

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE (HE laiksi kaivoslain muuttamisesta 126/2022)

Lausunnon lähtökohdat

Kuten hallituksen esityksen perustelujen alusta ilmene, työ- ja elinkeinoministeriö asetti yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa 1.3.2019 selvityshenkilön, joka oli allekirjoittanut, selvittämään ja arvioimaan nykyisen, 1.7.2011 voimaan tulleen kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityksen tuloksena syntyi analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi. (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:44; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>).

Raportissani en esittänyt kaivoslain järjestelmään perustavanlaatuisia muutoksia, mutta kyllä kuitenkin lukuisia erilaisia havaintoja ja suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi 19 eri asiakokonaisuudessa. Selvityksessä saamani palautteen nojalla merkittävimmät tarkistamistoiveet liittyivät kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen. Tällainen mahdollisuus oli jo silloin tuoreella lainsäädännöllä avattu, vaikkakin vapaaehtoisuuden pohjalta. Kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa katsoin tarpeelliseksi kehittää etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksiä nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin. Lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus oli syytä yhtenäistää. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntatasoisen kaavan vaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa. Kaivoslain sääntelyä tiedoksiantamisesta tuli korjata. Kaivostoiminnan vakuusjärjestelmä kaipasi laajempaa tarkastelua. Toimeksiannossani ei edellytetty suosituksia kaivoslain mukaisista korvauksista tai muunlaisesta etujen kanavoinnista. Kaikkien osapuolten kannalta pidin olennaisena, että kaivoslain ja ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhtaisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti.

Selvitystäni seuranneet valmisteluvaiheet ilmenevät hallituksen esityksestä.

Ehdotusten toteutuminen hallituksen esityksessä

Suuri osa selvitykseeni sisältyvistä muutos- ja kehittämis ehdotuksista on hallituksen esityksessä otettu huomioon.

Esityksessä esimerkiksi ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava ja että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon. Samoin ehdotetaan kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintä lupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Varaussäätelyyn esitetään useita muutoksia. Lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä selkeämmin. Vakuussäätelyyn ehdotetaan tiukennuksia, ja kaivostoiminnan lopettamista koskevaa säätelyä muutettaisiin siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana nykyistä paremmin. Kaivoksen lopullinen sulkeminen säänneltäisiin. Luvan hakijan selvitysvelvollisuutta täydennettäisiin. Paliskuntien aseman yhdenmukaistamista ehdotetaan eräiltä osin. Muutoksia ehdotetaan myös luvan siirtoa koskevaan säätelyyn, kaivostoimitussäätelyyn ja hallintopakossäätelyyn.

Eräät tiedoksiantamista koskevat muutokset on toteutettu jo erikseen kaivoslain muutoksella 966/2020.

Kokonaisuutena esitys vastaa hyvin selvityksessäni esitettyihin ehdotuksiin, eikä se näiltä osin anna minulle aihetta erityisiin huomautuksiin.

Kaavan osalta toistaisin tässä sen selvitykseni toteamuksen, että kaivoslain ja kaavoitusnormiston välisen suhteen järjestäminen edellyttää kaikissa tapauksissa, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa säilytetään kuntatasolla oikeusvaikutteinen kaavainstrumentti. Joustavuuden kannalta sekä yleiskaavatason että asemakaavatason tulisi olla käytettävissä. Näin on myös hallituksen esityksen (47 §) mukaan, jossa kuntakaavan asema entisestään vahvistuisi.

Selvityksen ehdotuksia, joita ei esityksessä ole

Hallituksen esitykseen ei sen sijaan sisälly selvityksessäni ehdotettua ratkaisua siihen rakenteelliseen ongelmaan, joka koskee sellaista

kaivostoimintaa, jossa syntyy uraania tai toriumia. Kaivoslain 43 §:n mukaan uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergiain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Ydinenergiain 23 §:n mukaan valtioneuvosto käsittelee yleisistunnossaan tuollaista kaivostoimintaa koskevan ydinenergiain mukaisen lupahakemuksen ja samaa toimintaa tarkoittavan kaivoslain mukaisen kaivoslupahakemuksen yhdessä ja ratkaisee ne samalla päätöksellä soveltaen sekä ydinenergiain että suurta joukkoa kaivoslain säännöksiä, joita normaalisti sovelletaan Tukesissa. Tästä johtuu se omalaatuinen tilanne, että myös säännönmukainen kaivoslupa yksityiskohtineen ja yksilöllisine vaatimuksineen ja kaikkine lupamääräyksineen joudutaan käsittelemään valtioneuvoston yleisistunnossa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus jää tällöin ongelmallisella tavalla ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi, ilman säännönmukaista valituslupakynnystä. Ongelmallista yhdistelmässä on myös, että ydinenergiain mukainen lupaharkinta valtioneuvostossa sisältää oikeusharkintaisesta kaivosluvasta poiketen vahvan tarkoituksenmukaisuuselementin. Selvitykseni sisälsi ehdotukset nämä ongelmat poistavaksi uudelleen toimivaltajärjestelyksi. Ydinenergiain ja kaivoslain muutokset 964/2020 ja 966/2020 eivät teknisluonteisina ole näitä ongelmia poistaneet, eikä muutoksia sisälly myöskään nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen.

Yleisten turvallisuuskysymysten osalta olen selvityksessäni todennut, että kaavoitus lienee kaivostoiminnankin osalta riittävä instrumentti kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseen alueidenkäytössä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa 467/2019 tarkoitetulla tavalla. Tällä olen tarkoittanut maankäyttö- ja rakennuslain 4 a §:ää, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä, sekä saman lain 33 §:ää, jonka mukaan muun ohella Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus, jonka aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Turvallisuuskysymysten tärkeyden noustua kuluvana vuonna uudella tavalla esiin voitaneen kaivoslainkin täydentämistarpeita tältä osin harkita.

Kaikkein olennaisin kaivostoimintaa koskeva lainsäädäntökysymys on kuitenkin eri lupien yhteensovittaminen. Kaivostoiminnan edellytykset ja toiminnassa noudatettavat määräykset riippuvat kaivoslain ohella vahvasti

myös ympäristönsuojelulaista, erillään kaivoslaista. Tätä olennaista eroa ei kansalaisten aina ole helppoa ymmärtää, ja kaivoslaille saatetaan asettaa ympäristövaikutusten kannalta sellaisiakin odotuksia, jotka eivät sen alaan kuulu. Ympäristönsuojelulakiin kuuluu ympäristön (ilman, pintavesien, pohjavesien ja maaperän) pilaantuminen, jollaiseksi luetaan myös melu, haju ja värinä, sekä pilaantumisen vaara. Muunlaiset kuin pilaantumisen kautta syntyvät ympäristövaikutukset (maisemaan, luontoon, muihin elinkeinoihin) taas voidaan ottaa huomioon kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa, vaikkakin eri tilanteissa vaihtelevassa määrin. Hallituksen esitys vahvistaa eräin kohdin tätä puolta. Kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia ei kuitenkaan missään menettelyssä käsitellä kokonaisuutena.

Kuten hallituksen esityksessäkin (2.3.6) todetaan, kaivostoiminta edellyttää aina ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Siten tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta annetaan ympäristöluvassa. Näitä määräyksiä ei siis anneta kaivosluvassa. Kaikissa tapauksissa myös ympäristöluvan edellytysten on täytyttävä, jotta asianomaista kaivostoimintaa voidaan harjoittaa. Yleensä ympäristölupa sijoittuneen ajallisesti kaivosluvasta myöhemmäksi, jolloin toiminnan sallittava laajuus ja pilaantumisvaikutusten rajoittamisaste ei kaivosluvasta päätettäessä vielä ole tiedossa.

Selvitykseni eräänä perusajatuksena oli kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen. Tämä on kirjattu myös nykyiseen hallitusohjelmaan. Hallituksen esitys ei kuitenkaan yhteensovittamista sisällä. Tarkoitus lienee odottaa kokemuksia 1.9.2020 voimaan tulleesta laista eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Tuon lain mukainen menettelyjen yhteensovittaminen on kuitenkin vapaaehtoista, ja on hyvinkin mahdollista, ettei tuollaisia kokemuksia jatkossakaan saada.

Toisaalta yhteensovittamista voisi tapahtua myös osittain ja asiakysymyksittäin. Sellaisia olisi hyvinkin voitu valmistella ja sisällyttää ympäristönsuojelulainkin osalta nyt käsillä olevaan esitykseen tai sen kanssa samanaikaiseen ja koordinoituun toiseen esitykseen, ministeriöiden toimivaltarajoista riippumatta. Vakuudet ovat eräs esimerkki, koordinoitu valvonta toinen. Erityisen merkittävä olisi voimassa olevien lupien myöhempi tarkistaminen. Selvityksessäni katsottiin, että lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on syytä yhtenäistää, esimerkiksi selventämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman määräaikaisen tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa. Samalla ympäristönsuojelulakiin olisi

kaivostoimintaa koskien palautettava siitä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisiin määräaikaistarkistuksiin.

Itse ympäristönsuojelulain järjestelmässäkin määräaikaistarkistusten poistaminen 2015 on osoittautunut lyhytnäköiseksi ja kontraproduktiiviseksi, koska se nosti lupaviranomaisen kynnykseksi todeta ympäristöluvan edellytysten täyttyvän rajoittamattoman ajan, kerran asetettavien lupamääräysten pohjalta. Luonnollisesti sama koskee myös kaivostoimintaa.

Selvityksessäni olin myös todennut, että lupien tarkistamismahdollisuus olisi myös ennakoitavuutta lisäävänä sääntelyelementtinä eräänlainen turvaamistoimi investointisuojausopimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen. Investointisuojaus kaivostoiminnassa on eri yhteyksissä selvitetty kaivoslain kannalta, mutta olennaista olisi tässäkin pohjata tarkastelu kansallisen lainsäädännön sisäisistä rajoista riippumatta toimintaa koskevaan koko lainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulaki saattaa tässä yhteydessä osoittautua jopa kaivoslakia merkittävämmäksi.

Ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittaminen olisi ainakin ajallisesti tarpeen myös kaivoslain etuoikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Tähän liittyy selvitykseni seuraava kannanotto: "...kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä, mistä saattaa koitua hakemuksen vireilletulolle ja hankkeen kokonaiskäsittelylle viivettä (pelkän) kaivosluvan hakemiseen verrattuna. Kaivoslain etuoikeusjärjestelmään kohdistuvien kielteisten vaikutusten estämiseksi voitaisiin kaivoslakiin sisällyttää erillinen varausmekanismi hakemusten laatimista varten, jolloin luvat voitaisiin yhteensovitettuna menettelyssä hakea niin, ettei malminetsintäluvan voimassaolo ehtisi päättyä."

Tietynlainen pieni yhteensovittamiselementti lakiehdotuksessa sisältyy hakijan neuvontaa koskevaan kaivoslain 31 a §:ään. Säännös mahdollistaisi perustelujen mukaan ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomainen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisiin hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Muutos yhtenäistäisi perustelujen mukaan kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyjä. Käsitykseni mukaan tämän varaan ei kuitenkaan voida kovin paljon laskea. Ympäristölupaviranomaisen edustaja ei voi ennen viranomaisen omaa päätöksentekoa ottaa sitovaa kantaa sen tulevan päätöksen sisältöön, ei varsinkaan kysymyksessä, johon kohdistuu osapuolten ristiriitaisia vaatimuksia.