§ Lausunnon antaminen työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

HL/120/03.05.04/2022

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuusuuden turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”. Tässä esityksessä tavoitteena on esittää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Esityksessä on myös vastattu Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta eduskunnan kirjelmässä annettuihin huomioihin. Lisäksi kaivosviranomaisen lupatoimintaa tarkennettaisiin myös asetustasolla, tämän vuoksi on esitetty valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä kaava. Muun muassa paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien parantamista vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Varaussääntelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevan veronluonteisen maksun käyttöönottoa ja varausajan lyhentämistä.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain mukaisessa sääntelyssä esityksessä ehdotetaan muutosesityksiä, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin muun muassa, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle. Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn ja muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi hallituspuolueet ovat sopineet lisäksi malminetsintää koskevasta kiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion

muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Nämä ehdotukset tulevat sisältymään luonnonsuojelulakia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, muun muassa täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistamista.

Lain toimivuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn, kaivospanttitietojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn, kaivostoimitusta koskevaan sääntelyyn ja hallintopakkosääntelyyn.

Lupaviranomaisten voimavarojen osalta kaivosviranomaiselle tullaan vuoden 2023 valtion talousarvioon esittämään tarvittavia resursseja.

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Lain soveltamisesta ei ole vielä kattavia kokemuksia kaivostoiminnan osalta. Yhtään voimassa olevan kaivoslain nojalla annettua uutta kaivoslupaa ei ole vielä edennyt kaivostoimintaan asti. Voimassa olevan kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on toistaiseksi pääosin rajoittunut malminetsintää, kullanhuuhdontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lainmukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan.

Esityksen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toimivuutta.

Lausuntomateriaali on luettavissa lausuntopalvelu.fi -palvelussa, johon myös lausunnot pyydetään jättämään 12.4.2022 mennessä.

Lausunnonantajilta toivotaan vastausta esitettyihin kaivoslain muutoksen kannalta keskeisiin kysymyksiin, joiden mukaisesti myös päätösesitys on jäsennelty.

Asian on valmistellut maakuntainsinööri Paula Mustonen, puh. 050 375 3218.

Esitys

Vs. maakuntajohtaja: Maakuntahallitus päättää antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon:

Kysymys 1: Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.

Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

Hämeen liiton lausunto: Hämeen liiton mielestä varausmaksun asettaminen varaajalle on perusteltu. Näin vältetään ylisuurien ja tarkoituksettomien alueiden

varaaminen ja varausalueista tulee harkitumpia. Lakiehdotuksessa esitetty varausmaksun suuruus 1 euro/hehtaari on kuitenkin kovin alhainen ja maksun määrää tulisi harkita nostettavan, jotta haluttu lopputulos voidaan saavuttaa. Lakiehdotuksen mukaan varausalue ei saisi sijaita kaivoslain 7 § ja 9 §:ssä tarkoitetuilla alueilla. Tämä on hyvä lisäys, jos näihin pykäliin lisätään kansallispuistot, luonnonsuojelualueet ja Natura-alueet**.**

Varausajan lyhentämistä kahdesta vuodesta vuoteen on perusteltua sillä edellytyksellä, että lainsäätäjä on varma siitä että yksi vuosi on riittävä aika malminetsintäluvan hakemiselle. Lakiehdotuksessa esitetään vuoden määräajasta poikkeamismahdollisuutta kaivosviranomaisen päätöksellä ja varausajasta poikkeamisesta ei saa tulla käytäntöä liian lyhyeksi asetetun varausajan vuoksi.

Kaikki parannukset, jotka lisäävät osallisten tiedonsaantia ja mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä ovat tervetulleita, kuten varaajan ilmoitusvelvollisuus varausilmoituksen jättämisestä sekä tiedonsaannin vapaa saatavuus viranomaisten järjestelmistä.

Kysymys 2: Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

Hämeen liiton lausunto: Keskeisten lakien rajat eivät ole selvät. Kaivoslakiin olisi selkeämmin kirjattava, mitä muiden lakien velvoitteita hakijan on otettava huomioon varauksia, malminetsintä- tai kaivos- ja kullanhuuhdontalupia haettaessa tai tällaisen toiminnan aloittamista suunniteltaessa. Myös lakien väliset suhteet ovat epäselvät. Vesilaki kieltää mm. vesistöjen pilaamisen ja luonnonsuojelulaki kieltää uhanalaisten lajien elinympäristöjen tuhoamisen, miten tämä näkyy kaivoslain pykälissä tai kaivostoiminnan edellytyksissä? Tulisi harkita sitä, voiko kaivoslakipykäliin lisätä enemmän viitteitä muuhun lainsäädäntöön.

Suurin ongelma kaivoslakiluonnoksessa on, että se ei yksiselitteisesti kiellä malminetsintää ja kaivosvarauksia luonnonsuojelualueilla ja muilla arvokkailla luonnonalueilla. Tässä on perusteluna se, että asia kuuluu luonnonsuojelulakiin. Uutta luonnonsuojelulakiehdotusta ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty, joten tässä vaiheessa emme voi tietää, tuleeko kaivostoiminnan harjoittaminen kansallispuistoissa sallituksi vai kielletyksi luonnonsuojelulaissa. Hämeen liitto esittää, että nykyisen kaivoslain 7 §:ää, jossa määritellään missä malminetsintä työtä ei saa tehdä, muutetaan siten, että sinne lisätään muiden rajoitusalueiden joukkoon kansallispuistot, luonnonsuojelualueet ja natura-alueet. Tässä pykälässä on lueteltu muidenkin erityislakien kohteita esim. hautausmaat (kirkkolaki), puolustusvoimien alueet ja yleiset tiet (tielaki). Sama lisäys tulee tehdä nykyisen kaivoslain 9 §:ään, joka koskee malminetsinnän luvanvaraisuutta, tässä pykälässä on viitattu muihin erityislakiin, mutta ei luonnonsuojelulakiin. Viittaus luonnonsuojelulakiin on myös lisättävä.

Kysymys 3: Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

Hämeen liiton lausunto: Varausalueiden suhteettoman suuri koko on aiheuttanut huolta alueen kansalaisissa. Huolestuminen on saattanut johtua siitä, että varausalueen luonnetta ei ole täysin ymmärretty. Lakiehdotuksessa mainittu varaajan tiedotusvelvollisuus huolellisesti toteutettuna voisi auttaa tässä asiassa. Hämeen liiton tietoon ei ole kantautunut, että malminetsintäluvista maakunnan alueella olisi koitunut kohtuutonta haittaa esimerkiksi alueen elinkeinotoiminnoille.

Kysymys 4: Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Hämeen liiton lausunto: Hämeen liitto suhtautuu varauksin ehdotukseen, että kaivostoiminta aina perustuisi oikeusvaikutteisiin asema- tai yleiskaavaan. Kaikki kaivokset eivät ole vaikutuksiltaan samanlaisia. Osa kaivostoiminnasta on verrattavissa kalliokiviainesten louhintaan, joille lupa voidaan myöntää maa-aineslain perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennusteollisuuden käyttämät dolomiittikaivokset. Kuntien tulisikin muita alueen viranomaisia kuultuaan itse saada ratkaista, vaaditaanko kaivoslupaa varten oikeusvaikutteinen yleis- tai asemakaava, vai riittäisikö vaihtoehtona nykyisen kaltainen vaikutusten arviointi yhdessä kunnan, maakunnan ja ELY- keskuksen kanssa. Kaavoitusvaatimus saattaa myös pitkittää kaivoslupaprosessia kohtuuttomasti. Jokainen kaivosalueen kaava tulee käymään läpi kaikki oikeusasteet.

Kaavoitusvaatimus parantaisi toisaalta kuntien mahdollisuuksia oman alueensa suunnittelussa ja lisäisi paikallista vaikuttamismahdollisuutta. Kuntakaavojen sisältö-selvitys- ja vaikutustenarviointivaatimukset ovat myös yleispiirteistä maakuntakaavaa tiukemmat, jolloin kuntakaavoituksen yhteydessä voitaisiin asiaa tarkastella yksityiskohtaisemmin ja eri intressit huomioiden.

Mikäli kuitenkin kaivoslaki edellyttäisi kuntatason kaavaa, ei kunnalle saa kaivoskaavoista tulla oman työn lisäksi tehtävää työtä, joka aiheuttaa kunnille myös lisäkustannuksia. Kaivosalueiden kaavoituksesta aiheutuneet kustannukset tulee voida periä hankkeen toteuttajalta, kuten tuulivoimakaavoituksen ja ranta-asemakaavoituksen yhteydessä on mahdollista.

Ylikunnallisten kysymysten ja yhteyksien (tie-, sähkölinja- jne.) varmistamiseksi kaivoksia koskevat lupa- ja kaava-asiat tulee aina tehdä tiiviissä yhteistyössä maakuntakaavoituksen kanssa.

Kysymys 5: Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään

ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussääntelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

Hämeen liiton lausunto: Hämeen liitto kannattaa vakuussääntelyn lisäämistä kaivosasioissa. Vanhoista, toiminnan lopettaneista kaivoksista on aiheutunut paljon ympäristöhaittoja, joiden korjaamisesta ei ole asianmukaisesti vastattu. Tiukempi kaivosten lopettamisen seuranta ja suuremmat vakuudet tuovat toivottavasti pikaisesti muutosta tähän asiantilaan. Hämeen liitto esittääkin, että siirtymäsäännöksellä kaivosten olemassa olevat vakuudet tulee välittömästi asettaa muutettujen säännösten mukaisiksi.

Kysymys 6: Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

Hämeen liiton lausunto: Hämeen liiton mielestä alkuperäiskansojen oikeudet on huomioitava kaivoslain uudistamisessa ja heitä on kuultava asian valmistelussa.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen: Ei kommentteja.

Käsittely Maakuntainsinööri Paula Mustonen saapui kokoukseen, kun tämän pykälän käsittely aloitettiin kello 11.50.

Maakuntainsinööri Paula Mustonen kävi pääosiltaan läpi työ- ja elinkeinoministeriölle annettavaa lausuntoa.

Päätös Maakuntahallitus päätti antaa työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen mukaisen lausunnon.

Jakelu työ- ja elinkeinoministeriö