26. lokakuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia:
HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta
https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+126/2022

Lausunnon pääsanomat:

- Kaivoslain sääntelyn, kuten kaiken ympäristön tilaa mahdollisesti heikentävän toiminnan sääntelyn, tulee perustua tavoitteeseen luontokadon pysäyttämisestä ja ripeästä luonnon tilan kohentamisesta. Vain toimivat luonnonjärjestelmät mahdollistavat muiden intressien mukaisen toiminnan (kuten talouden)
- Vaikka esitystä ei kokonaisuutena uudelleenmuokattaisi ottaen huomioon ekologisten reunaehtojen ensisijaisuus, on siihen tehtävissä huomattavia parannuksia:
    - Kaikki malminetsintä ja kaivostoiminta on rajattava kaikkien luonnonsuojelualueiden ulkopuolelle (ei vain kansallis- ja luonnonpuistojen)
    - Kaivoslupamenettelyyn on sisällytettävä intressivertailu, joka ottaa huomioon paitsi luontohaitan myös kaivostoiminnan uhkaamat ja haittaamat vaihtoehtoiset taloudelliset intressit
    - Kaivostoiminnan jälkihoidon ja toiminnan aikaisten ympäristövahinkojen korjaamiseen tarkoitettujen vakuussummien määrä on korotettava tasolle, joka realistisesti korvaa pitkäaikaisetkin ympäristöhaitat
    - Alkuperäiskansan elimille on säädettävä mahdollisuus päättää saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvan malminetsinnän ja kaivostoiminnan sallimisesta ja kieltämisestä

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi kaivoslain muuttamisesta.

Kaivostoiminta voi heikentää ympäristön tilaa kaikissa vaiheissaan, alkaen malmin etsinnästä aina kaivosten jälkihoitoon. Kansainvälisten tieteellisten konsensusraportttien perusteella tiedetään, että luontokato on pikimmiten pysäytettävä ja luonnon monimuotoisuutta on pystyttävä kohentamaan, jotta suotuisat olot ihmisyhteiskunnille voivat säilyä. Kuten esityksessä todetaan, kaivostoiminnan sääntely vaatii erilaisten intressien yhteensovittamista. Intressit eivät kuitenkaan ole samanarvoisia, sillä niin kutsutut luonnon ekosysteemipalvelut ovat heikentyneet niin pahasti, että niiden turvaaminen on välttämätön edellytys ihmisyhteisöjen muiden intressien toteutumiselle. Prioriteettijärjestys tarkoittaa, että kaikkea toimintaa, myös kaivostoimintaa, on valtakunnallisessa säätelyssä tarkasteltava kokonaisuuden osana, ei irrallisena talouden sektorina. Tämä edellyttää lainsäädännön lähtökohtien ja tavoitteiden uudelleenarviointia, sekä lainsäädännön kokonaisuuden arviointia.

Kaivoslain muutosesitystä luonnehtii sama puute, josta huomautimme myös lausunnossamme luonnonsuojelulain muutoksesta.[1] Kumpikaan esitys ei sisällä pyrkimystä kokonaisvaltaiseen näkemykseen, vaan esitysten mukaan lakien suhde muuhun lainsäädäntöön jää entisen kaltaiseksi. Kuten ympäristöministeriön muistio “Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta” (EU/509/2022) toteaa: “Luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemejä koskevat näkymät ovat synkät ja osoittavat, että nykyinen lähestymistapa ei toimi.” Valitettavasti esityksessä kaivoslain muutoksesta ei ole ryhdytty kattavaan uudistustyöhön, vaan on tyydytty olemassaolevan lainsäädännön pienipiirteiseen ja askeleittaiseen kehittämiseen. Tämä epäonnistunut lähtökohta tekee esityksen arvioimisesta hankalaa, ikään kuin arvioitaisiin parannusta lapioon työmaalla, jolla tarvitaan kaivinkonetta. Virheellisestä oletuksesta, että ympäristönäkökulma on vain yksi muiden kanssa samanarvoinen näkökulma, seuraa useita esityksen ongelmia. Palaamme niihin tuonnempana.

Kaivoslain toinen jatkuva kipupiste ovat kaivostoiminnan haitat paikallisyhteisöille ja paikkasidonnaisille elinkeinoille. Kaivokset on luonnollisesti perustettava malmioiden yhteyteen, mutta sen paremmin maailmassa kuin Suomessakaan ei ole tilaa, joka ei olisi jo joko joidenkin elinkeinojen käytössä tai turvaisi tärkeitä ekosysteemipalveluja. Näin ollen kaivostoiminta aina syrjäyttää ja usein myös tekee mahdottomaksi jonkin olemassaolevan toiminnan, jolla on myös taloudellinen arvo (palaamme ekosysteemipalveluiden taloudellisen arvon kysymykseen tuonnempana).

[1] https://bios.fi/maa-ja-metsatalousvaliokunnalle-luonnonsuojelulaki/

Paikkasidonnaiset elinkeinot ja paikkasidonnaiset elintavat, kuten esimerkiksi alkuperäiskansa saamelaisten perinteiset elinkeinot, eivät voi toteutua samalla alueella kaivosten kanssa. Siksi paikallisyhteisöillä tulee olla realistiset mahdollisuudet estää kaivoksen perustaminen. Esitykseen sisältyvä edellytys kunnan kaivostoiminnan sallivasta kaavoituksesta on parannus. Lisäksi erityisesti saamelaisia edustavilla elimillä tulee olla veto-oikeus kaikkeen saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaan kaivoslain koskemaan toimintaan, alkaen malminetsinnästä aina kaivostoimintaan.

Suomen ympäristökeskus toteaa arviossaan, että esityksen myönteiset ympäristövaikutukset ovat “verrattain vähäisiä”.[2] BIOS-tutkimusyksikkö ei löydä syytä epäillä tätä arviota. Lainsäädännön arviointineuvosto puolestaan on todennut, että esitys ei anna riittävää kuvaa tavoitelluista parannuksista.[3] Myös tästä BIOS-tutkimusyksikkö on samaa mieltä, ja toteaa, että tilanteessa, jossa luonnon tila on liian heikko ja yhä heikentymässä, on irrationaalista tehdä lainsäädäntöesitys, jonka myönteinen ympäristövaikutus on – tunnetusti ja tiedostetusti – vähäinen ja epämääräinen.

Ei ole sattumaa, että luonnon heikentämättömyyden periaate ja paikallisyhteisöjen sananvalta eivät ole aiemmissa kaivoslaeissa tai tässä esityksessä tulleet riittävästi huomioiduksi. Kaivoslain perustuminen valtaus-periaatteeseen, jonka mukaan kaivannaisten hyödyntämisen oikeus kuuluu niiden löytäjälle, on molempien ongelmien taustalla. Esitys toteaa, että periaatteesta on haluttu pitää kiinni, koska “[sen] on arvioitu turvaavan parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset.“ (13) Edellä sanotun valossa kaivoslain lähtökohtana ei voi olla malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytysten paras. Nämä voivat olla korkeintaan toinen prioriteetti ympäristön jälkeen. On kyseenalaista, onko edes taloudellisesti rationaalista asettaa malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset kaivoslain perustaksi. Näin siksi, että vahingoittuneiden tai jopa tuhoutuneiden luonnonympäristöjen tarjoamat ekosysteemipalvelut voivat olla taloudellisesti arvokkaampia kuin kaivostoiminnan taloudelliset tulokset – myös kuvitteellisessa tilanteessa, jossa luontokato ei uhkaisi järjestäytyneiden yhteiskuntien jatkuvuutta. Kuten esityksessä todetaan, “Sääntelyllä ratkaistaan eri sukupolvien välistä ja sukupolvien sisäistä hyvinvoinnin jakautumista” (11). Ympäristökriisien ajan sääntelyn on ensisijaisesti ja varovaisuusperiaatteen nimissä turvattava tulevien sukupolvien elinmahdollisuudet. Lisäksi on huomioitava, että malminetsinnän ja kaivostoiminnan taloudelliset haitat esimerkiksi matkailutoiminnalle voivat olla suuremmat kuin sen hyödyt. Sekä luonnolle että muulle elinkeinotoiminnalle aiheutetut haitat tulee ottaa intressivertailun piiriin kaivoslupaprosessissa (ks. alla).

[2] https://tem.fi/documents/1410877/21353824/Kaivoslain+uudistuksen+vaikutusarvio+20092021+SYKE.pdf

[3] https://vnk.fi/documents/10616/106362285/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lausunto+kaivoslain+muuttamisesta.pdf/8d3b58a0-f678-2154-f9b7-6b1236882fbe/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lausunto+kaivoslain+muuttamisesta.pdf?t=1655973269407

Kuten Partha Dasguptan raportti[4] luonnon monimuotoisuuden taloustieteestä toteaa, luonnon ekosysteemipalvelujen taloudellista arvoa ei voida kääntää tyhjentävästi markkinahinnoiksi. Luonnon monimuotoisuutta ei voi yksiselitteisesti mitata (esimerkiksi lajien määränä, tms.), koska monimuotoisuuden merkittävin palvelu on luonnon toiminnallisuus, joka mahdollistaa monimutkaiset aineen ja energian kierrot planeetalla. Monimuotoisuus on Dasguptan sanoin "enabling asset". Samasta syystä luonnon prosessit ovat usein *korvaamattomia* (non-substitutability): vaurion tai haitan korvaaminen muualla ei korvaa menetettyjä luonnon toiminnallisia piirteitä. Luonnon *taloudellisen* hyödyn turvaamisen pitääkin tapahtua (ulkoisvaikutusten hinnoittelun sijaan) poliittisin keinoin, joista lainsäädäntö on yksi keskeisimpiä. Lainsäädäntö epäonnistuu määritelmänomaisesti tässä tehtävässä, jos sen lähtökohtana on "turvata parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset".

BIOS-tutkimusyksikkö toteaakin, että nykymuotoisten toimien sijaan tarvitaan järjestelmätason muutoksia. Olemme kuvanneet tällaista muutosta Suomessa ekologiseksi jälleenrakennukseksi. Muutos edellyttää kokonaisvaltaista harkintaa ja vaatii koherenttia lainsäädäntöä. Valitettavasti tällaista kokonaisvaltaista harkintaa ei ole hallituksen esityksen taustalla. Kuten esityksessä todetaan, kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia koskevat myös ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki, vesilaki, patoturvallisuuslaki ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (13). Lisäksi lupaprosessien arviointeihin vaikuttaa vielä muukin sääntely. Tällainen lainsäädännön pirstoutuminen ja siiloutuminen ei ole tarkoituksenmukaista sen paremmin luontokadon ehkäisyn kuin ekologisen jälleenrakennuksen taloudenkaan kannalta. Lainsäädännön siiloutuminen on erityinen ongelma luontokadon kannalta, koska erilaisten toimien yhteisvaikutukset pitää myös pystyä ennakoimaan ja arvioimaan. Kokonaisvaltaisen harkinnan pohjana voi toimia esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian mukainen tavoite luontokadon pysäyttämisestä ja kehityksen kääntämisestä myönteiseksi 2030 mennessä. Sen perustalta kaivos- ja ympäristöviranomaiset voisivat tehdä yhteistyötä, jos esimerkiksi kaivos- ja ympäristöluvan käsittely tehtäisiin yhtä aikaa, kuten olisi tarkoituksenmukaista.

Kuten esityksessä todetaan, siirtymä vähäpäästöiseen energiantuotantoon ja teollisuuteen tulee luomaan kysyntää monille kaivosteollisuuden tuotteille niin maailmalla kuin Suomessakin (60, 67, 82). Esimerkiksi energiantuotannon ja -käytön sähköistyminen luo kysyntää paitsi perusmetalleille myös akkumineraaleille ja harvinaisemmille maametalleille. Edelleen, kuten esityksessä todetaan, Suomessa on erinomaista geologista osaamista, infrastruktuuria ja vakaa investointiympäristö. Varsinkaan kasvavan kysynnän olosuhteissa ei ole syytä houkutella kaivosteollisuutta sitä erityisesti suosivalla lainsäädännöllä, joka laiminlyö ympäristön ja paikallisyhteisöjen oikeuksien suojelun. Mineraalivarannot pysyvät Suomen alueella. Kysynnän kasvaessa myös kansantaloudelle saatava hyöty potentiaalisesti kasvaa, ja korkean osaamisen kaivosteollisuus pystyy kantamaan myös ympäristönsuojelun vaatimat kustannukset. Tavoitteena tulee talousvaliokunnan lausunnon mukaisesti olla "kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja

[4] https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review

käytetään uudelleen, niin että uutta malmia louhittaisiin mahdollisimman vähän."[5] Raaka-aineiden hankkimisen niin, että avataan uusi kaivos tarkoitusta varten, tulee aina olla taloudellisesti kannattamattomampaa kuin raaka-aineiden kierrätys, mukaan lukien olemassaolevien ja suljettujen kaivosten sivukiven ja muun käyttämättömän aineksen arvoaineiden käyttöönotto.

BIOS-tutkimusyksikkö toteaa, että jos hallituksen esitystä ei tässä vaiheessa ole mahdollista perustaa ekologisen jälleenrakennuksen mukaiseen kokonaisharkintaan, nykyiseen esitykseen olisi helposti tehtävissä parannuksia, jotka edistäisivät sekä ympäristön suojelua että kansantaloudellista etua (niin ympäristön suojelun kautta kuin siitä riippumatta).

Ensinnäkin laissa pitää yksiselitteisesti määritellä, missä kaivokset ovat mahdollisia ja missä eivät. Tämä selvennys on tehtävä jo yksin siksi, jotta julkisyhteisöt eivät joudu välimiesmenettelyyn tai muuten riitaosapuoliksi esimerkiksi CETA-sopimukseen tai muihin sopimuksiin sisältyvän investointisuojan perusteella.

Esityksessä kaivostoiminnan ulkopuolelle on rajattu kansallis- ja luonnonpuistot. Näiden lisäksi malminetsintä, varaukset ja kaivostoiminta tulee laissa kieltää kaikilla luonnonsuojelualueilla (mukaan lukien luonnonsuojelulain tarkoittamat luonnonsuojelualueet, Natura 2000-alueet, erämaa-alueet ja Unescon maailmanperintökohteet). EU:n biodiversiteettistrategia edellyttää Suomelta merkittävää lisäystä tiukasti suojeltujen luonnonsuojelualueiden määrässä.[6] Luonnonsuojelualueiden rajaaminen ulos malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta on tässä valossa minimitoimi. Lisäksi malminetsinnän valvonta on toistuvasti ollut huolimatonta ja haittojen korvaukset riittämättömiä. Sääntely on tässä tilanteessa välttämätöntä.

Koska biodiversiteettistrategia edellyttää luontokadon pysäyttämistä ja tilan kohenemista jo vuoteen 2030 mennessä, on kaivoslaissa otettava huomioon erityisesti jo toiminnassa olevat ja toimintansa lakkauttaneet kaivokset ja niiden ympäristövaikutukset. Kaivoslaissa on syytä nostaa vakuussummia, jotta jälkihoito ja ennallistaminen sujuvat "saastuttaja maksaa"-periaatteen mukaisesti. Vakuussummien rahastoinnin on riitettävä kattamaan lopetetun kaivoksen sulkeminen täysmääräisesti, huomioonottaen kaivosalueen ja sen jätevesien pitkäaikaiset ympäristövaikutukset.

Koska kaivostoiminnan paras ei enää voi olla lain lähtökohta, on siihen sisällytettävä myös vesilain kaltainen intressivertailu, jossa kaivoslupaa harkittaessa vertaillaan kaivoksesta aiheutuvia hyötyjä ja sen aiheuttamia haittoja. Lupaprosesseissa on haittana otettava huomioon myös malminetsinnän ja varauksien aiheuttama epävarmuus ja mainehaitta muille elinkeinoille. Intressivertailua kaivosten yhteydessä tarkastellut selvitys toteaa, että intressivertailun toteuttaminen kaivosluvan

[5] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_7+2020.aspx

[6] https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547941#:~:text=Vaikutusten%20arviointi%20Suomen%20kannalta%20on,tulkinta%20on%20viel%C3%A4%20osittain%20ep%C3%A4selv%C3%A4%C3%A4

yhteydessä on “haasteellista lakien keskinäisten soveltamis- ja hallinnonalarajojen päällekkäisyyksien vuoksi”.[7] Edellä mainituista syistä haaste on otettava vastaan, joko nyt käsiteltävässä kaivoslain muutoksessa tai välittömästi käynnistettävässä laajemmassa lakien ja hallinonalarajojen kokonaisvaltaisessa ja harkitussa uudistuksessa.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ja kansalaisten ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.

[7] Rinne, T. et al. Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-048-6