Talousvaliokunnalle

LAUSUNTO KANSLAISALOITTEESTA KAA 1/2022 vp

Esitän lausuntonani kansalaisaloitteesta KAA 1/2022 vp (Kaivostoiminnalle RAJAT) kunnioittavasti seuraavan.

1 LÄHTÖKOHDAT

Lakialoitteessa ehdotetaan luonnonsuojelulainsäännön ja muun lainsäädännön tarkistamista ja muuttamista siten, että kaivostoiminnalta ja malminetsinnältä kielletyiksi alueiksi määritellään erityisen arvokkaiden luontotyyppien ja ekosysteemien alueita ja verkostoja sekä kulttuuriperinnön suojelualueita ja saamelaisten kotiseutualue. Kielto kattaisi myös toimintoja näiden alueiden ulkopuolella vaikutusperustaisesti (välitön vaikutuspiiri). Suojavyöhykkeet määritettäisiin kohteittain.

Lakialoite sisältää 11-kohtaisen luettelon alueista, joilla malminetsintä ja kaivostoiminta olisi kategorisesti kiellettyä. Aloite merkitsisi merkittävää laajennusta nykyisiin alueellisiin rajoitteisiin. Voimassa oleva kaivoslaki, erämaalaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja luonnonsuojelulaki sisältävät useita alueellisia rajoitteita, mutta niistä on useimmissa tapauksissa mahdollista poiketa toimivaltaisen viranomaisen, valtioneuvoston tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Kaavojen osalta alueellisia rajoituksia voidaan poistaa puolestaan kaavamuutoksilla.

Alueelliset rajoitteet ovat laajenemassa eduskuntakäsittelyssä olevien luonnonsuojelulain ja kaivoslain uudistusten kautta, mutta näihinkin nähden lakialoitteen KAA 1/2022 vp mukaiset lisäykset kieltoalueiksi olisivat pinta-alallisesti ja merkitykseltään (erityisesti kaivostoiminnan ja muiden intressien yhteensovittamismahdollisuuksien näkökulmasta) suuria. Luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen voimaantulo hallituksen esityksen (HE 76/2022) mukaisesti merkitsisi, että jatkossa malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa olisi kielletty luonnonsuojelulain nojalla. Kaivoslain (126/2022 vp) uudistus puolestaan vahvistaisi kunnan asemaa kaivoslupavaiheessa (kuntakaavaedellytys kaivosluvalle). Tämä laajentaisi mahdollisuuksia kaivostoiminnan alueellisiin rajoituksiin kuntatasolla. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksen

(126/2022 vp) mukaisesti kunnan asema malminetsinnän paikallisessa ohjaamisessa olisi jäämässä kuitenkin heikoksi.[1]

2 SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN PUNNINNAN TARVE

Alueellisten rajoitusten laajentaminen malminetsinnän ja kaivostoiminnan vaikutuksille herkillä aluilla on lähtökohtaisesti oikeudellisesti mahdollista ja lisäaluerajoituksia voitaisiin asettaa puuttumatta valtaustyyppiseen järjestelmään kaivoslain perusratkaisuna.

Harkittaessa ympäristönäkökohtien (laajasti ymmärrettynä) ja saamelaisten oikeudellisen aseman vahvistamista malminetsinnän ja kaivostoiminnan sallittavuusharkinnassa sääntelystrategisia vaihtoehtoja ja niiden erilaisia vaikutuksia on kuitenkin tarve arvioida yksittäistä sääntelytapaa laajemmin.

Sääntelytapana kategoriset malminetsintäkiellot laajoilla alueilla merkitsisivät kokonaisvaltaisen tietoperustan hankkimatta jättämistä sen arvioimiseksi, onko kaivoksen perustaminen yhteiskunnan kokonaisedun mukaista tietyllä alueella ottaen huomioon lupamenettelyissä asetettavat ehdot ja esimerkiksi mahdolliset ekologiset kompensaatiot. Esimerkiksi Natura 2000 -verkoston kohteissa luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain mukainen punninta poikkeamisharkinnassa ei voisi toteutua. Yksittäisiä hankkeita koskevaa intressipunnintaa on hyvin hankalaa tehdä ennakollisesti lakien säätämisvaiheessa ennen tiedon hankkimista alueiden malmipotentiaalista sekä ympäristövaikutuksiin vaikuttavista hankkeen ja alueen erityispiirteistä. Kaivosten vaikutukset vaihtelevat merkittävästi tapauksittain ja riippuvat kaivoksen tyypistä ja koosta sekä useista kaivos- ja vaikutusalueen erityispiirteistä, kuten toimintojen sijoittumisesta valuma-alueilla.

Tapauskohtainen arviointi toteutuu yleisnormeihin (kieltoalueet) nähden olennaisesti paremmin lupamenettelyissä. Lupamenettelyt sisältävät Suomessa ehdottomia ympäristöllisiä esteitä (kaivoksia ei voida sallia niistä saatavista hyödyistä riippumatta, jos niistä aiheutuu esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa). Ehdottomien esteiden tulkinnassa varovaisuusperiaatteella on vahva asema niin luonnonsuojelu- kuin ympäristönsuojeluoikeudessa. Samanaikaisesti lupamenettelyjen ongelmana voidaan pitää kumulatiivisten vaikutusten puutteellista huomioon ottamista.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana on kaivosten ympäristöhallintaan nähden erityiskysymys, mutta senkin osalta sääntelyvaihtoehtojen punninta on tarpeen. Tältä osin olisi tarve arvioida esimerkiksi vaihtoehtoa, jossa saamelaiskäräjien asemaa vahvistetaan malminetsintä- ja kaivoslupaharkintavaiheissa.

[1] Käytännössä kunta voi estää etsinnän lähinnä suppeilla alueilla esimerkiksi hyvin konkreettisten ja etsinnän kanssa jännitteisten suunnitelmien pohjalta edellyttäen, että estettä ei voida poistaa ajallisin rajauksin tai lupamääräyksin ja, että tärkeä yleinen etu ei edellytä luvan myöntämistä. Uudistettava säännös (ehdotettu KaivosL 46.7 §) ei loisi useinkaan oikeusperustaa esimerkiksi suojavyöhykkeiden jättämiselle kunnan vaatimuksesta luontoarvoiltaan tärkeiden tai muutoin malminetsinnän ja kaivosten vaikutuksille herkkien kohteiden läheisyyteen. Ks. lähemmin lausunto (25.10.22) hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi, saatavilla osoitteessa: http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/

Erämaa-alueiden osalta sääntelyvaihtoehtona harkittavaksi voisi tulla erämaalain 6 §:n mukaisen valtioneuvoston luvan myöntämisedellytysten täsmentäminen siten, että muutos tukisi erämaa-alueiden säilymistä yhtenäisinä (säännöksen mukaisen luvan myöntämiskynnyksen nostaminen).

Yhteenvetona totean, että lakialoitteessa tuodaan esiin tärkeitä näkökohtia sääntelyn kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Luonnonsuojelulainsäädäntöä ja muuta lainsäädäntö ei ole kuitenkaan perusteltua kehittää suoraan lakialoitteen KAA 1/2022 mukaisia kieltoalueita perustumalla, vaan sääntelyn kehittämisen tulisi perustua vaihtoehtoisten sääntelykeinojen ja niiden vaikutusten punnintaan. Jos poliittinen tahto on vahvistaa suojelunäkökohtien oikeudellista asemaa suhteessa kaivostoiminnan harjoittamisedellytyksiin, tarpeen on tehdä malminetsintään ja kaivoksiin sovellettavasta lainsäädännöstä ja sen kehittämisvaihtoehdoista kokonaisarviointi erityisesti tästä näkökulmasta. Kattavaan toimivuusarviointiin on joka tapauksessa perusteita, sillä vuonna 2019 tehty (kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön) arviointi ei sisältynyt esimerkiksi kaivoslain soveltamiskäytännön empiiristä tarkastelua.

Joensuussa 22.11.2022

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos