



Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

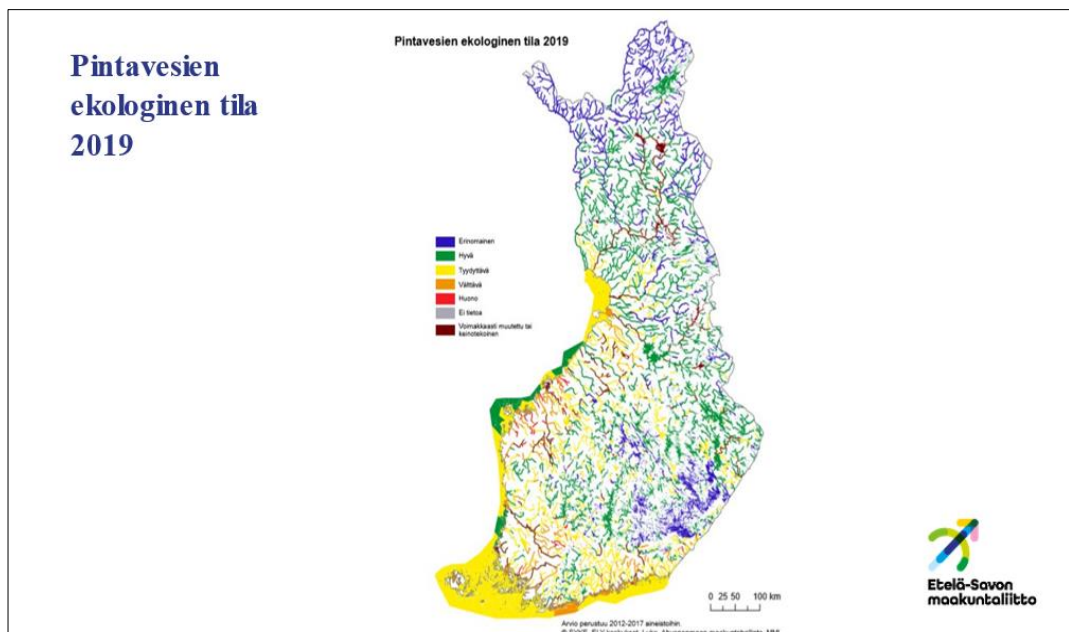
Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022)

Etelä-Savon maakuntaliitto on yksi Suomen kahdeksastatoista maakunnan liitosta. Se vastaa aluekehitysviranomaisena Etelä-Savon kehittämisestä.

Etelä-Savon maakunnan näkökulma kaivoslain uudistamiseen perustuu Etelä-Savon maakuntastrategiaan ja kaivostoiminnan luomiin uhkiin maakunnan strategian toteuttamiselle.

Maakuntastrategia määrittelee maakunnan kehittämisen kärjet ja niille asetetut pitkän aikajänteen tavoitteet vuoteen 2030. Maakuntastrategian kärjet ovat metsä, ruoka ja vesi. Maakuntastrategian mukaan Etelä-Savon visiona vuoteen 2030 on puhtaasti paras! Maakuntastrategian keskiössä ovat ihmiset: maakunnan asukkaat, matkailijat ja alueella vapaa-aikaansa viettävät.

Etelä-Savossa on Suomen puhtaimmat vesistöt, jotka houkuttelevat maakuntaan niin matkailijoita kuin vapaa-ajan asukkaita.





Hallituksen esitys kaivoslain uudistamiseksi on monilta osin myönteinen askel alueen luontoarvojen puhtauden turvaamiseksi. Valitettavasti esitys ei kuitenkaan anna riittäviä takeita siitä, että kaivostoiminta ei aiheuttaisi tulevaisuudessa uhkaa alueen puhtaalle luonnolle ja puhtaaseen luontoon perustuville elinkeinoille, eikä myöskään uhkaa alueen asukkaiden hyvinvoinnille.

Intressivertailussa matkailun ja kaivostoiminnan välillä on syytä tuoda esille matkailun merkitys Etelä-Savossa. Maakunnassa on yhteensä 46.601 vapaa-ajan asuntoa (1.1.2022), joista suurin osa sijaitsee vesistöjen rannalla. Matkailun merkitys Etelä-Savossa ja koko Saimaan alueella on poikkeuksellisen suuri ja se on yksi alueen kasvavista elinkeinosta. Etelä-Savossa matkailun osuus BKT:sta oli 4,1 % (2020) kun osuus koko maassa oli 1,7 %. Etelä-Savossa majoitus- ja ravitsemustoiminta työllisti 1.545 henkilöä (2020), kun kaivostoiminta ja louhinta työllisti 65 henkilöä.

Koko Saimaan alueella (Etelä-Savo, Etelä-Karjala, Varkaus) työllistävä vaikutus oli 3.519 henkilötyövuotta ja välitön matkailutulo alueelle oli 649 miljoonaa euroa. Saimaa edustaa Suomen hienointa järviluontoa ja sen markkinoinnissa niin kansainvälisesti kuin kotimaassa korostetaan alueen puhtaita luontoarvoja. Kaivostoimintaan liittyvät puhdasta luontoa ja sen mainekuvaa uhkaavat jo pelkät potentiaaliset ympäristöriskit. Mikäli näitä uhkia ei kyetä tehokkaasti ennakolta torjumaan, on kaivostoimintaa alueella kyettävä tehokkaasti rajoittamaan. Puhdas luonto ja siihen perustuvat elinkeinot on turvattava ja kaivostoiminnan sille tuomat uhkakuvat on tehokkaasti ehkäistävä jo ennakolta.

Etelä-Savon maakuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota muutamiin esityksen kohtiin, jotka vaikuttavat tavoitteeseen kaivostoiminnan tuomien uhkien torjumiseen. Kaivoslakiesitys sisältää edelleen puutteita, jotka eduskuntakäsittelyssä tulisi ottaa mukaan lainsäädäntöön.

Kaavoitus kaivosluvan edellytyksenä

Hallituksen esityksen mukaan 47 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uutena kaivostoiminnan edellytyksenä pykälään lisätään, että kaivostoiminnan tulisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta perustua sellaiseen kunnan hyväksymään kaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun maankäyttöön on selvitetty.

Etelä-Savon maakuntaliitto kannattaa, että jatkossa kaivostoiminta perustuisi kunnan laatimaan asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jolloin kaivosalueen perustaminen maakuntakaavan perusteella poistuisi. Ehdotuksen mukaan kunta päättäisi, kaavoitettaisiinko alue kaivoshanketta varten, ja kaavoituksessa määriteltäisiin kaivos-hankkeen ja muiden maankäyttömuotojen välinen suhde.



Kuntakaavojen sisältö-, selvitys- ja vaikutustenarviointivaatimukset ovat myös yleispiirteistä maakuntakaavaa tiukemmat, jolloin kuntakaavoituksen yhteydessä voidaan asiaa tarkastella yksityiskohtaisemmin ja eri intressit huomioiden. Ylikunnallisten kysymysten ja yhteyksien (tie- ja sähkölinjojen) varmistamiseksi kaivoksia koskevat kuntakaavat tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä maakuntakaavoituksen kanssa.

Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusmonopoli. Kunnalla on mahdollisuus itsenäisesti päättää käynnistääkö kunta ylipäätään oikeusvaikutteisen kaavan laadintaa suunnitellulle kaivosalueelle. Tämä parantaa kuntien mahdollisuuksia oman alueensa suunnittelussa ja lisää paikallista vaikuttamismahdollisuutta ja antaa kunnalle hyvät edellytykset rajata kaivostoimintaa muun maankäytön kannalta epäedullisilta alueilta.

Maakuntakaavalla säilyisi edelleen epäsuora vaikutus kaivostoimintaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n tarkoittama maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Näin ollen välillisesti maakuntakaavan ohjaava vaikutus myös kaivostoimintaan säilyy, koska edellä mainitun pykälän perusteella maakuntakaavan ohjausvaikutus on huomioitava yleis- tai asemakaavaa laadittaessa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan maakuntakaava voi toimia kuntien tukena kaivostoiminnan sijoittumisen suunnittelussa.

Kysymys on periaatteellisesti ja myös käytännössä hyvin merkittävästä kunnille tulevasta oikeudesta päättää hallitusohjelman mukaisesti kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.

Koska kaavoituksen sisällöstä säädetään muussa lainsäädännössä, maankäyttö- ja rakennuslaissa, on tärkeää varmistaa käytännössä eri kaavatasojen keskinäinen toimivuus ja yhteensopivuus kunnan kaivoslaissa tarkoitetun päätösvallan turvaamiseksi. Tietojen vaihtoa kaivosprosessin etenemisestä pitää tehostaa.

Esimerkiksi kaivosviranomaisen on pidettävä maakuntien liitot ajan tasalla, jotta nämä maakuntakaavaa valmistelevina viranomaisina voivat ottaa huomioon kaivostoimintaan liittyvät muutokset.

Kunnan päätösvaltaa tulee laajentaa malminetsintälupaan. Malminetsintäluvan esteeksi tulee määritellä se, ettei kaivostoiminta sovellu kyseiselle alueelle tai että kunta vastustaa kaivostoimintaa alueella.



Varausmaksu

Etelä-Savon maakuntaliiton mielestä varaajalle asetettava varausmaksu on perusteltu. Näin vältetään ylisuurien ja tarkoituksettomien alueiden varaaminen ja varausalueista tulee harkitumpia. Lakiehdotuksessa esitetty varausmaksun suuruus 1 €/ha on kuitenkin melko pieni ja maksun määrää tulisi korottaa halutun lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Maakuntaliitto pitää hyvänä uudistuksena sitä, ettei lakiehdotuksen mukaan varausalue saisi sijaita kaivoslain 7 § ja 9 §:ssä tarkoitetuilla alueilla. Lakiehdotukseen on lisätty myös viittaus luonnonsuojelulakiin siten, että varausalueesta on rajattava pois kansallisia luonnonpuistot. Tämän ohella Etelä-Savon maakuntaliitto esittää, että luonnonsuojelulakia on muutettava siten, että malminetsintä on kiellettyä kaikilla luonnonsuojelualueilla.

Maakuntaliitto katsoo, että varausajan lyhentäminen kahdesta vuodesta vuoteen on hyvä muutos. Laissa annetaan kuitenkin kaivosviranomaiselle poikkeamismahdollisuus. Varausajasta poikkeamisesta ei saa tulla käytäntöä, joten poikkeamispäätöksen edellytykset on määriteltävä nyt esitettyä tiukemmin.

Tiedonsaanti

Kaikki muutokset, jotka lisäävät osallisten tiedonsaantia ja mahdollisuutta ilmaista mielpiteensä ovat tervetulleita. Tällaisia ovat varaajan ilmoitusvelvollisuus varausilmoituksen jättämisestä sekä tiedonsaannin vapaa saatavuus viranomaisten järjestelmistä.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Keskeisten lakien rajat eivät ole selvät. Kaivoslakiin on selkeämmin kirjattava, mitä muiden lakien velvoitteita hakijan on otettava huomioon varauksia, malminetsintä- tai kaivos- ja kullanhuuhdontalupia haettaessa tai tällaisen toiminnan aloittamista suunniteltaessa. Myös lakien väliset suhteet ovat epäselvät.

Nykyisen kaivoslain 44 §:ssä (Varausilmoitus) todetaan, että varausalueesta on rajattava 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitettut alueet. Varausalueesta on rajattava luonnonsuojelulain 11 §:ssä tarkoitettut kansallispuistot ja 12 §:ssä tarkoitettut luonnonpuistot.

Etelä-Savon maakuntaliitto esittää, että edellä tarkoitettu maininta tulisi lisätä myös nykyisen kaivoslain 7 ja 9 §:iin (malminetsintätyö ja malminetsinnän luvanvaraisuus), joissa määritellään, missä malminetsintätyötä ei saa tehdä. Tämä olisi yhdenmukaista, sillä



edellä mainituissa pykälissä luetellaan muidenkin erityislakien kohteita esim. hautausmaat (kirkkolaki), puolustusvoimien alueet ja yleiset tiet (tielaki).

Etelä-Savon maakuntaliitto toteaa, että kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyitä on tarpeen yhtenäistää ja kehittää. Lakiluonnokseen on lisätty 31a § hakijan neuvonnasta ja viitattu lakiin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta.

Yhteensovittaminen perustuu kuitenkin vielä vapaaehtoisuuteen. Kaivosluvan ja ympäristöluvan käsittely tulee tapahtua samanaikaisesti. Etelä-Savon maakuntaliitto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi ympäristöluvan asettamista kaivosluvan edellytykseksi. Tämä korostaisi ympäristönsuojelun merkitystä ja ensisijaisuutta arvioitaessa kaivosluvan edellytyksiä.

Kaivoslupaa ei pidä myöntää alueille tai toimintaan, jolle ei voi saada ympäristölupaa. Kaivoslain perusteella ei tule ohittaa muita erityislakeja. Etelä-Savon maakuntaliitto pitää tärkeänä, että ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittamisen tietojärjestelmän kustannuksiin on osoitettava riittävä, lakiesityksen mukainen 350.000 euron rahoitus.

Malminetsintälupa

Lakiluonnoksen mukaan malminetsintäluvan uusiminen 10 vuoden jälkeen vaatisi maanomistajien suostumuksen. Luvan uusimiseen riittäisi, että suostumuksen antaa vähintään puolet etsintäalueen kokonaispinta-alan kiinteistönomistajista. Tähänkin vaatimuksen voi saada poikkeuksen. Etelä-Savon maakuntaliiton mielestä 10 vuotta on hyvin pitkä aika, etenkin jos malminetsintälupa on esteenä alueen muun elinkeinotoiminnan kehittämiselle.

Malminetsintäluvan uusiminen tulisi tapahtua 5 vuoden välein ja siltä tulisi tällöin edellyttää maanomistajan suostumusta. Kunnan tulisi voida vuorovaikutteisen kuntalaisprosessin kautta halutessaan aidosti vastustaa malminetsintää alueilla, joille ei ole kunnan mukaan mahdollista toteuttaa kaivosaluetta.

Tässä suhteessa kaivoslakiluonnoksessa tehdyt muutokset 46 §:ään ovat oikeansuuntaisia. Kuitenkin 46 §:n kohdan 7 sanamuotoa tulisi muuttaa poistamalla sanat painavasta syystä lauseessa: ” Alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä”. Kunnan lausunnonle malminetsintäluvasta tulee antaa nykyistä suurempi painoarvo lupaprosessissa.

Vakuussäätely



Etelä-Savon maakuntaliitto kannattaa vakuussääntelyn lisäämistä kaivosasioissa. Vanhoista, toiminnan lopettaneista kaivoksista on aiheutunut paljon ympäristöhaittoja, joiden korjaamisesta ei ole asianmukaisesti vastattu. Tiukempi kaivosten lopettamisen seuranta ja suuremmat vakuudet tuovat toivottavasti pikaisesti muutosta tähän asentilaan. Etelä-Savon maakuntaliitto esittääkin, että siirtymäsäännöksellä kaivosten olemassa olevat vakuudet tulee välittömästi asettaa muutettujen säännösten mukaisiksi.

Ympäristöluvat ja -vakuudet

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien sääntely eivät sisälly tähän hallituksen esitykseen. Niiden osalta tulee kuitenkin mahdollisimman nopeasti arvioida, tarvitaanko lainsäädäntöön muutoksia, jotta kaivostoiminnan aiheuttamat riskit voidaan torjua kaikissa tilanteissa. Herkälle luonnolle aiheutuvat vahingot ovat jälkikäteen käytännössä lähes mahdottomat korjata.

Etelä-Savon maakuntaliitto korostaa, että tehokas ympäristöriskien ehkäiseminen edellyttää ympäristöluvan mukaiselle teknologialle asetettavia korkeita vaatimuksia. Luvan ehtona on edellytettävä parasta mahdollista käytettävissä olevaa tekniikkaa.

Kaivostoiminnalle on asetettava riittävät vakuudet. Viranomaisille on annettava riittävät voimavarat, jotta lupien valvonta ja siten lupamenettelyn luotettavuus voidaan varmistaa.

Vesistöjen osalta on syytä kiinnittää huomiota, että Saimaan vesistö muodostaa laajan kokonaisuuden. Veden virtaus yläjuoksulta alajuoksulle luo potentiaalisen ympäristöuhan myös niille alueille, joilla kaivostoimintaa voidaan kunnan päätöksillä rajoittaa. Tämä on otettava huomioon lupamenettelyssä.

Intressivertailu

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta erillisen intressivertailun käyttöönottoa. Yksittäisissä säädöksissä kuitenkin edellytetään intressivertailua mm. kaavoituksessa ja 48 § 2 momentissa. Esityksen perusteluissa (s. 67 ja s. 69) korostuvat yksipuolisesti valitut taloudelliset seikat.

Esityksen perusteluissa kannetaan huolta malminetsintäinvestointien houkuttelevuudesta ja korostetaan kaivostoiminnan suurta aluetaloudellista merkitystä. Kuten edellä on todettu, Etelä-Savossa matkailun merkitys elinkeinona on huomattavasti suurempi kuin kaivosteollisuuden. Samoja perusteita ei siten voida käyttää kaivostoiminnan hyväksyttävyyden todisteluun kaikkialla Suomessa.



Etelä-Savon maakuntaliitto

Pentti Mäkinen
maakuntajohtaja