24.10.2022
KSL/222/03.13.00/2022

TaV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntönne HE 126/2022 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan talousvaliokunta pyytää Keski-Suomen liitolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp). Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuusuuden turvaava Suomi” tavoitteeseen parantaa kaivosten ympäristönsuojelua. Esityksen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toimivuutta.

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 malminetsintään, kullanhuuhdontaan ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lainmukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti 15.10.2019 kaivoslain uudistamishankkeen. Elinkeinoministeri Mika Lintilä asetti 13.2.2020 hankeen tueksi työryhmän, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä. Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin ajalla 3.3.-12-4-2022 lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lisäksi järjestettiin kunnille suunnattu täydentävä lausuntokierros 20.4.-18.5.2022.

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen on tehty tarkennuksia ja täydennyksiä. Mm. kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista koskevia perusteluja on täydennetty ja kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevan pykälän perusteluihin on tarkennettu kaivosluvan lupamääräysten ja ympäristönsuojelulain suhdetta. Lisäksi lausuntopalautteessa korostunut maakuntakaavan merkitys usean kunnan alueelle ulottuvien vaikutusten yhteensovittamisessa on johtanut perustelujen täydentämiseen tältä osin. Myös esityksen vaikutusarviota on hieman täydennetty palautteen perusteella.

ALLEKIRJOITETTU SÄHKÖISESTI
Kunttu Hanna, vs. suunnittelujohtaja 24.10.2022

168178

Keski-Suomen liitto antoi esitysluonnoksesta alla olevan lausunnon maaliskuussa 2022. Esitysluonnokseen lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset ovat kaiken kaikkiaan pieniä. Esitystä on varsinaisesti muutettu vain siltä osin, että varausalueen ulkopuolelle rajataan kansallispuistot ja luonnonpuistot. Keski-Suomen liitolla ei ole esitysluonnoksesta antamaan lausuntoonsa lisättävää.

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?**

Keski-Suomen liiton mielestä varausmaksun asettaminen varaajalle on perusteltu. Varausjärjestelmään esitetään pinta-alaperusteista maksua valtiolle. Maksun suuruus tulisi olemaan yksi euro hehtaaria kohti. Varausmaksua ja sen tavoitetta ehkäistä tarpeettoman suuret malminetsintäalueet voidaan pitää periaatteeltaan hyvänä, mutta esitykseen sisältyvän varausmaksun suuruus on riittämätön tavoiteltavien vaikutusten aikaansaamiseksi.

Varausajan lyhentäminen kahdesta vuodesta vuoteen on perusteltua, tosin laissa annetaan tästä poikkeamismahdollisuus kaivosviranomaisen päätöksellä. Varausajasta poikkeamisesta ei saa tulla käytäntöä, joten poikkeamispäätöksen edellytykset on määriteltävä nyt esitettyä tiukemmin.

Kaikki parannukset, jotka lisäävät osallisten tiedonsaantia ja mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä ovat tervetulleita, kuten varaajan ilmoitusvelvollisuus varausilmoituksen jättämisestä sekä tiedonsaannin vapaa saatavuus viranomaisten järjestelmistä. Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi on lisäksi tärkeää muiden elinkeinojen ja asukkaiden nykyistä vahvempi huomioon ottaminen kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan tulee perustua maakuntakaavaan ja sille tulee olla maanomistajien ja kunnan suostumus.

Kaivoslain mukaisen lupaharkinnan kehittäminen erilaisilla haitallisia vaikutuksia estävillä ja vähentävillä määräyksillä ja rajoituksilla olisi tärkeää. Keski-Suomi on vahva mökkeilymaakunta ja luontomatkailuun panostava maakunta. Keski-Suomen liiton mielestä kaivoshankkeilta on tarpeen vaatia intressivertailua.

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

Kaivostoimintaa säätelee kaivoslain lisäksi useat muut lait ja asetukset. Sääntelykokonaisuus on merkityksellinen. Päällekkäistä sääntelyä tulee välttää, mutta lakien välistä toimivuutta tulee tarkastella kokonaisuutena. Kokonaiskestävyyden parantamisen kannalta on tärkeää, että

kaivoslain ja ympäristölakien väliseen suhteeseen kiinnitetään erityistä huomiota ja lakien valvonta on tehokasta ja oikea-aikaista. Viranomaisten yhteistoimintaa tulee selkeyttää ja vahvistaa.

Kaivosalaan vaikuttavia erityislakeja ollaan muuttamassa samaan aikaan. Aluekehityksen, vihreän siirtymän ja huoltovarmuuden näkökulmasta lainsäädännön yhteensovitus, ennakoitavuus ja sujuvuus pitkällä aikajänteellä on tärkeää. Lakimuutoskokonaisuuksien suorat ja epäsuorat yhteisvaikutukset tulisi arvioida, myös kansantaloudellisesta näkökulmasta.

Ympäristöluvan ja kaivosluvan väliseen suhteeseen tulee kiinnittää huomiota. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi ympäristölupa tulee määrittää kaivosluvan ehdoksi. Jo kaivoksen suunnitteluvaiheessa tulee huomioida sekä kaivoksen toiminta-aikainen että toiminnan lopettamisen jälkeiset ympäristövaikutukset erityisesti vesistöihin. Sulkemissuunnitelman tulisi olla osa ympäristölupakäsittelyä.

Suomen ja EU:n biodiversiteettistrategioiden tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luontokadon pysäyttäminen. Malminetsintä luonnonsuojelualueilla on monimuotoisuuden kannalta yksi tärkeä ratkaisua vaativa asia. Hallituspuolueiden neuvotteluissa on sovittu malminetsintää koskevasta kiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Malminetsintä tulee kieltää kansallis- ja luonnonpuistoissa ja valtion luonnonsuojelualueilla. Malminetsintään tulee suhtautua kriittisesti myös yksityisten luonnonsuojelualueilla sekä valtakunnallisesti arvokkailla maisema-alueilla, kulttuuriympäristön kannalta arvokkailla alueilla ja Unescon maailmanperintökohteilla. Luonnonsuojelun tason parantaminen tulee varmistaa kaivoslain muuttamisen yhteydessä.

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

Keski-Suomessa Putkilahdessa on toistunut valtaus/varaus ja malminetsintä uudelleen ja uudelleen, n. 40 vuoden ajan. Ensimmäinen valtaus on jo 80-luvulta. Ensimmäiset malminetsinnät on tehty 90-luvulla. Pitkät varausajat aiheuttavat epätietoisuutta paikkakunnalla ja muun elinkeinotoiminnan kehittämisessä. Varauksen päättymisen jälkeen uudet varaukset ovat tulleet vireille aina kahden vuoden kuluttua.

Putkilahden osallisten näkökulmasta varausten kriteerien tulisi olla tiukemmat ja valtausten ketjuttaminen tulisi ehkäistä nykyistä paremmin. Varauskäytäntö asettaa kaivosteollisuuden erilaiseen asemaan muihin elinkeinoihin nähden.

Osallisten kokemukset myös Tukesin tiedottamisesta ja päätösten tiedoksisaannista ovat negatiivisia.

Putkilahden osalliset kokevat, että kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä tulee nykyistä selkeämmin varmistaa muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelu sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuus haittojen kärsijöille. Luottamus kaivostoimintaan syntyy vain kaivostoiminnan säätelyn kautta. No-go alueet ja riittävät velvoitteet ympäristöhaittojen ehkäisyyn ovat keinoja vähentää kaivostoiminnan kasvavaa vastustusta.

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?

Keski-Suomen liitto kannattaa ehdotusta, että kaivostoiminta perustuu oikeusvaikutteisiin yleis- tai asemakaavaan. Lakiuudistuksen jälkeen kaivosluvan myöntäminen vaatisi aina maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntatasoisen kaavan, mikä korostaa kunnan itsehallintoa sekä parantaa eri intressien kokonaisvaltaista huomioimista ja arviointia. Yleis- ja asemakaavoitusprosessi lisäävät myös maanomistajien ja paikallisten asukkaiden tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia.

Koska kaivostoimintaan liittyy monia ylikunnallisia asioita (mm. liikennejärjestelyt ja voimansiirto) ja vaikutukset ovat usein laaja-alaisia mm. vesistövaikutusten osalta, kaivosten kuntakaavoituksen tulee perustua tiiviiseen yhteistyöhön maakuntakaavoituksen kanssa. Maakuntakaavalla pystytään yhteensovittamaan kaivostoimintaan kytkeytyvät alueidenkäyttötarpeet kokonaisvaltaisella ja osallistavalla tavalla sekä tekemään myös tarvittavaa intressivertailua. Kaivostoimintaan liittyvän maakuntakaavan laatiminen keventää osaltaan kuntakaavoituksen selvittämis- ja kokonaistaakkaa.

Lisäksi lakiesityksessä ehdotetaan toiminnanharjoittajalle velvoitteeksi avointen yleisötilaisuuksien järjestämistä vuosittain malminetsintä- sekä kaivoslupien osalta, mikä myös lisää maanomistajien, yrittäjien ja asukkaiden tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoimen vuorovaikutuksen. Lisäksi mm. varauspäätösten voimassaoloaika lyhenee kahdesta vuodesta vuoteen ja malminetsintään liittyviä säännöksiä tarkennetaan (mm. muiden elinkeinojen huomioiminen). Kaivoslain uudistaminen parantanee tältä osin kaivostoiminnan ja malminetsinnän sosiaalista hyväksyttävyyttä erityisesti paikallisesti.

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?**

Toimintaan ja riskeihin nähden oikealla tavalla mitoitetuilla ja riittävillä vakuuksilla on tärkeä rooli ympäristön sekä paikallisten ihmisten ja elinkeinojen kannalta kaivostoiminnan aikana ja jälkihoidon ajalla. Nykyisen kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet ovat kattaneet vain minimitoimenpiteet, ja vakuuksia voidaan yleisestä pitää riittämättöminä. Vakuus on myös asetettu vain kaivoslain nojalla tarpeellisille toimenpiteille, ei esim. ympäristönsuojelulain mukaisille toimenpiteille. Haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus sekä toiminnan aikana että jälkihoidon ajalta on varmistettava ennen toiminnan aloittamista nykyistä yksityiskohtaisemmalla vakuussääntelyllä.

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**

Keski-Suomen liitolla ei ole kommentoivaa ko. asiakohtaan.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Kaivoslakiluonnos sisältää luonnonsuojelun ja ympäristön kannalta hyviä asioita, mutta ne on muotoiltu hyvin yleisluontoisesti. Esityksellä on myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta niiden vaikutus ei ole suuri.

Keski-Suomen liitto näkee kestävän kaivosteollisuuden edellytyksenä olevan ympäristön tilan kattavan huomioinnin, maanomistajien aseman ja omaisuudensuojan turvaamisen, muiden elinkeinojen toimintaedellytysten yhteensovittamisen sekä yleisesti avoimuuteen ja osallisuuteen perustuvan toimintatavan.

Lausunnon on valmistellut Reima Välivaara, reima.valivaara@keskisuomi.fi, 0405950918.

KESKI-SUOMEN LIITTO

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.