

25.10.2022

SYKE/2022/1954-1

Eduskunnan talousvaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 12.10.2022

Asiantuntijalausuntopyyntö; HE 126/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä kaivoslaiksi. SYKE on tutkimus- ja asiantuntijalaitos, jonka laaja-alainen osaaminen kattaa kaivosten ympäristöasioita monipuolisesti. Tässä SYKEN lausunnossa arvioidaan erityisesti kaivoslain muutoksia sisältävän hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta, sekä kaavoitusta ja luvitusta.

SYKE on jo aiemmin tehnyt työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta hallituksen esityksen luonnoksista arvion muutosten ympäristö- ja ilmastovaikutuksista (20.9.2021) ja antanut lausunnon Lausuntopalvelun kautta (20.4.2022) sekä lausunnon ympäristövaliokunnalle (6.10.2022).

Kaivoslain (621/2011) uudistamisen tavoitteena ovat nykyisen hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan uudistuksen lähtökohtana ovat ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.

Hallituksen esityksessä on mainittu uudistuksen tavoitteiden toteuttamisen keinoina muun muassa:

- Kunnalle säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.
- Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.
- Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.
- Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.
- Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Kehitetään malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa.
- Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.
- Otetaan lainsäädännön piiriin myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.
- Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.
- Kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua

SYKEN YLEISARVIO HALLITUKSEN ESITYKSEN SISÄLLÖSTÄ

SYKEN mielestä ehdotetut kaivoslain muutokset toteuttavat pääosin hallituksen esityksen tavoitteet. Esimerkiksi:

- Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä asema- tai yleiskaava, mikä parantaa kaivosten paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia. Päätösvalta asiasta tulee paikalliselle tasolle, jolle

kaivoksen vaikutuksetkin suurelta osin kohdistuvat. Se, että kaivostoiminnan olisi perustuttava yleis- tai asemakaavaan on yksiselitteisempää ja ennustettavampaa kuin nykyinen säännös, joka mahdollistaa kaivoslupan myöntämisen myös silloin, kun toiminnan vaikutukset on muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa.

- Kaivostoiminnan lisäksi muut elinkeinot otetaan huomioon nykyistä vahvemmin uusien kaivoslupien lupaharkinnassa.
- Muutokset saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, kuten täsmennykset luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn sekä tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen.
- Vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla parannetaan tiedonsaantia.
- Malminetsintäalueiden varaussäntelyä muutetaan tarpeettoman laajojen varausten vähentämiseksi, esimerkiksi ottamalla varausaluetta koskeva veronluonteinen maksu käyttöön
- Vakuuksia koskevaa säntelyä muutetaan laajentamalla vakuuksien käyttöalaa.
- Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvää säntelyä tarkennetaan ja otetaan ilmoitusmenettely käyttöön kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle.
- Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen yhtenäistämiseksi otetaan käyttöön hakijan neuvonta, joka mahdollistaa ennakoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomainen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisi hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset.
- Kun ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023, muutokset alkavat vaikuttaa pian.

SYKEN arvio esityksen talousvaikutteista sekä lisäksi tarvittavista toimenpiteistä:

Säntelykokonaisuus

Kaivoslain uudistamisen lisäksi tarvitaan myös muun kaivostoimintaan sovellettavan lainsäädännön uudistamista, jotta kaikki kaivostoiminnan säntelyn uudistamisen tunnistetut muutostarpeet saadaan toteutettua, mihin viitataan myös lakiehdotuksen perusteluissa (HE sivu 47).

Tulevan kaivostoiminnan kannattavuuteen vaikuttaa HE:ssä esitettyjen kaivoslain muutosten ohella esimerkiksi kaivosten vakuusjärjestelmän muutokset ja toissijaisen vastuujärjestelmän uudistaminen.

Vakuudet annetaan viranomaiselle kaivoksen lopettamisvaiheen toimenpiteiden rahoittamista varten. Vakuuksia tarvitaan kustannusten kattamiseen, jos toiminnanharjoittaja on konkurssissa tai muuten maksukyvytön. Niitä ovat ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) mukainen jätehuollon varmistamiseksi asetettava vakuus sekä kaivoslain (621/2011) mukainen kaivostoiminnan lopettamisvaihetta varten asetettava vakuus. Molempia vakuusjärjestelmiä ollaan uusimassa ja vakuuksien suuruus kasvaa säännösmuutosten ja uusien ohjeistusten myötä tulevaisuudessa. YSL:n jätevakuuden muutos tuli voimaan 1.9.2022 ja sen toimeenpano-ohjeistusta valmistellaan. Kaivoslain vakuussäntely muuttuu HE:n mukaisen kaivoslain muutoksen tullessa voimaan.

Vakuusjärjestelmien muutokset eivät vaaranna kaivosalan kannattavuutta, sillä vakuuksien kasvattaminen ei lisää kaivosyrityksen velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä. Vakuuden tarkoitus on vain taloudellisesti varmistaa, että kaivosyrityksellä on varaa toteuttaa sille lakien perusteella muutenkin kuuluvat kaivoksen lopettamistoimenpiteet. Tosin vakuuksien ylläpito maksaa kaivosyrityksille jonkun verran, arviolta vuosittain alle prosentin verran vakuuden nimellisarvosta. TAXMINE- hankkeessa (VN TEAS 4/2021) käytössä olleiden tietojen perusteella arvioitiin alustavasti, että kaivostoiminnan vakuusjärjestelmän muutokset merkitsevät koko alan tasolla ehkä enimmillään 2 miljoonan euron vuotuista lisäkustannusta.¹

Ehdotetussa kaivosvakuussäntelyssä on varauduttu siihen, että kaivoksen toiminta tilapäisesti keskeytyy esimerkiksi konkurssitilanteessa ja tarvitaan vakuudesta rahoitusta ympäristönsuojelutoimenpiteille kuten

¹ VN TEAS rahoitteisen TAXMINE-hankkeen loppuraportti Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, sivut 64-68.

suojapumppauksille. Ehdotettu vuoden mittainen rahoitus (kaivoslaki 108 §:n 1 momentin 2 kohta) voisi kuitenkin olla huomattavasti pitempi. Esimerkiksi maailmanmarkkinahintojen suhdannevaihtelut saattavat aiheuttaa kaivostoiminnan taloudellista kannattamattomuutta pidemmän ajanjakson.

Toissijaista korvausjärjestelmää sovelletaan toiminnanharjoittajan konkurssi- ja muissa maksukyvyttömyystilanteissa. Ympäristövahinkorahastoa koskeva HE 183/2022 vp on paraikaa eduskuntakäsittelyssä, ja sen ennakoidaan tulevan voimaan vuonna 2025. Hallituksen esityksen perusteluissa on analysoitu uusien maksujen vaikutusta verrattuna aiemmin pakolliseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään perittyihin maksuihin eri toimialojen kannalta. Kaivosala on rahastolakiesityksessä tunnistettu riskipitoisiin toimialoihin kuuluvaksi, joiden maksu on korkeampi. Perusteluissa on todettu, että ”Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto” tuottaisivat maksuina vuositasolla 500 000 euroa.² Maksujen taloudellinen taakka ei ole kaivosalan kannattavuuden kannalta olennaisesti kasvamassa aiempaan vakuutusjärjestelmään verrattuna, sillä TAXMINE- hankkeessa arvioitiin kaikilta metallimalmikaivoksilta koottujen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään koottujen maksujen kokonaismääräksi vuositasolla yhteensä enintään joitakin satojatuhansia euroja.³

Kaavoitus

Uudistuksesta aiheutuvia myönteisiä ympäristövaikutuksia voi olla kuitenkin sillä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Jotta myönteisiin vaikutuksiin päästäisiin, tulee kaavan tavoitteiden sisältää kuitenkin edellä mainitut tavoitteet ja kaavan pohjana olla riittävät selvitykset. Lisäksi SYKE yhtyy esitysluonnoksen vaikutusten arviointiin, jossa todetaan, että kaivoslainsäädännön mukaisten lupien määräyksillä on mahdollista paikallisesti ohjata kaivostoiminnan vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, mutta tosin lähinnä vain kaivostoimintaa varten varatuilla alueilla.

Kaivoshankkeen kuntarajat ylittäviä ympäristö- ja muita vaikutuksia voidaan jatkossakin arvioida myös maakuntakaavoituksen keinoilla. Kuntarajat ylittäviä vaikutuksia voidaan ottaa huomioon ja suunnitella kuntien yhteisellä yleiskaavalla ja sen selvityksin.

On varmistettava, että myös pienillä kunnilla on resursseja ja riittävän vahva osaaminen laadukkaaseen kaavoitukseen ja suunnitteluprosessiin. Uusia kaivoshankkeita tulee niin harvoin, että kunnilla koosta riippumatta ei useinkaan ole rutiineja tai käytäntöjä asian hoitamiseen. On tarpeen varmistaa, että kunnille järjestetään kaivoshankkeen hoitamiseen liittyvää osaamista, materiaalia ja tukea. Kaivoshankkeet eivät useinkaan ole vuosikymmenien pituisia, mutta ne voivat silti vaatia kunnalta mittavia, velalla rahoitettavia panostuksia ja palveluihin ja infrastruktuuriin.

Luvituksen yhteensovittaminen ja vaikutukset ympäristönsuojelun tasoon

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista tulee ripeästi selvittää, eikä pelkästään odottaa kokemuksia kaivoslakiuudistuksen vaikutuksista, vaikka lain perusteluissa näin ehdotetaan (HE sivu 48). SYKE toteaa, että muutokset voivat kuitenkin lisätä riskiä ympäristöluvan sekä kaivosluvan määräysten päällekkäisyyksistä tai ristiriitaisuuksista. Kaivos- ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto lupaprosessien aikana voisi vähentää näiden riskiä sekä vastaavasti lisätä positiivisia yhteisvaikutuksia ympäristöön. Näin ollen kaivoslupa- ja ympäristölupaprosessien yhteensovittamista olisi selvitettävä. Yhteistyö vaatii onnistuakseen viranomaisilta riittäviä resursseja. Vaikka järjestelmät eivät mahdollista tällä hetkellä yhden luvan hakemista, voidaan luvat ohjeistaa hakemaan yhtäaikaaisesti, jolloin viranomaisilla on mahdollisuus yhteistyöhön. Lupien samanaikainen käsittely vähentää mahdollisia päällekkäisyyksiä ja jopa ristiriitoja luvissa, mikä auttaa yrityksiä toteuttamaan lupien mukaista toimintaa.

² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp) sivu 47

³ VN TEAS rahoitteen TAXMINE-hankkeen loppuraportti Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu sivu 69.

Ympäristönsuojelun tasoon tavoitellaan positiivisia vaikutuksia esimerkiksi muutoksilla kaivos- ja malminetsintälupien lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn. Uudistettavassa kaivosluvassa annettaisiin tarpeelliset lupamääräykset esimerkiksi puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana; kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset sekä toimenpiteistä, joilla estetään kaivoslain 5 §:ssä mainittujen huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Nämä kulut toteutuisivat yrityksille toiminnan aikana, eli ne eivät rasittaisi alkuvaiheen pääoman suurta tarvetta. Ottaen huomioon kaivostoiminnan tuotot, eivät nämä kulut tule olemaan merkityksellisiä kuluja yrityksille. Mikäli nämä olisivat jollekin kaivoskohteelle ylitsepääsemättömiä kuluja, ei kaivostoiminta olisi siellä muutenkaan kannattavaa.

Muita huomioita

Vaikka kaivosalueilta odotettaisiin lain myötä aiempaa parempaa maisemointia ja jälkimaaisemointia (HE sivu 64), on alueen geokemia kuitenkin ratkaisevassa roolissa kaivoksen jälkeisiin ympäristövaikutuksiin sekä mahdollisuuksiin kaivoksen jälkeiseen maankäyttöön. Esimerkiksi toimenpiteet, jotka muuttaisivat veden virtauksia alueella, on estettävä jälkihoitotoimenpiteiden toteuttamisen jälkeen. Tämä asettaa edelleen rajoitteita alueen käyttömahdollisuuksiin (esim. metsäojitukset) tai käyttötarkoitukseen (esim. pintamaata kuluttavat käyttötarkoitukset). Sulkemistoimiin kohdistuvan vakuuden pitäisi kattaa myös tiedon siirto kaivosalueen käytön rajoitteista alueen palautuessa omistajan käyttöön tai myydessä eteenpäin. Käytön rajoitukset saattavat vaikuttaa negatiivisesti kaivostoiminnan jälkeiseen alueen taloudelliseen hyödyntämiseen.

Kaivosten ympäristövaikutusten arviointi kaivoksen koko elinkaaren ajan on vaikeaa YVA-menettelyvaiheessa, sillä kaivosalue muuttuu ja laajenee vuosien varrella, louhinnan ja malminetsinnän edetessä. Tämän vuoksi YVA-menettely voi esittää arvioita ympäristövaikutuksista vain kaivoksen alkuvaiheen suunnitelmien perusteella, mutta näillä arvioilla on vaikea kattaa koko kaivoksen elinkaarta (HE sivu 66). YVA-menettely sisältää sosiaalisen, ympäristö- ja taloudellisen arvioinnin näkökulmat.

Jotta lain sinänsä hyödylliset uudet muotoilut saadaan jalkautettua soveltamiskäytännöiksi, lain toimeenpanon tueksi tarvitaan riittävän paljon koulutusta, ohjeistusta ja tiedotusta. Tämä tarkoittaa resurssien tarvetta myös monella tasolla: viranomaisille, kunnille ja yrityksille.

ESITYKSEN VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖN TILAAN

SYKE on samaa mieltä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa, että ehdotuksilla voi olla myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta ne ovat verrattain vähäisiä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja -asetus (713/2014) ovat kaivostoiminnan ympäristövaikutusten vähentämisen kannalta kaivoslakia merkittävämpi ohjauskeino. Ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökulmasta myös vesilaki (2011/587), luonnonsuojelulaki (1096/1996), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (525/2017) ja -asetus (277/2017) sekä valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013) vaikuttavat osaltaan, muun sääntelyn lisäksi, ympäristön suojeluun.

Uudistuksesta aiheutuvia myönteisiä ympäristövaikutuksia voi olla kuitenkin sillä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Jotta myönteisiin vaikutuksiin päästäisiin, tulee kaavan tavoitteiden sisältää kuitenkin edellä mainitut tavoitteet ja kaavan pohjana olla riittävät selvitykset. Lisäksi SYKE yhtyy esitysluonnoksen vaikutusten arviointiin, jossa todetaan, että kaivoslainsäädännön mukaisten lupien määräyksillä on mahdollista paikallisesti ohjata kaivostoiminnan vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, mutta tosin lähinnä vain kaivostoimintaa varten varatuilla alueilla.

Vain taloudellisesti kannattava kaivosyhtiö voi huolehtia ympäristövastuistaan hyvin.

Lausunnon on laatinut vastuuvalmistelijana erikoistutkija Sari Kauppi, sekä erikoistutkija Jouko Tuomainen ja johtaja Kari Oinonen.

Viitteet:

Seppo Kari, Sari Kauppi, Kristiina Äimä, Anni Huhtala, Olli Ropponen, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen, 2021.
Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44, tietokauttoon.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp)