä ja haittoja ei ole mahdollista arvioida vielä kaavoittamisen yhteydessä. Näin myös eri intressit voi arvioida vasta myöhemmin, kun kaivosyhtiö hakee lupaa toiminnalleen. Intressit tulevat arvioiduksi lupaharkinnan yhteydessä. Siinä kohtaa lupaviranomaisen tulee punnita hyötyjä ja haittoja ja sitä, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ja toisaalta, onko sen myöntämiselle jotain esteitä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuna (2022:26) toteutetusta Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana -loppuraportista ilmenee useita merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat intressivertailun sisällyttämistä osaksi kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Siinä hyödyt ja haitat voisi asettaa samalle tasolle. Kaivoslain sisällä menettelyjä olisi vain yksi – oikeudet mineraaleihin (kaivoslupa) ja alueisiin (kaivosaluelunastuslupa) sekä intressivertailu niihin liittyvistä intresseistä olisi samassa päätöksessä. Laajempi intressivertailu tarjoaisi myös laajemman paikallisen tason hyväksyttävyyden kaivoshankkeelle, jonka vaikutukset olisi selvitetty ja hyötyjen ja haittojen välinen punninta tehty osana yhden ja saman lupaviranomaisen tekemää harkintaa ja sen perusteella tehtyä lupapäätöstä.

MaRa toteaa, että kaivostoiminnasta eri elinkeinoille aiheutuvien hyötyjen ja haittojen välistä punnintaa ei ole mahdollista tehdä ilman intressivertailua. Siihen ei riitä se, että kaavoituksella voidaan nähdä jossain määrin olevan intressivertailun kaltaisia elementtejä, vaikkakin kunta voi siinä lopulta päättää, miten kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisella tasolla.

MaRa katsoo, että intressivertailua koskeva säännös on lisättävä kaivoslakiin. Samalla se tukisi lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentissa säädettyä edellytystä, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

4. Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet

Lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan lupaa 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.

Nykyisin kunta voi vastustaa malminetsintä- ja kullanhuuhdontaluvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta painavasta syystä. Yleisen edun lisääminen poikkeukseksi kuntien oikeuksiin heikentää kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Todettakoon myös, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei esitetä tämän poikkeuksen lisäämiselle mitään perusteluja.

Pitkään jatkuvilla malminetsintäluvilla on merkitystä alueen asukkaille ja muiden elinkeinojen harjoittajille. Ne laskevat alueen matkailuelinkeinojen elinvoimaa ja vaikuttavat siihen, kuinka paljon matkailu työllistää jatkossa paikkakunnan asukkaita ja tuottaa valtiolle ja kunnille verotuloja.

Lakiehdotukseen sisältyvä poikkeus vaarantaa paikallisdemokratian toteutumisen lupaharkinnassa. Yleisen edun perusteella lupaviranomainen voi esimerkiksi myöntää malminetsintäluvan tilanteessa, jossa kunta vastustaa laatimansa kuntastrategian perusteella luvan myöntämistä.

MaRa esittää, että lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohtaan tehty lisäys poikkeuksesta malminetsintäluvan myöntämiseksi tärkeän yleisen edun perusteella tulee poistaa.

5. Siirtymäsäännökset

Yleinen lakiehdotukseen sisältyvä siirtymäsäännös koskisi ennen lain voimaantuloa jätettyjen lupahakemusten ja muiden asioiden käsittelyä. Kaivosluvat tulisi saattaa tämän lain vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

MaRa toteaa, että viiden vuoden siirtymäaika on liian pitkä. Hallitusohjelmassa kaivoslain muuttamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen käytännön toiminnassa on tarpeen saattaa voimaan nopealla aikataululla. Sen vuoksi kaivosluvat tulee saattaa uuden lain vaatimusten mukaisiksi mahdollisimman nopeasti.

MaRa esittää, että viiden vuoden siirtymäaika tulee ensisijaisesti joko kokonaan poistaa lakiehdotuksesta tai toissijaisesti lyhentää kahteen vuoteen. Ei ole myöskään perusteltua, että kaivoksen vähäisen apualueen laajentaminen olisi mahdollista viiden vuoden ajan lain voimaantulosta. Sitäkin koskevaa siirtymäaikaa tulee vähintäänkin lyhentää kahteen vuoteen, minkä jälkeen myös vähäisen apualueen laajentamisiin tulee soveltaa uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry



Sami Hämäläinen
lakimies, varatuomari

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä, viikko-osakeyrityksiä, leirintäalueita, kongressi- ja tapahtumatoimialan yrityksiä, ravintoloita, catering-yrityksiä, eines- ja valmistuskeittiöitä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalveluyrityksiä, luontomatkailuyrityksiä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluita tarjoavia yrityksiä. MaRassa on 3 100 jäsentä, joilla on 7 700 toimipaikkaa. MaRan jäsenyritykset työllistävät noin 70 000 henkilöä.