Ympäristöministeriö, luontoympäristöosasto
Pasi Kallio, lainsäädäntöneuvos
Saara Bäck, ympäristöneuvos

Ympäristöministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle; KAA 1/2022 vp Kaivostoiminnalle RAJAT -kansalaisaloite

Kansalaisaloitteen sisältö

Kaivostoiminnalle RAJAT -kansalaisaloitteen tavoitteena on muuttaa Suomen lainsäädäntöä niin, ettei kaivostoiminta pääse tuhoamaan ainutlaatuisia vesistöjä tai muita arvokkaita luonto- ja kulttuurialueita. Muutos tehtäisiin määrittelemällä alueet, joilla kaivostoiminta ja malminetsintä on kokonaan kiellettyä.

Lakialoitteen tarkoituksena on määritellä alueet, joilla ei voi harjoittaa malminetsintää tai kaivostoimintaa. Tarkoituksena on turvata pysyvästi ja ylisukupolvisesti alueilla olevat erityisarvot. Aloitteessa esitetään voimassa olevan luonnonsuojelu- ja muun lainsäädännön tarkistamista ja muuttamista siten, että kaivostoiminnalta ja malminetsinnältä kielletyiksi alueiksi määritellään erityisen arvokkaiden luontotyyppien ja ekosysteemien alueita ja verkostoja sekä EU:n ainoan alkuperäiskansan saamelaisten kotiseutualue.

Ympäristöministeriö esittää aloitteesta seuraavia huomioita:

Luonnonsuojelualueita koskeva lainsäädäntö ja malminetsintä

Ympäristöministeriö keskittyy lausunnossaan lähtökohtaisesti oman hallinnonalansa lainsäädäntöön, ja toteaa, että malminetsinnän yleisistä edellytyksistä säädetään kaivoslaissa. Kaivoslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 126/2022 vp) on annettu eduskunnalle ja siinä esitetään eräitä muutoksia, joilla on vaikutusta myös kansalaisaloitteessa esitettyjen näkökulmien kannalta. Ympäristöministeriön näkökulmasta keskeistä on, että kaivoslain lisäksi malminetsinnästä säädetään luonnonsuojelulaissa (LSL, 1096/1996) siltä osin, kuin malminetsintä kohdentuu valtion luonnonsuojelualueille.

Tämä ohella on otettava huomioon, että ennen voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualueiden perustamissäännökset ja niiden rauhoitussäännökset ovat edelleen voimassa, jotka saattavat sisältää luonnonsuojelulaista poikkeavia kirjauksia malminetsinnän osalta. Tähän liittyen eduskunnalle on juuri annettu hallituksen esitys vuoden 1923 luonnonsuojelulain nojalla perustettuja luonnonpuistoja, kansallispuistoja ja eräitä luonnonsuojelualueita koskevien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 270/2022 vp). Esityksen tavoitteena on saattaa myös ennen vuoden 1996 luonnonsuojelulain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännökset pääosin yhdenmukaisiksi uuden luonnonsuojelulain kanssa ja saattaa rauhoitussäännökset asetuksista lain tasolle. Kyseinen hallituksen esitys ei kuitenkaan koske soidensuojelualueita, jotka on perustettu lailla eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (676/1981) ja lailla eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (851/1988).

Malminetsinnän edellytyksiä luonnonsuojelualueilla on käsitelty aiemmin myös eduskunnan talousvaliokunnan Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitetta koskevassa mietinnössä (TaV 7/2020 vp), jossa on arvioitu kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Talousvaliokunta totesi, että kaivostoiminta vaikuttaa aina ympäristöönsä, ja malmi- tai kalkkipitoisten alueiden kasvillisuus on usein poikkeuksellista. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan uhkaa yli 200 lajille ja useille luontotyypeille. Kaivostoiminnan ympäristö- ja biodiversiteettivaikutuksia arvioitaessa talousvaliokunta piti kuitenkin tärkeänä erottaa toisistaan alueet, joilla on malmipotentiaalia, ja varsinaiset kaivosalueet: matka malminetsinnästä kaivostoimintaan on pitkä, ja kaivosten yhteispinta-ala on hyvin pieni murto-osa metallogeenisten vyöhykkeiden pinta-alasta. Tästä

huolimatta nykyisten kaivospiirien sisällä on yli 500 uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien havaintopaikkaa. Talousvaliokunta piti aloitteesta antamassaan lausunnossa luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena ja totesi, että käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi. Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, näitä seikkoja on arvioitu luonnonsuojelulain uudistamista koskevan hallituksen esityksen 76/2022 vp yhteydessä.

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki on annettu vuonna 1996 ja sen 3 luvussa säädetään luonnonsuojelualueiden perustamisesta ja niiden rauhoitussäännöksistä. Lähtökohtana on, että näillä alueilla luontoa muuttava toiminta on kielletty. Tämä koskee siten myös malminetsintää. Luonnonsuojelulain 13 §:n nojalla luonnonsuojelualueilla on kiellettyä mm. maa-ainesten tai kaivoskivennäisten ottaminen ja maa- tai kallioperän vahingoittaminen. Tästä poiketen alueen haltijana toimiva viranomainen (lähes kaikilla valtion suojelualueilla Metsähallitus) voi, mikäli se on alueen perustamistarkoitusta vaarantamatta mahdollista, kuitenkin lain 15 §:n mukaisesti antaa luvan geologisten tutkimusten tekemiseen ja malminetsintään. Kuten edellä on todettu, lain siirtymäsäännöksestä (LSL 76 §) johtuen ennen lain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualueiden säännökset ovat edelleen voimassa ja niiden sisältö voi poiketa nykyisen lain säännöksistä, minkä vuoksi on tapauskohtaisesti tarpeen selvittää kullakin valtion luonnonsuojelualueella voimassa olevat, erillislakeihin ja -asetuksiin perustuvat säännökset, mikäli malminetsintätarpeet kohdistuisivat perustetuille valtion luonnonsuojelualueille. Myös yksityismaiden osalta luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksissä on jossain määrin aluekohtaista vaihtelua. Tämän ohella luonnonsuojelulain 71 § saattaa joissain tilanteissa vaikuttaa malminetsinnän edellytyksiin. Sen mukaan luonnonsuojelulaki ei rajoita sellaisen oikeuden käyttämistä, joka kohdistuu luonnonsuojelualueeseen ennen rauhoitusmääräysten voimaantuloa perustettuna rasitteena, vuokraoikeutena tai muuna vastaavana oikeutena.

Lisäksi on huomioitava, että Natura 2000 –alueita koskevat omat säännökset, lähtökohtaisesti riippumatta siitä, ovatko ne suojelualueita tai muun maankäytön piirissä olevia alueita. Toimittaessa Natura 2000 -alueilla yleisperiaatteena on, että niitä luonnonarvoja, joiden perusteella alue on suojeltu tai sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, ei saa merkittävästi heikentää. Näin ollen malminetsintätoimenpiteet on käytännössä pystyttävä toteuttamaan tavalla, josta voidaan ennakolta todeta, ettei niistä aiheudu merkittävästi heikentäviä vaikutuksia. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesti näiden alueiden suojeluarvoja vaarantavien hankkeiden vaikutukset on arvioitava. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen (kaivoslain kyseessä ollen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes) on valvottava, että asianmukainen arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne-ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on (valtion maiden osalta Metsähallitus). Hankkeet ja suunnitelmat voidaan luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan hyväksyä vain, mikäli merkittäviä haitallisia vaikutuksia ei ole tai erittäin tärkeä yleinen etu sitä pakottavasta syystä vaatii.

Luonnonsuojelualueita koskevien säännösten ohella on malminetsinnässä noudatettava sekä suojelualueilla että niiden ulkopuolella myös luonnonsuojelulain muita säännöksiä. Näistä keskeisimmät ovat rauhoitettuja eläinlajeja koskeva 39 §, rauhoitettuja kasveja koskeva 42 §, suojeltuja luontotyyppejä koskeva 29 § ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja koskeva 47 § sekä Euroopan unionin erityissäännöksistä seuraava ns. tiukasti suojeltavien lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva 49 §:n 1 momentti. Luonnonsuojelualueilla on näin ollen voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla mahdollista suorittaa malminetsintää luonnonsuojelualueen haltijaviranomaisen (Metsähallitus) luvalla edellyttäen, että siihen on myönnetty myös kaivoslain mukainen malminetsintälupa.

Varsinainen kaivostoiminta ei lähtökohtaisesti ole luonnonsuojelualueilla mahdollista, eikä viranomaisilla ole mahdollisuutta myöntää siihen poikkeusta. Kaivosluvan myöntäminen edellyttää aina suojelualueiden perustamislakien, -asetusten tai -päätösten kumoamista tai muuttamista. Useimmilla alueilla tällaiset muutokset edellyttävät myös Natura 2000 –verkoston heikentämistä koskevien poikkeusedellytysten täyttymistä. Siten Natura 2000 -alueita koskevilla luonnonsuojelulain säännöksillä on keskeinen merkitys myös kaivoshankkeissa.

Luonnonsuojelulain uudistaminen

Luonnonsuojelulain uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 76/2022 vp) on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä, ja siihen sisältyy myös ehdotus malminetsinnän rajoittamisesta valtion luonnonsuojelualueilla. Luonnon monimuotoisuuden kannalta on perusteltua pitää eräät suojeluun osoitetut, rajatut ja luontoarvoiltaan erityisen arvokkaat alueet malminetsinnän ja kaivostoiminnan ulkopuolella. Malminetsintä valtion luonnonsuojelualueilla ei nykyisessä laajuudessaan ole enää perusteltua, joten uudessa luonnonsuojelulaissa (HE 76/2022 vp) ehdotetaan tämän mahdollisuuden huomattavaa rajaamista. Ehdotuksen mukaan kansallispuistot ja luonnonpuistot rajattaisiin malminetsinnän ulkopuolelle ja myös valtion muilla suojelualueilla lupaedellytyksiä tarkennettaisiin. Hallituksen esityksellä HE 270/2022 vp uudistettavan luonnonsuojelulain säännökset malminetsinnästä ulotettaisiin myös vuoden 1923 luonnonsuojelulain nojalla perustettuihin kansallis- ja luonnonpuistoihin. Lisäksi kyseisellä esityksellä ehdotettaisiin malminetsinnän kieltämisen ulottamista myös Punkaharjun luonnonsuojelualueelle alueen erityisten arvojen vuoksi.

Malminetsinnällä voi olla huomattavia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Uutta luonnonsuojelulakia koskevassa ehdotuksessa Metsähallitukselta poistettaisiin toimivalta myöntää lupia malminetsintään kansallispuistossa ja luonnonpuistossa. Valtion muilla suojelualueilla lupa olisi yhä mahdollinen, mutta sen edellytyksiä tarkennettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Kaivostoimintaan tähtäävällä malminetsinnällä voi olla huomattavaa vaikutusta suojeltujen alueiden luonnon tilaan ja vesitalouteen. Kansallispuistojen perustamisella pyritään paitsi luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, myös tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuksia luonnonkauneudesta nauttimiseen ja muidenkin luonnonelämysten kokemiseen. Luonnonpuistojen kohdalla pyritään turvaamaan etenkin alueen mahdollisimman luonnonmukainen kehitys, minkä vuoksi myös niiden virkistyskäyttöä on tarpeen rajoittaa. Näiden tavoitteiden toteutumisen turvaamiseksi on perusteltua kieltää malmien etsintä kansallis- ja luonnonpuistoissa. Valtion muiden luonnonsuojelualueiden osalta suojelun tarve vaihtelee osin enemmän ja alueiden rauhoitussäännökset voivat niiden perustamistarkoituksesta riippuen olla lievempiä kuin tiukasti suojeltujen kansallispuistojen ja luonnonpuistojen. Tämän vuoksi näillä alueilla olisi luonnonsuojelulakiehdotuksen 52 §:n 5 momentin mukaisesti mahdollista sallia Metsähallituksen luvalla myös malmien etsiminen, mikäli se ei vaarantaisi alueen perustamistarkoitusta tai muutoinkaan olennaisesti heikentäisi alueen luonnonarvoja. Kaivostoiminta ei lähtökohtaisesti ilman lain 62 §:n mukaista luonnonsuojelualueen lakkauttamista olisi luonnonsuojelualueilla mahdollista.

Tieteellisiä päämääriä palveleva geologinen tutkimus olisi tietyin edellytyksin yhä mahdollista kaikilla valtion luonnonsuojelualueilla. Muutokset edistäisivät luonnonsuojelualueiden luontoarvojen säilymistä ja niihin kohdistuvien uhkien välttämistä, millä olisi luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta merkittävä positiivinen vaikutus. Malminetsintä on jo voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla muutoinkin kielletty Kurjenrahkan, Repoveden ja Leivonmäen kansallispuistoissa. Monimuotoisuuden ja ympäristön kannalta kielteisenä vaikutuksena voidaan toisaalta pitää malmien etsinnän sallimista muilla valtion luonnonsuojelualueilla. Koska näilläkin alueilla malminetsintää koskevan luvan edellytyksiä on ehdotuksessa tarkennettu nimenomaisesti luontoarvojen turvaamiseksi, haitallista vaikutusta voidaan kuitenkin pitää varsin pienenä.

Luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen 51 §:n 2 momentin mukaan Metsähallitus voisi jatkossa myöntää luvan geologiseen tutkimukseen, jos toiminta ei vaarantaisi alueen perustamistarkoitusta. Geologisten tutkimusten luvanvaraisuutta koskeva kohta siirrettäisiin siten voimassa olevan 15 §:n luettelon kohdasta 7 omaksi momentikseen. Lupaa hakiessa olisi tarpeen yksilöidä ja perustella toiminnan luonne geologisena tutkimuksena, koska voimassa olevasta 15 §:stä poiketen lupaa malminetsintään ei enää voisi myöntää. Geologisella tutkimuksella tarkoitettaisiin sellaista tieteellistä tutkimusta ja kartoittamista, joka ei liittyisi elinkeinonharjoittamisena pidettävään malminetsintään tai muuhun kaivostoiminnan valmisteluun. Geologiset tutkimukset lisäävät luonnontieteellistä tietoa suojelualueen ominaisuuksista ja voivat siten olla tarpeellisia myös luonnonsuojelualueen hoidon näkökulmasta. Mikäli tutkimus ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta, olisi geologinen tutkimustoiminta lisäksi järjestettävä niin, ettei se aiheuta alueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa. Geologisen tutkimustoiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa säädetty kielto, jonka mukaan päätöksestä ei saa aiheutua vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä

saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria tai vastaavaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Hallituksen esitykseen uudeksi luonnonsuojelulaiksi sisältyy myös useita muita ehdotuksia, joilla pyritään luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edistämiseen, sekä suojelualueilla että niiden ulkopuolella. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojelusuunnittelun vahvistaminen, luontotyyppien ja eliölajien suojelukeinojen monipuolistaminen, luonnonsuojelun tiedonhallinnan kehittäminen, rangaistuksia koskevan sääntelyn tarkentaminen ja vapaaehtoisen ekologisen kompensaation reunaehdoista säätäminen. Näin ollen jo nykyinen sekä erityisesti ehdotettu luonnonsuojelulaki ja muu luonnonsuojelualueita koskeva sääntely turvaa sekä luonnonsuojelualueita että luonnon monimuotoisuutta laajemminkin monin eri tavoin mahdollisen malminetsinnän negatiivisilta vaikutuksilta.

Kaivoksien luvitus ja valvonta

Kaivoksilta edellytetään useita lupia, joista ympäristö- ja vesitalouslupa kuuluvat ympäristöhallinnon mandaattiin (AVI) ja kaivoslupa ja kemikaaliturvallisuuslupa taas työ- ja elinkeinoministeriön alaiselle Tukesille (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto). Ympäristölupa ja kaivoslupa on jokaisella kaivoksella, ja kemikaaliturvallisuuslupa sellaisilla, joilla on laajamittaista kemikaalien käsittelyä ja/tai varastointia (esim. jos kaivoksen yhteydessä on rikastamo). Lupaprosessia edeltää YVA eli ympäristövaikutusten arviointimenettely (ELY yhteysviranomaisena). Lisäksi toiminta edellyttää muitakin lupia, kuten rakennuslupaa, minkä ohella on otettava huomioon mm. työsuojeluun liittyviä asioita. Mikäli kaivostoimintaan liittyy myös uraanin talteenottoa, tarvitaan tähän lupa valtioneuvostolta ja käynnistyslupa STUK:ista (Säteilyturvakeskus).

Ympäristönsuojelun valtion valvontaviranomaiset (ELY-keskukset) järjestävät valvonnan ympäristönsuojelulain mukaisesti niin, että tavoitteena on laadukas, säännöllinen, tehokas ja ympäristöriskeihin perustuva valvonta. Säännöllisen valvonnan järjestämiseksi ELY-keskukset laativat valvontasuunnitelman ja sitä tarkentavan valvontaohjelman. Jos luvanvaraisessa toiminnassa tapahtuu onnettomuus, ennakoimaton tuotantohäiriö tai muu vastaava yllättävä, toiminnasta riippumaton tapahtuma ja siitä aiheutuu päästöjä tai syntyy jätettä siten, että aiheutuu tilanne, jonka vuoksi ympäristölupaa tai toimintaa koskevan valtioneuvoston asetuksen vaatimuksia ei voida noudattaa, on toiminnasta vastaavan tai jätteen haltijan ilmoitettava tapahtuneesta viipymättä toimivaltaiselle ympäristönsuojelun valvontaviranomaiselle (ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen). Ilmoituksen jälkeen on toiminnanharjoittajan laadittava suunnitelma, jonka mukaisesti toiminnan päästöjä ja jätteitä sekä niistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista voidaan rajoittaa poikkeuksellisen tilanteen aikana. Viranomainen tekee ilmoituksen johdosta päätöksen ja antaa tarvittavat määräykset. Tarvittaessa viranomainen voi antaa suunnitelman johdosta väliaikaiset määräykset.

Vesienhoito

Valtioneuvoston joka kuudes vuosi hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat tulee ottaa huomioon erilaisten toimintojen luvituksen yhteydessä. Vesienhoidon tavoitteena on pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä sekä hyvän tilan säilyttäminen. Tietyin perustein määräaikoja voidaan lykätä vuoteen 2021 tai 2027, mutta lykkäykset tulee perustella hyvin. Vesienhoitosuunnitelmissa esitettävien toimenpiteiden valinnassa on otettu huomioon vesiä kuormittavien tai muuttavien toimintojen merkitys ympäristön tilatavoitteiden saavuttamisen kannalta, voimassa oleva lainsäädäntö ja muut ohjauskeinot sekä käytettävissä oleva tekniikka ja alueelliset ja sektorikohtaiset keinot.

Toimenpideohjelmissa esitettyjä toimenpiteitä vesien hyvän tilan saavuttamiseksi, suojelemiseksi, parantamiseksi taikka ennallistamiseksi toteutetaan monilla eri keinoilla. Toimet eivät ole vesienhoitolain nojalla suoraan julkishallintoa tai yksittäisiä toiminnanharjoittajia velvoittavia. Valtio edistää toimien toteuttamista talousarviomäärärahojen puitteissa ja muilla käytettävissä olevilla keinoilla. Eräät toimet perustuvat vapaaehtoisuuteen ja eri tahojen (EU, valtionhallinto, kunnat, toiminnanharjoittajat, yksittäiset kansalaiset) valmiuteen kehittää ja toimenpanna niitä.

Vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöön panemiseksi Suomessa on annettu säännöksiä muun muassa ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Lupamenettelyissä tulee ottaa tarpeellisilta osin huomioon, mitä

vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesienhoitosuunnitelma ei sellaisenaan estä yksittäisen luvan myöntämistä, eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitovaksi. Voimassa olevien lupien tarkkailumääräyksiä voidaan joutua täsmentämään vastaamaan vesienhoidon seurannan tarpeita.

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan toimia kaikilla sektoreilla, mutta eri vesienhoitoalueilla toimet kohdentuvat alueen ominaispiirteistä johtuen eri tavalla. Eniten toimia tarvitaan ravinnekuormituksen vähentämiseksi erityisesti maataloudesta, mutta myös muista kuormituslähteistä. Vesirakentamisen ja säännöstelyn haittojen vähentäminen vaatii myös paljon toimia hyvän tilan tai hyvän saavutettavissa olevan tilan saavuttamiseksi.

Vaikka Kaivostoiminnalle RAJAT-kansalaisaloitteen tarkoitus vesistöjen ja muiden arvokkaiden luonto- ja kulttuurialueiden turvaamisesta on sinänsä kannatettava, edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö ei pidä tarpeellisena lainsäädännön tarkistamista tai muuttamista kansalaisaloitteessa selostetulla tavalla.