Johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen
Hallitusneuvos Tuula Manelius
Kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen

VASTINE
18.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE ANNETTUJEN KIRJALLISTEN HUOMAUTUSTEN JOHDOSTA (HE 126/2022 VP)

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava ja että lupaharkinnassa otettaisiin huomioon maisemalliset, ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset sekä muut elinkeinot nykyistä tehokkaammin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Tiedonsaantioikeuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan vuosittain pidettäviä avoimia yleisötilaisuuksia. Varaussääntelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevia alueellisia rajoituksia ja varaajaa koskevan veronluonteisen maksun käyttöönottoa. Vakuuksia koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutoksia. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn, joilla on merkitystä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kannalta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistamista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

Hallituksen esitystä käsiteltiin ympäristövaliokunnan kuulemisissa 6.10. ja 11.10. Seuraavassa esitetään sisennetyissä kappaleissa työ- ja elinkeinoministeriön kannanotot niihin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomautuksiin ja ehdotuksiin, jotka nousivat ympäristövaliokunnan käsittelyssä esiin ja liittyvät suoraan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

2. Asiantuntijalausuntojen keskeisimmät huomautukset

Voimassa olevan kaivoslain ja tämän lakiesityksen perustuslainmukaisuus

1.7.2011 voimaan tulleen kaivoslain (621/2011) perustuslainmukaisuus on tutkittu lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä (perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp). Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana kymmenen kertaa lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi tai viranomaismenettelyjen sujuvoittamiseksi.

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevassa lupakäsittelyssä noudatetaan kuulemismenettelyä, pyydetään viranomaisilta tarvittavat lausunnot, lupapäätökset ratkaistaan virkavastuulla ja päätöksistä on valitusoikeus.

Nyt käsiteltävänä olevalla lakiesityksellä vahvistetaan lain sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita. Nyt ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan maanomistajien oikeuksiin sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä ja ympäristöperusoikeuteen vahvasti kytkeytyviä legitiimejä tarkoitusperiä. Perustuslakivaliokunta tulee antamaan lausunnon lakiesityksestä.

Kaivoslain mukaista toimintaa koskevan lainsäädännön kokonaisuus

Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja muu ympäristö- ja turvallisuussääntely, kuten luonnonsuojelulaki (1096/1996), vesilaki (587/2011), patoturvallisuuslaki (494/2009) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki).

Kaivostoimintaa varten on oltava pääsääntöisesti ympäristövaikutusten arviointi, ympäristölupa, vesitalouslupa, kemikaaliturvallisuuslain mukaiset luvat, kaivosturvallisuuslupa ja kaivostoimitus. Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivuu. Ympäristöluvassa annetaan määräyksiä muun muassa kaivoksen toiminnassa syntyvistä jätteistä ja niiden käsittelytavoista ja -alueista sekä niihin liittyvästä kaivosalueen vesitaseen hallinnasta. Lisäksi ympäristöluvan alaan kuuluu suuronnettomuuden vaara. Lakiesityksen mukaan jatkossa kaivosluvan edellytyksenä on kuntakaava (yleiskaava tai asemakaava), ja onkin huomioitava, että kuntakaavan sisältövaatimukset ovat yksityiskohtaisemmat kuin maakuntakaavan. Lisäksi kaivostoimintaa varten vaaditaan useimmiten rakennuslupa.

Muusta lainsäädännöstä voi myös johtua rajoituksia malminetsintään. Eduskunnan käsittelyssä oleva luonnonsuojelulain uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 76/2022) pitää sisällään kiellon malminetsinnästä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa. Kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa on kuitenkin mahdollista tietyin edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä geologiselle tutkimukselle. Luonnonsuojelulakia koskevan lakiesityksen mukaan valtion muilla luonnonsuojelualueilla on mahdollista myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä malminetsintään, joskin nykyistä tarkemmin edellytyksin. Metsähallitus voi myöntää edellä tarkoitetun poikkeamisluvan laissa mainittujen edellytysten täyttyessä.

Osa luonnonsuojelulain säännöksistä tulee sovellettavaksi kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä. Esimerkiksi Natura-alueelle toimintaa suunniteltaessa tulee lupavaiheessa selvittää mahdollisen toiminnan vaikutukset alueen suojeluarvoille (Natura-arviointi- ja lausuntomenettely), eikä suojeluarvoja merkittävästi heikentävälle hankkeelle saa myöntää lupaa. Kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa on huomioitava luonnonsuojelulain säännökset ja tarvittaessa annettava yksilöityjä lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei kaivoslain mukaisessa toiminnassa aiheudu luonnonsuojelulaista johtuvaa kiellettyä seurausta. Luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin liitetään toimenpiteitä rajaavia lupaehtoja tai ajallisia rajoituksia.

Ympäristölupa ennen kaivoslupaa

Kaivostoimintaa ei voida aloittaa ennen kuin kaikki lainsäädännön edellyttämät luvat on saatu ja lupien edellyttämät velvoitteet, kuten vakuudet, on asetettu. Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluu kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön ja lupien välinen työnjako. Kaivoslaki sisältää elinkeino-oikeudellisten elementtien rinnalla myös jonkin verran ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä aineksia, vaikka esimerkiksi kaivoksen keskeiset ympäristövaikutukset kuten päästöjä koskeva ympäristölupasääntely lupamenettelyineen onkin muussa lainsäädännössä, eli ympäristönsuojelulaissa. Luvat ovat itsenäisiä ja perustuvat kunkin soveltamisalan lainsäädäntöön, eikä lupapäätösten sisältöön voi vaikuttaa se, missä järjestyksessä eri luvat myönnetään. Lupaviranomaiset ratkaisevat lupapäätökset virkavastuulla aina kunkin sovellettavan lainsäädännön mukaisesti, ja kaikilla luvilla on oma roolinsa. Kaivosluvassa lyödään lukkoon erityisesti kaivosalueen rajat, ja kaivosluvan perusteella aloitetaan maksamaan maanomistajakorvausta. Maanmittauslaitoksen toimittama kaivostoimitus suoritetaan kaivosluvan perusteella. Käytännössä kaivohankkeissa joskus ympäristölupa on saatettu myöntää ennen kaivoslupaa, mutta pääsääntöisesti on ollut toisin päin.

Jos ympäristölupa säädetään kaivosluvan edellytykseksi, muuttuu haitankärsijöille maksettavien korvausten alkamisen ajankohta myöhemmäksi. Lisäksi järjestyksen muuttaminen saattaa pidentää kaivostoiminnan luvitukseen kuluvaa kokonaisaikaa ja samalla kansalaisten haitalliseksi kokemaa epävarmuusaikaa.

Sitten kun lupia voidaan alkaa enemmälti käsittelemään eräiden ympästöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) mukaisesti on ympäristöviranomaisten ja kaivosviranomaisen annettava lupapäätökset samanaikaisesti. Tällöin on lupakäsittelyjen joutuisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa edellä mainittujen haitankärsijöiden korvausten ja kansalaisten kokeman epävarmuusajan vuoksi.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan lupamääräysten mahdollinen päällekkäisyys

Kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevan pykälän säännöskohtaisiin perusteluissa on selkeyden vuoksi korostettu, ettei kaivoslupaan liitetyillä lupamääräyksillä kuitenkaan voida osaksikaan ratkaista ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupa-asiaa rajaavalla tavalla. Ympäristöllisten elementtien lisääminen kaivoslakiin edellyttää jatkossa entistä enemmän kaivos- ja ympäristöviranomaisten välistä yhteistyötä sekä edellyttää viranomaisilta laajempaa asiantuntemusta ja lainsäädäntökokonaisuuden hallitseminen, jotta vältetään päällekkäisyys ja varmistetaan päätösten selkeys. Hakijan neuvontaa koskevaan tapaamiseen (lakiesityksen 31 a § 2 momentti) voidaan kutsua myös viranomaisia.

Sulkemissuunnitelma

Voimassa olevan kaivoslain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys toimintaa koskevista suunnitelmista.

Sulkemissuunnitelmaan vaikuttaa myös se millaiset tekniset ratkaisut, mukaan lukien ympäristölupa toiminnalle saadaan. Sulkemista koskeva suunnitelma täsmentyy toiminnan edetessä ja kaivoslupien määräaikaistarkastuksissa.

Toiminnan suunnittelulla, toiminnanaikaisella jatkuvalla sulkemisella ja huolella suunnitelluilla sulkemistoimilla ympäristöllisiä vaikutuksia voidaan minimoida. Tehtyjen sulkemistoimien tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus varmistetaan alueen jälkivalvonnalla ja tarvittaessa tehtävillä korjaavilla toimenpiteillä. Tähän liittyviä muutosesityksiä on annettu lakiesityksen 18 §:n 1 momenttiin 6 kohdassa (kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle) ja 143 §:ssä (Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.). Lakiesityksessä ehdotetaan vakuuksia koskevaa säännöstä muutettavaksi luettelemalla lopetus- ja jälkitoimenpiteet, mitä vakuuden tulee kattaa, ja viittaamalla niitä koskeviin säännöksiin, kuten myös 143 §:ään.

Käytännössä on huomattu, että on tärkeää aloittaa kaivosalueen tulevan käytön suunnittelu (käyttömahdollisuuksien kartoitus ja niiden pohjalta kaivosalueen tulevan käytön suunnittelu) jo hyvissä ajoin ennen kaivostoiminnan lopettamista. Maakunnan alueiden käytöstä ja alue-kehittämisestä vastaava viranomainen, maakunnan liitto on alkuvaiheen selvittelyissä hyvä kontaktiviranomainen. Alueen tulevan käytön suunnittelu on tärkeää, sillä kaivostoiminta on aina määräaikainen maankäyttömuoto, ja alue vapautuu muuhun käyttöön kaivostoiminnan päättymisen jälkeen. Hyvällä ja oikea-aikaisella suunnittelulla voidaan kaivosalueen tulevan käytön kautta mahdollistaa alueelle rakennetun infrastruktuurin hyötykäyttö mahdollisimman kestävästi tai suunnitella alueen sujuva muutos mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan ja palvelemaan virkistystä tai seudun muita elinkeinoja. Tämä on merkityksellistä esimerkiksi rakennusten ja rakennelmien sekä tiestön ja muun infran säilyttämiseksi alueella, jos sen on tarpeen alueen tulevan käytön kannalta. Tulevaa käyttöä suunniteltaessa on kuitenkin otettava huomioon kiinteistön omistajuus (kaivosluvan haltija vai joku muu taho), mikä on alueen kaavan mukainen käyttötarkoitus (onko tulevaa käyttöä kaavoitettu) ja alueen turvallisuuden vaatimukset. Kaivosluvan haltijalla on kokonaisvastuu kaivosalueen turvallisuudesta, kunnes kaivosalue on lakkautettu.

Saamelaisia alkuperäiskansana koskevat huomiot

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on siirtänyt osan neuvotteluissa keskustellun 38 §:n sisällöstä lupahakemusta koskevaan 34 §:ään. Saamelaiskäräjät korostaa hakijan selvitysvelvollisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että luvan myöntämisen edellytyksenä annettavat selvitykset tulee antaa jo lupahakemuksen yhteydessä, joten selvitysvelvollisuudesta tulee säätää lupahakemusta koskevassa 34 §:ssä, jossa on myös tarkennettu selvityksen sisältöä. Yleisesti suomalaisessa oikeusjärjestelmässä, silloin kun haettavana on jokin lupa tai etuus, on hakijan hakemuksensa yhteydessä esitettävä kaikki viranomaisen päätöksensä tueksi tarvitsemat tiedot. Viranomainen tarkastaa hakemuksen tietojen paikkansa pitävyyden. Näin on myös kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä. Hakemuksen yhteydessä toimitettu sel-

vitys on pohjana 38§ :n mukaisessa menettelyssä, ja selvityksen oikeellisuuden lupaviranomainen on varmistanut. Asian selvittäminen 38 §:n mukaisessa menettelyssä perustuu näin ollen mahdollisimman luotettavaan tietoon.

Saamelaiskäräjät esittää, että lakiin lisättäisiin uusi 38 a § neuvotteluista, joiden tarkoituksena on hankkia Saamelaiskäräjien antama, oikeisiin, oikea-aikaisiin ja riittäviin tietoihin perustuva ennakkosuostumus lupahakemuksen mukaiselle hankkeelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että säädösehdotus on tarpeeton. Saamelaiskäräjien ja viranomaisten kanssa käytävistä neuvotteluista on jo säädetty kattavasti, sekä saamelaiskäräjälaissa, että asian selvittämisestä ja yhteistyömenettelystä hallituksen esityksen 38 §:ssä. Saamelaiskäräjien ehdotus sisältää lisäksi asioita, jotka kuuluvat saamelaiskäräjälain valmisteilla olevaan uudistukseen, ja näihin työ- ja elinkeinoministeriö ei voi ottaa kantaa. Työ- ja elinkeinoministeriö muuttaa tarvittaessa lainsäädäntöään tältä osin, jos saamelaiskäräjälain muutos sitä edellyttää.

Saamelaiskäräjät nosti esiin voimassa olevan kaivoslain 50 §:n ja ehdotti, että haitan kynnystä koskevaa määrittelyä muutettaisiin niin, että määritelmä ”olennainen heikentäminen” muutettaisiin muotoon ”ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa”.

Työ ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallitus ei kuitenkaan ehdota muutosta 50 §:ään. Lupien tulevaisuudessa suunnitellun yhteensovittamisen kannalta on tärkeää, että ympäristönsuojelulain ja kaivoslain säännökset olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia. Voimassa olevassa kaivoslaissa malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä vastaavien muiden lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria, kolttien elinolosuhteita, ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella. Lupa voidaan kuitenkin 50 §:n mukaan myöntää esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin. Ympäristönsuojelulain luvan myöntämisen esteitä koskevassa 49 §:ssä on vastaavan sisältöinen säännös. Sen mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa aiheudu olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella periteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Poronhoito

Paliskuntain yhdistys edellyttää muun muassa, että poronhoitoa koskevat asiat olisi käsiteltävä lakiehdotuksen 38 §:n mukaisessa menettelyssä. Paliskuntain yhdistys edellyttää, että lupahakemusta koskevaan 34 §:ään on lisättävä erityinen maininta poronhoidolle aiheutuvista vaikutuksista.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan Vihervuoren raportissa tarkoitettiin nimenomaan tiedottamista koskevan menettelyn yhdenmukaistamista koko poronhoitoalueella, näin kaikkien paliskuntien saama tieto varmistaa osallistumisen lupamenettelyihin.

Erityisesti poronhoitoa kokevan alueen poronhoitoa varten on poronhoitolain (848/1996) 2 §:n 2 momentissa erityissäännös. Erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Maan luovuttaminen tai vuokraaminen tällä alueella saa tapahtua vain sillä ehdolla, että maanomistajalla tai vuokramiehellä ei ole oikeutta saada korvausta porojen aiheuttamista vahingoista.

Esityksen mukaan poronhoito muulla kuin erityisesti poronhoitoon varatulla alueella tulee otetuksi huomioon samalla tavalla kuin muutkin elinkeinot. Hakemuksen yhteydessä toimitetaan muun muassa selvitys hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta. Lisäksi on esitettävä selvitys niistä joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea.