Eduskunnan talousvaliokunnan kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö

HE 126/2022 vp HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA

Kaivostoiminta ja mineraaliklusteri on Lapin alueella merkittävä toimiala, joka heijastuu luontoon, hyvinvointiin, elämisen laatuun ja saavutettavuuteen.

Lapin ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja lausuu sen johdosta kunnioittavasti seuraavaa:

Toimialan tilanne, näkymä ja raaka-aineomavaraisuus

Vuonna 2021 Suomessa toimi kymmenen metallimalmikaivosta ja 28 teollisuusmineraalikaivosta, ja metallimalmia ja teollisuusmineraalia louhittiin yhteensä 47,9 miljoonaa tonnia. Malminetsintä on kaivostoiminnan ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon edellytys ja siihen investoitiin 68,5 miljoonaa euroa vuonna 2021. Malminetsintä Suomessa kohdistuu merkittävissä määrin Lapin alueelle (kuva liite 1).

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttää yhteiskunnan siirtymistä tehokkaampaan ja vähäpäästöisempään energian tuotantoon. Energiatehokkuus ja kiertotalous vauhdittavat vihreää siirtymää ja luovat onnistuessaan kilpailuetua yrityksille. Vihreän siirtymän kannalta kriittisissä mineraaleissa Eurooppa on riippuvainen kolmansista maista. Uudet teknologiat vaativat raaka-aineita.

Euroopan tasolla mineraalien hintaa useammin keskusteluun on noussut raaka-aineiden saatavuus ja **omavaraisuus**. Useiden metallien kotimainen kaivostuotanto on moninkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Silti rikasteiden tuotanto ei riitä kattamaan kotimaista kysyntää. Metallinjalostajat toimivatkin suurelta osin tuontirikasteiden varassa. Vuonna 2021 metallimalmirikasteita tuotiin Suomeen yhteensä 5 miljoonaa tonnia ja niitä vietiin maasta noin 0,3 miljoonaa tonnia[1].

Hallituksen esitys lakiuudistuksen lähtökohtana on "ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen". Kohta kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen tulisi huomioida siten, että vastuullinen kaivostoiminta ja kaivoshankkeiden (ml. malminetsintä) eteneminen varmistetaan riittävän selkeällä ja ennustettavalla lainsäädännöllä. Myös suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

[1] Kaivosalan toimialaraportti - Valto (valtioneuvosto.fi)

Lapissa on merkittäviä kaivoshankkeita, joiden valmistelu on kestänyt pitkään (esimerkiksi Sokli, Suhanko, Sakatti). Uusien kaivosten tuotanto käynnistyy harvakseltaan. Suomessa tuorein kaivos on Sotkamoon avattu hopeakaivos, joka käynnisti tuotannon 2019. Hankkeiden etenemiseen vaikuttaa globaali raaka-aineiden kysyntä, kansallisen- ja kansainvälisen pääoman saatavuus sekä regulaatio.

Yksityiskohtaisempi tarkastelu

Porotalous

Lapin ELY-keskus kannattaa paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamista koko poronhoitoalueella siten kuin hallituksen esityksen kohdassa **4.1.8** on kirjattu: ” Esityksessä ehdotetaan osallistumisoikeuksien osalta poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisalan laajentamista paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain erityistä poronhoitoaluetta.”.

Kalatalous

Ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) liitteen 4 mukaisesti pienimuotoinen koneellinen kullankaivuu, maamassojen määrän ollessa alle 500 m3 ja työskentelyajan ollessa alle 50 vuorokautta, ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristölupaa, mutta se edellyttää ympäristösuojelulain mukaisen päätöksen. Myöskään kullan lapiokaivu ei edellytä ympäristölupaa. Harjoitettaessa kullanhuuhdontaa valtion mailla, tarvitaan kullanhuuhdontaan kaivoslain 22 §:n mukainen lupa, mutta kullanhuuhdontahankkeiden ympäristövaikutukset eivät tule arvioiduksi yksistään kaivoslain nojalla.

Lapin ELY-keskuksen kalatalousviranomainen huomauttaa, että tietylle vesistöalueelle keskittyvistä useista pienimuotoisista kullankaivuuhankkeista voi muodostua kumuloituvia haitallisia vesistö- ja kalastovaikutuksia. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain suhdetta olisi tarpeen selkeyttää pienimuotoisten kullankaivuuhankkeiden yhteisvaikutusten osalta, jotta voidaan arvioida paremmin, kuinka paljon yksittäisiä kullanhuuhdontalupia on myönnettävissä tietylle vesistöalueelle.

Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta on säädetty lailla 764/2019. Kyseisen lain mukaisesti on mahdollista yhteensovittaa eräitä kaivoslain mukaisia lupamenettelyjä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupamenettelyjen kanssa. Lain mukaisesti yhteensovittaminen voidaan tehdä vain hakijan pyynnöstä. Suurissa kaivoshankkeissa, joissa kaivosten ympäristövaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta, myös viranomaiselle voi olla tarpeen antaa mahdollisuus hakea eri lakien mukaisten lupien yhteiskäsittelyä.

Luontoympäristö

Laki esityksen monet muutosehdotukset ovat luonteeltaan teknisiä. Lapin ELY-keskuksen luontoympäristöyksikkö pitää hyvänä lisäyksenä ehdotettuja vuotuisia avoimia yleisötilaisuuksia (ehdotuksen **14.2 §, 18.3 §** ja **28.2 §**). Sääntely parantaa tiedonkulkua ennen kaikkea paikallisesti ja suuren yleisön suuntaan.

Lain 8 § koskee ilmoitusta etsintätyöhän liittyvästä näytteenotosta. Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (etsintäalue) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Erityisellä poronhoitoalueella etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle. Ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista.

Luontoympäristöyksikön mukaan ilmoitus tulisi tehdä myös luonnonsuojelun yleistä etua valvovalle alueelliselle luonnonsuojeluviranomaiselle (ELY-keskus), jolloin voidaan varmistua siitä, että näytteenotolla ei vaaranneta luonnonsuojelulailla suojeltuja luonnonarvoja. Näytteenotto on vähäistä, mutta saattaa kohdistua luonnonsuojelulain 42 §:lla rauhoitettuun ja tiukkaa suojelua vaativan 49 §:n, luontodirektiivin liitteen IV (b) mukaisen lajin esiintymään. Lajien hävittäminen on luonnonsuojelulain nojalla kielletty. Lisäksi Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden turvaaminen voidaan valvoa myös etsintätyön yhteydessä, kun ilmoitus toimitetaan myös ELY-keskukselle.

Lain 11 § koskee malminetsintää luvan nojalla. Esityksessä ehdotetaan pykälän 2 momenttiin lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Kaivoslain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia mm. maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan erillistä viittausta luonnonsuojelulain säännöksiin ei esityksessä ehdoteta lisättäväksi malminetsintäluvan kiellettyjä seurauksia koskevaan säännökseen, sillä lain 3 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia. Tämä edellyttää kaivosviranomaisen muun muassa asettavan riittävän tarkkoja lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei luvan mukainen toiminta aiheuta luonnonsuojelulaissa kiellettyä seurausta.

Lapin ELY-keskuksen luontoympäristöyksikkö pitää erittäin hyvänä, että lainvalmistelussa korostetaan lupamääräysten tarkkaa kirjoittamista. Luontoympäristöyksikön mukaan tämän tulisi olla sovellettavaa käytäntöä

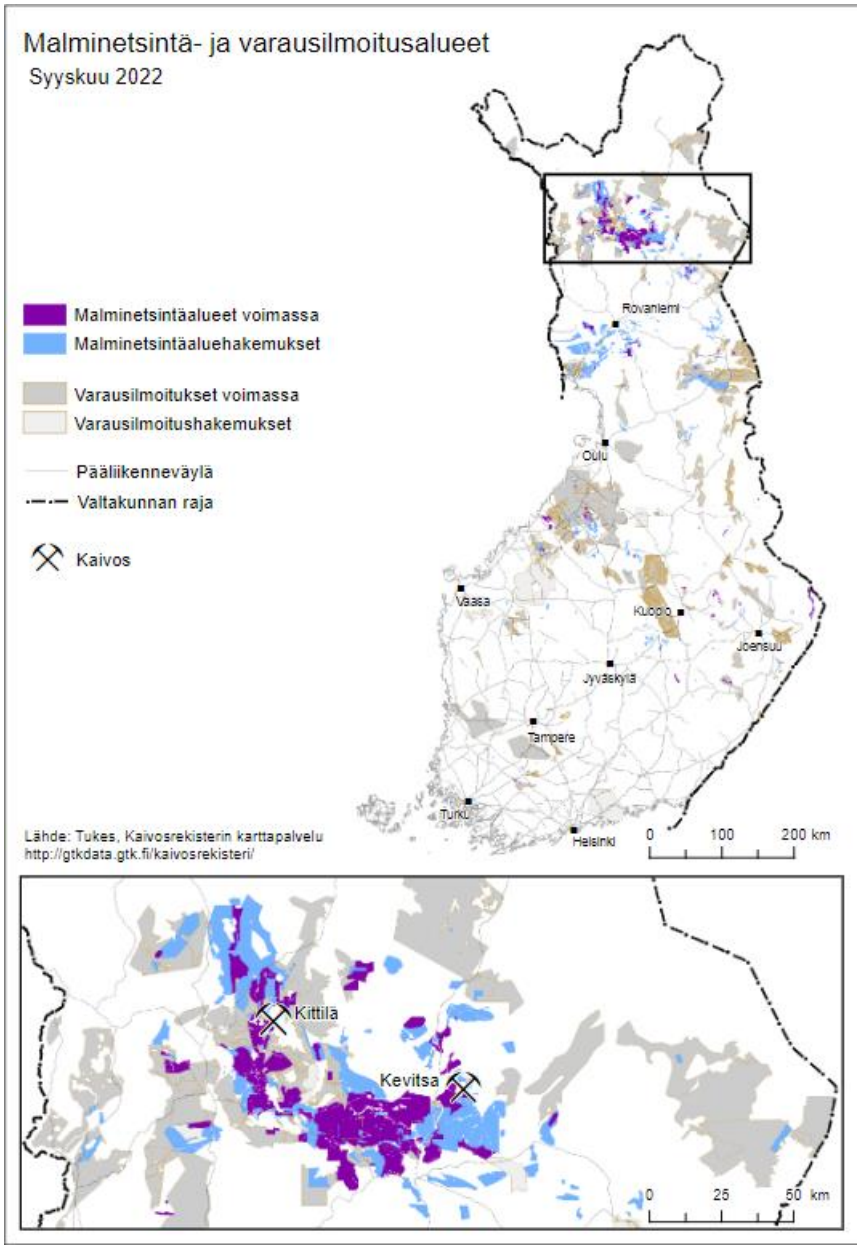
muidenkin kaivoslain mukaisten lupien osalta. Luonnonsuojelun tavoitteiden turvaamiseksi annetut lupamääräykset on syytä kirjoittaa riittävän tarkasti, jolloin se helpottaa luvan täytäntöönpanoa ja valvontaa.

Lupamääräysten riittävän tarkka kirjoittaminen liittyy keskeisten lakien (kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki) soveltamisalojen rajoihin, ovatko ne selvät. Lapin ELY-keskuksen luontoympäristöyksikkö toteaa kaivoslain ja luonnonsuojelulain rajoista, että niiden sääntely on selkeää (kaivoslain 3 §: lupaa ratkaistaessa on sovellettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään), mutta täytäntöönpano ajoittain epäselvää johtuen juuri lupamääräysten kirjoittamiseen liittyvistä haasteista. Lupakäsittelyssä luonnonsuojeluviranomaisilla on keskeinen rooli, ja tähän on Lapin ELY-keskuksen alueella kiinnitetty huomiota voimassa olevan kaivoslain voimaanatulosta 1.7.2011 lähtien. Kaivosviranomaisen ja luonnonsuojeluviranomaisten (ELY-keskus ja Metsähallitus) välisellä yhteydenpidolla lupamääräyksiin saadaan tarvittavaa selkeyttä, jolloin niiden täytäntöönpanon valvonta paranee. Kaivoslain 5 §:n mukaisina ympäristövaikutuksina on todettu luonnon monimuotoisuus, ja sen turvaaminen tulisi paremmin näkyä myös kaivoslain mukaisissa lupamääräyksissä.

Ylijohtaja Jaakko Ylinampa

Strategiapäällikkö Heino Vasara

Liite 1


Malminetsintä- ja varausilmoitusalueet
Syyskuu 2022
Malminetsintäalueet voimassa
Malminetsintäaluehakemukset
Varausilmoitukset voimassa
Varausilmoitushakemukset
Pääliikenneväylä
Valtakunnan raja
Kaivos
Rovaniemi
Oulu
Vaasa
Kuopio
Joensuu
Jyväskylä
Tampere
Turku
Helsinki
0 100 200 km
Lähde: Tukes, Kaivosrekisterin karttapalvelu
http://gtkdata.gtk.fi/kaivosrekisteri/
Kittilä
Kevitsa
0 25 50 km