



27.10.2022

Eduskunta
Talousvaliokunta

Asia: HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi kaivoslain muuttamisesta.

YHTEENVETO

- ⇒ Tällä hallituskaudella toteutetaan erittäin merkittäviä muutoksia koko toimialan lainsäädäntöön. Kaivosteollisuus ry on pyrkinyt analysoimaan kokonaisvaikutusta ja tuonut eri yhteyksissä huolensa toimintaedellytysten heikkenemisestä.
- ⇒ Vihreä siirtymä, Venäjän sodan kriisin vaikutukset ja EU:n raaka-ainepolitiikka ovat muokanneet todellisuuttamme. Kaivosteollisuus ry katsoo, että Suomi tarvitsee kokonaisvaltaisen raaka-ainepolitiikan tarkastelun heti ensi vaalikauden alussa.
- ⇒ On hyvä, että varausjärjestelmää kiristetään.
- ⇒ Ns 10-vuotisleikkuri malminetsintälupa on kriittinen muutos. Tutkimusten mukaan keskimääräinen aika esiintymän löytämisestä kaivostoiminnan käynnistymiseen on globaalisti noin 17 vuotta. Tähän tulee lisätä malminetsinnän vaatima aika, joka voi olla useita vuosia. Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Vasta, kun nämä on selvitetty, voidaan hakea kaivoslupaa.
- ⇒ Eduskuntakäsittelyssä tulisi vielä selvittää vähemmistöön jäävien maanomistajien omistusoikeuden ulottuvuus ja asema tilanteessa, jossa he olisivat valmiit antamaan suostumuksen malminetsintään mutta pienomistajina jäisivät valtion tai isojen maanomistajien päätöksenteon alle.
- ⇒ Yhtiöt ovat aloittaneet pohdinnan siitä, tarkoittaako muutos spekulatiivisia kiinteistöhankintoja.
- ⇒ Kaivosteollisuus ry kannattaa malminetsinnän rajoittamista luonnonpuistoissa ja kansallispuistoissa. Tämä muutos sisältyy eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen uudeksi luonnonsuojelulaiksi (hallituksen esitys HE 76/2022 vp eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Sen sijaan emme kannata samassa esityksessä olevaa serpentiinikallioiden sekä emäksisten ja ultraemäksisten kivilajien määrittelyä suoraan lain nojalla suojeltavaksi luontotyyppiksi.
- ⇒ Hallituksen esitykseen sisältyvä kaavaratkaisu herättää kysymyksiä. Lakiehdotuksen mukaan kaivostoiminnan tulisi perustua kaavaan. 47 § 4 momentin perusteluissa asia

Kaivosteollisuus ry

Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki
toimisto@kaivosteollisuus.fi
www.kaivosteollisuus.fi
Y-tunnus: 1743558-8

kytketään kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Hyväksymme sen, ettei kaivostoimintaa saa aloittaa ennen kunnan päättämää kaavaa. Pyydämme valiokuntaa täsmentämään esitystä perustelujen osalta lakiehdotusta vastaavaksi. Koska kaavoituslainsäädäntö ei tunnista hankekaavaa riittävällä tavalla eikä esiintymät noudata kuntarajoja, tulisi lainsäädännön sisältää selkeämpi menettely tilanteissa, joissa suunniteltu kaivoshanke sisältyy usean kunnan alueelle.

- ⇒ Kaivoslain ja ympäristösääntelyn suhdetta on esityksessä ja valmistelun taustaselvityksissä käsitelty kattavasti. Toistamme huolestamme siitä, että ympäristöelementtien lisääminen kaivoslakiin voi aiheuttaa epäselvyyttä kahden eri lainsäädännön välillä.
- ⇒ Kaivoslain valmistelun aikana on käsitelty kaivos- ja ympäristölupien yhteiskäsittelyä. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää yhteensovittamista samalla kun lupakäytäntöjä muutoinkin kehitetään. Kaivoslain valmistelutyössä ministeriön selvityshenkilö muistutti, että lupien yhteiskäsittelyä pohdittaessa on syytä varmistaa kaivoslain oikeuden jatkuvuus muiden lupien käsittelyaikojen pituuden vuoksi.

Esitys on huolellisesti valmisteltu ja lainvalmistelun osalta ministeriö on noudattanut nykyaikaista avoimuutta sekä asiakirjajulkisuuden että kuulemismenettelyjen osalta, mistä lausumme ministeriölle kiitokset. Työn tueksi on myös teetetty ansiokkaita selvityksiä ja tutkimuksia.

Yleistä

Kaivoslain valmistelua on leimannut vahvasti poliittinen keskustelu jo valmisteluvaiheessa. Kaivosteollisuus ry:n näkökulmasta keskustelu on huolestuttavan usein pohjautunut vailla tietopohjaa oleviin mielipiteisiin, ei tutkittuun tietoon.

Kaivosteollisuuden merkitys ja rooli arvoketjussa

Kaivosteollisuuden eri osatekijät ovat useiden eri arvoketjujen alkuperä. Malminetsintä on perusedellytys, jotta toiminnassa olevat kaivokset voivat jatkaa toimintaansa ja jotta mahdollisia uusia kaivoksia voidaan tulevaisuudessa saada tuotantoon. Kaivoksista saatavat raaka-aineet puolestaan ovat mahdollistamassa modernin jokapäiväisen elämän, ruoan tuotannon, puhtaan veden ja vihreän siirtymän pois fossiilista polttoaineista. Maailmanpankin selvityksen mukaan Pariisin ilmastopöytäkirjan edellyttämä vihreä teknologia kymmenkertaistaa kobolttin, litiumin, nikkelin, kuparin ja alumiinin tuotannon vuoteen 2050 mennessä. Kaivosten tuottamat raaka-aineet ovat tulevaisuudessa entistä tärkeämmässä roolissa.

Kaivosteollisuus on enemmän kuin toimiala toimialojen joukossa. Kaivokset ovat mahdollistajia, joiden merkitys on valtava jokaiselle kansalaiselle. Myös EU on herännyt siihen, että metallien saatavuuden varmistaminen mahdollisissa häiriötilanteissa on tärkeää huoltovarmuuden kannalta.

Suomessa tapahtuva metallienjalostus tuottaa erityisesti sinkkiä, kuparia, nikkeliä ja kobolttia, ja tarvitsee raaka-aineita selvästi enemmän kuin Suomen kaivostuotanto pystyy tarjoamaan. Tämä merkitsee erittäin mittavaa tuontia. Esimerkiksi kuparirikasteita tuotiin vuonna 2020 797 miljoonan euron arvosta. Metallimalmirikasteiden tuonti kokonaisuudessaan vuonna 2021 oli 2,9 miljardia euroa. Kotimaisten kaivosten metallituotannon arvo lieenee vastaavana aikana ollut noin 1,5 miljardia euroa.

Tilanne erilainen kuin hallitusohjelmaa 2019 tehtäessä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma vuodelta 2019 sisältää useita kirjauksia koskien malminetsintää ja kaivostoimintaa. Nämä kirjatukset ovat heijastuneet valmisteluissa oleviin lakimuutoksiin voimakkaasti.

Hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen maailma on muuttunut täysin. Ensin keväällä 2020 alkoi koko maailman laajuinen koronapandemia,

joka jatkuu edelleen. Pandemian vaikutukset ovat olleet laaja-alaisia, mistä yhtenä esimerkkinä on maailmanlaajuinen komponenttipula. Toimitusketjut ovat rikkoutuneet ja riippuvuudet paljastuneet.

Euroopan turvallisuustilanne muuttui dramaattisesti 24. helmikuuta 2022, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan. Inhimillinen tragedia on valtava. Vaikutuksia on nähty teollisuuden puolella jo raaka-ainepulana ja hintojen voimakkaana nousuna, mutta kaikkia vaikutuksia ei vielä tiedetä. Venäjä sekä Ukraina ovat merkittäviä raaka-aineiden tuottajia, puhumattakaan Venäjän toimittamasta energiasta EU:n alueelle. Huoli ruokahuollosta on myös noussut keskusteluihin.

Maailman tilanne tällä hetkellä on huomattavasti epävakampi monelta eri kannalta katsottuna, kuin pääministeri Marinin hallitusohjelman hyväksymisen aikana. Nykyisessä geopolitisessä tilanteessa esitystä olisi vielä kertaalleen syytä tarkasti miettiä.

Vuosikymmeniä kestävä malminetsintä johtaa ani harvoin kaivosteollisuudessa hyödynnettävän esiintymän löytymiseen, jolloin etsintätöihin kohdistuvat lisärajoitteet tulevat vaikeuttamaan merkittävästi ja entisestään esimerkiksi EU:n omavaraisuustavoitteiden saavuttamista kriittisten raaka-aineiden tuotannon suhteen.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan kaivoslain uudistamisen yhtenä tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen. On harmillista, että elinkeinotoimintaa säätelevään sektorilakiin tuotaisiin entistä enemmän ympäristönsuojelun elementtejä, kun Suomen lainsäädännön perusta on rakennettu täysin erilaiseksi. Kaivostoiminnan ympäristönsuojelun taso ja vaatimukset määritellään erikseen ympäristönsuojelulaissa.

Teollinen autonomia (huoltovarmuus)

Edellä mainitut kriisit ovat entisestään alleviivanneet teollisuuden ja EU:n jo aiemmin esiin tuomaa huolta paitsi EU:n, nyt myös Suomen teollisesta autonomiasta. Suomessa on esimerkiksi Euroopan ainoa fosfaattikaivos, jonka tuotteet Suomessa jalostetaan edelleen lannoitteiksi ja on näin merkittävä osa Suomen ruoantuotannon huoltovarmuutta. Fosfaatti on myös yksi EU:n kriittisten raaka-aineiden listalla olevista raaka-aineista.

Teollisen autonomian tärkeys korostuu esityksessä olevassa kuntakaavan vaatimuksessa. Mikäli jatkossa kaivosluvan edellytyksenä vaaditaan kuntakaavaa, asettaa se kunnanvaltuustolle vaatimuksen selvittää ja ymmärtää huoltovarmuuden näkökulmia kansallisen edun kannalta. Kunnanvaltuuston päätöksenteon taustalla lienee useimmiten kyseessä olevan kunnan asiat, ei valtakunnallinen näkökulma. Kaivossuunnittelu ja -kaavoitus kestää tyypillisesti yli kuntien valtuustokausien, mikä osaltaan aiheuttaa merkittäviä epävarmuuksia toiminnanharjoittajan ja ennakkoinnin näkökulmasta. Tämän vuoksi kuntakaavavaatimus on kohtuuton, ja kaavoitus tulisi säilyttää maakunnan tasolla, missä valtakunnallinen näkökulma on jo huomattavasti paremmin edustettuna.

EU:n pyristellessä irti Venäjän tuontienergiasta korostuu uusien energialähteiden rakentaminen. Uudet energialähteet, oli sitten kyse tuulivoimaloista tai ydinvoimaloista, tarvitsevat suuren määrän eri raaka-aineita. Näiden ja monien muiden teollisuuden alojen tarvitsemat raaka-ainevirrat tulee varmistaa nyt ja tulevaisuudessa. On myös muistettava, että EU:n ilmastotoimet ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ovat edelleen voimassa.

Muut vireillä olevat ja toimialaan vaikuttavat lakimuutokset

Kaivoslain lisäksi tekeillä on monta merkittävää kaivosteollisuutta koskevaa lakikokonaisuutta. Kaivosvero, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä luonnonsuojelulaki tuovat jokainen lisää kustannuksia ja esteitä malminetsintä- ja kaivoshankkeille. Suurin huoli ei kuitenkaan ole mikään yksittäinen laki, vaan monen lain kokonaisuus. Eri ministeriöissä valmisteltavien lakien yhteisvaikutusta ei koordinoita, jolloin siedettävien lakien kokonaisuus voi muodostua sietämättömäksi.

Hallitusohjelmassa on myös kirjaus siitä, että kaivoslain uudistamisen lähtökohtana on kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen. Lakiuudistuksen valmistelussa tämä hallitusohjelman kirjaus on näkemyksemme mukaan unohdettu. Samalla on jäänyt käsittelemättä vaikutukset maamme eri alueiden kehitysmahdollisuuksiin.

Lakimuutospaketti kokonaisuudessaan ei myöskään johda laadukkaampaan kaivostoimintaan, ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta epävarmemmaksi muuttuva lupaympäristö heikentää investointihalukkuutta toimialaan.

Malminetsinnän epävarmuus

Varausajan lyhentäminen vuoteen

Varausmekanismi on tarkoitettu sääntelemään kaivoslain mukaisten toiminnanharjoittajien välistä etusijajärjestystä ja antamaan varaajalle tilaisuus valmistella varsinainen malminetsintähakemus. Varauspäätöksen oikeusvaikutukset ulottuvat kaivoslain mukaan ainoastaan varaajaan (etuoikeus). Julkisessa keskustelussa on kuitenkin voimakkaasti kritisoitu varausjärjestelmää. Varauksella voidaan kokea olevan kaivoslain tuottamien oikeuksien ulkopuolisia vaikutuksia useille eri tahoille. Erityisesti on katsottu, että varauksesta hyvin todennäköisesti seuraa kaivoksen rakentaminen tai ainakin pitkäaikainen epävarmuus varauksen tarkoittamalla alueella.

Kaivosteollisuus ry itse on tunnistanut, että malminetsinnän varausjärjestelmän muutokselle on tarvetta. Esitetty varausjärjestelmän muutos yhdistettynä suunniteltuun malminetsintälupaa koskevaan muutokseen merkitsisi kuitenkin malminetsinnälle ja tutkimustoiminnalle varatun ajan liian voimakasta leikkaamista. Käytännössä malminetsintä vaikeutuu ajan mennessä eteenpäin, kun esimerkiksi muu maankäyttö ja keliolosuhteet

rajoittavat tutkimusten etenemistä. Lisäksi esiintymiä löydetään yhä syvemmältä.

Ehdotettu varausmaksu on luonteeltaan vero, vaikka tavoitteena lienee ohjausvaikutus eli toiminnan rajaaminen. Suhtaudumme periaatteessa uusiin veroihin varauksella. Kaivosteollisuus ry kannattaa esityksessä olevaa mainintaa siitä, että ministeriö velvoitetaan tarkasti seuraamaan muutoksen vaikutuksia ja tarvittaessa valmistelemaan korjaavia toimenpiteitä.

Malminetsinnän 10-vuotisleikkuri

Kaivosmineraalien nopea kysynnän kasvu on haaste, sillä uusi malmilöydös muuttuu hitaasti kaivokseksi. Siksi kaivosyhtiöiden on aiempaa haastavampaa vastata kysynnän kasvuun. Geologian tutkimuskeskus GTK:n arvion mukaan valtaosassa Suomessa 2000-luvulla avatuista kaivoksista hyödynnetään löytöjä, jotka on tehty jo 1980-luvulla. Pelkästään tämän vuoksi tarvitaan enenevässä määrin lisää malminetsintää.

Hallituksen esityksessä on 61 a §:ssä tuotu uusi elementti malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Sen mukaan yhtiö tarvitsee suostumuksen luvan jatkamiselle kymmenen vuoden jälkeen niiltä alueen hallinnasta vastaavilta viranomaisilta, laitoksilta tai kiinteistönomistajilta, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta.

Selvitysten mukaan keskimääräinen aika esiintymän löytämisestä kaivostoiminnan käynnistymiseen on globaalisti noin 17 vuotta. Tähän tulee lisätä malminetsinnän vaatima aika, joka voi olla useita vuosia. Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Vasta, kun nämä on selvitetty, voidaan hakea kaivoslupaa. Viittaamme tässä 25.3.2022 julkaistuun tutkimukseen (*VN TEAS Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana*).

Esitys on merkittävä heikennys malminetsinnän toimintaedellytysten kannalta. Erityisesti sellaisten toimijoiden osalta, joilla malminetsintä sijoittuu talvikuukausille (esimerkiksi suoalueilla). Tämä tarkoittaa sitä, että kymmenestä vuodesta aktiivista malminetsintä aikaa on noin neljäsosa. Tämän vuoksi pidämme kohtuuttomana esityksen perusteluissa olevaa kirjausta siitä, että malminetsinnän voidaan katsoa edenneen kymmenessä vuodessa riittävän pitkälle. Ei ole mahdollista annetussa ajassa tuottaa maanomistajille riittävällä tarkkuudella suunnitelmia esiintymän mahdollisen sijainnin ja hyödyntämisen osalta, jotta maanomistaja voisi tehdä päätöksen suostumuksen antamisesta. Tämä ei voi olla yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Kyseessä on epämääräinen velvoite paitsi yhtiön myös maanomistajan kannalta. Kysymys kuuluu, mikä on riittävä tarkkuus selvityksissä? Suunnitelmia esiintymän mahdollisesta sijainnista, saatikka sen hyödyntämisestä ei voida kymmenen vuoden malminetsintäajan jälkeen esittää luotettavalla tarkkuudella missään tapauksessa. Lisäksi tulee

huomioida, että yksittäiselle maanomistajalle ei välttämättä ole selvää, mille hän mahdollisesti antaisi jatkoluvan. Jatkolupa myönnettäisiin edelleen malminetsinnälle, ei siis kaivoksen perustamiselle.

Mahdollisessa valtioneuvostokäsittelyssä edellytyksenä on, että toiminnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan tärkeän yleisen edun vaatima. Katsomme, ettei annetussa aikaraamissa voida tuottaa riittäviä tietoja valtioneuvoston päätöksenteon pohjaksi. Esityksen perustelujen 61 a §:n kohdalla käytetään sanamuotoja, jotka yleisemmin kaivoslaissa on liitetty kaivoksen perustamiseen.

Lisäksi huomion arvoista on se, että usein yhtiöt ovat sijoittaneet alueen malminetsintään merkittäviä summia kymmenessä vuodessa. Mikäli lupamenettely jatkossa muuttuu epävarmaksi, heikentää se väistämättä malmitutkimusinvestointeja. Tämä tulisi näkymään mitä todennäköisimmin malminetsintään osoitettujen tutkimusinvestointien vähentymisenä.

Malminetsinnän jatkumista ei siihen liittyvän yleisen edun johdosta tule jättää maanomistajien harkinnan varaan. Alueesta riippuen alueen puolet pinta-alan maanomistajien suostumuksen hankkiminen voi olla ennalta-arvaamatonta, mikä luo merkittäviä epävarmuustekijöitä pitkäjänteiselle malminetsinnälle. Lisäksi tällainen järjestely merkitsisi merkittävää hallinnollista työtä.

Kaivosteollisuus ry esittää, että suostumusmenettelyä ei tässä vaiheessa oteta kaivoslakiin. Kokemuksemme mukaan tilanne tulisi synnyttämään epäterveitä neuvottelutilanteita. Myös valtion omistamien maiden kohdalla tapahtuva päätöksenteko tarvitsisi strategista pohdintaa.

Esityksessä tulisi vielä selvittää vähemmistöön jäävien maanomistajien omistusoikeuden ulottuvuus ja asema tilanteessa, jossa he olisivat valmiit antamaan suostumuksen malminetsintään mutta pienomistajina jäisivät valtion tai isojen maanomistajien päätöksenteon alle.

Luonnonsuojelulain muutoksen tilanne

Tätä lausuntoa tehtäessä tiedossa ei lopullisesti ole, miten luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksessa tullaan malminetsintää rajoittamaan.

Kaivosteollisuus ry kannattaa malminetsinnän rajoittamista luonnonpuistoissa ja kansallispuistoissa. Tämä muutos sisältyy eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen uudeksi luonnonsuojelulaiksi (hallituksen esitys HE 76/2022 vp eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Sen sijaan emme kannata samassa esityksessä olevaa serpentiinikallioiden sekä emäksisten ja ultraemäksisten kivilajien määrittelyä suoraan lain nojalla suojeltavaksi luontotyyppiksi.

Olemme olleet huolissamme siitä, ettei hallitusohjelmassa lakivalmistelun pohjaksi luvattua selvitystä malminetsinnän vaikutuksista suojelualueille ole ympäristöministeriössä teetetty.

Kaavoitus

Kaavoituksen tarkoitus on toimia yhteiskunnan työkaluna suunniteltaessa alueiden käyttöä eri tarkoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole lupalaki. Muistutamme myös, etteivät kallioperän mineraaliesiintymät noudata kuntajakoa eikä kaivoksen paikkaa voida vapaasti valita.

Yleistä

1. Jos kaivoslaissa säädetään erikseen kuntakaavojen tarpeesta kaivosluvan edellytyksenä, tulisi valtioneuvostolle säätää mahdollisuus vastaavilla perustein, kun kaivosaluelunastuslupa myönnetään, myöntää hankekohtainen poikkeus tällaisesta kaavavaatimuksesta kaivosluvalle. Tällainen poikkeus on elinkeinopoliittisesti välttämätön seudullisten, maakunnallisten ja eritoten valtakunnallisten intressien toteuttamiseksi.
2. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että tällä hetkellä yleiskaavat eivät ole MRL:n nojalla täytäntöönpanokelpoisia ennen kuin hallintotuomioistuimien antanut kaavavalituksista päätöksensä. Näin ollen, toisin kuin maakuntakaavaan perustuvien hankkeiden osalta (jotka voidaan määrätä täytäntöönpanokelpoisiksi), yleiskaavat lykkäävät hankkeiden toteutumisaikatauluja, jos lupia ei voi myöntää hankkeelle ennen yleiskaavan hallinto-oikeusprosessia. Siltä osin kuin kaivosluvan kaavakytkentää toteutetaan yleis- ja/tai asemakaavalla, olisi myös tarpeen säätää kaivoslakiin siitä, että kaivoslain osalta kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi riittää, että kaava on hyväksytty. Sen sijaan kaavan ei tarvitse olla täytäntöönpanokelpoinen tai lainvoimainen. Kaivosluvan osalta voidaan säätää määrättäväksi, että kaivosluvan täytäntöönpanon ehtona voi tietyiltä osin olla kaavan täytäntöönpanokelpoisuus.
3. Emme pidä kuntakaavan ja kaivosluvan edellytyskytkentää onnistuneena. Käytännössä ehdotettu lainmuutos tulee ohjaamaan toimijoita siihen, että kaavoitus pyritään käynnistämään nykyistä aikaisemmin. Tässä vaiheessa on hankalaa arvioida, onko jatkossa kaavoituksen edellyttämiä tietoja ehditty hankkeessa tuottaa riittävästi. Pidämme tärkeänä, että kaivoslain mukainen kaivoslupakäsittely ja ympäristölainsäädännön mukainen ympäristölupakäsittely tuottavat oleellista tietoa kaavoitusta varten. Kunnat tarvitsevat puolueetonta viranomaistietoa ennen kaavoitukseen ryhtymistä. Muussa menettelyssä, esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnissa (YVA) ei vielä ole tarjolla sellaista informaatiota, johon kunta voisi tukeutua kaavaa harkitessaan.
4. Huomautamme, että jo nykyisessä kaivoslaissa (621/2011) päätösvaltaa (veto-oikeutta) jo siirrettiin kunnille (oikeusvaikutteinen kaava, kaivoslain 47§4). Kaavavaatimus on ollut kaivoslaissa vuodesta 2011 alkaen. Käytännössä kunta voi jo

nyt edellyttää, että kaivoksen perustamiselle on MRL:n mukainen kaava.

5. Intressipunnintaa (*Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 25.3.2022*) pohtineen tutkijaryhmän raportissa todetaan, ettei hallinnonalojen erillisyyden ja lakien soveltamisalarajausten vuoksi vesilain kaltaisen intressivertailun säätäminen kaivoslakiin laajasti ole mahdollista. Esitämme tähän perustuen edelleen, että kaavoituksen mukaan tuominen kaivoslain mukaiseen päätöksentekoon harkittaisiin vielä uudestaan. Kysymys on kahden erillisen ja yhteensovittamattoman järjestelmän nivomisesta väkisin yhteen.

Kaavoituksen ja kaivoslain suhde

6. Kaivosalueen käyttöoikeudet rakentuvat vaiheittain prosessissa, jossa kaivoslaki toimii keskeisenä instrumenttina. Kunnan ei mielestämme tule ottaa riskiä kaavoituksesta ennen kuin alueen käyttöoikeus on selvitetty kaivosluvassa tai käyttöoikeus on päätetty valtioneuvostossa.
7. Maakuntakaavasta luopuminen kaivoslain kaivosluvan kaavaedellytyksen täyttävänä kaavamuotona tulisi harkita uudelleen **vähintäänkin yli kuntarajojen ulottuvien hankkeiden osalta.**
8. Kaivosteollisuuden huolena on hankkeet, joiden alue ulottuu useamman kunnan alueelle ja siten mahdollistaa sen, että eri kunnilla on hankkeeseen erilaiset kannat, mikä voisi estää maakunnallisesti ja/tai valtakunnallisesti tärkeiden hankkeiden toteutumisen. Nykyisessä laissa maakuntakaava mahdollistaa hankkeiden edistämisen tällaisessa tilanteessa maakunnallisen tarkastelun kautta.
9. Kaivosteollisuus ry esittää, että jatkovalmistelussa varmistetaan kuntasektorille riittävät lisäresurssit uusia kaavoitustehtäviä varten.

Ympäristöllisen sääntelyn lisääminen

Lakiesitykseen on lisätty ympäristöllistä sääntelyä useaan eri lain kohtaan. Esimerkiksi 6 §:n 1 momentin kohtaan 4 ehdotetaan lisättäväksi uusi alakohta e, jonka mukaan yleisenä periaatteena kaivoslain mukaisessa toiminnassa olisi vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen niin pitkälle kuin mahdollista.

Myös 52 §:ssä (kaivosluvassa annettavat määräykset) ehdotetaan lisättäväksi määräys puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana. Lisäksi samassa pykälässä ehdotetaan lisättäväksi määräys toimenpiteistä,

joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista.

Muutosten perusteluiksi mainitaan kaivoslainsäädännön toimivuutta tarkastellut selvitys, missä havaittiin, että kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa olisi mahdollista tarkastella muun muassa erilaisia maisemallisia sekä suojavyöhykkeitä koskevia kysymyksiä nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin kaivosluvassa annettavilla määräyksillä olisi mahdollista vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia maisemallisia haittoja tai poistaa tai lieventää erilaisia immissio- ja naapuruushaittoja.

Perustelu on erikoinen ottaen huomioon, että kaivostoiminnan ympäristövaikutukset (kuten maisemalliset haitat sekä esimerkiksi immissiohaitat) otetaan huomioon ympäristönsuojelulain alaisessa ympäristölupaharkinnassa. Koko kaivosten ympäristösäätely ja ympäristövaikutusten arviointi on kokonaisuudessa toisen ministeriön (ympäristöministeriö) ja toisen lainsäädännön (laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja ympäristönsuojelulaki) alaista. Sen vuoksi on erikoista, että kaivoslakiin, joka on tähän mennessä toiminut elinkeinolakina, ollaan tuomassa mukaan toisen ministeriön hallinnan alla olevia kokonaisuuksia.

Kaivoslain muutoksen vaikutukset erityisesti ympäristönsuojelun näkökulmasta

Hallituksen esityksellä on joitain suoria ja epäsuoria ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Esityksessä kuitenkin todetaan vaikutuksien olevan verrattain vähäisiä. Kaivostoimintaa sääntelevät kaivoslain lisäksi useat muut lait, joista esimerkiksi ympäristönsuojelulaki on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Kaivoksen toiminnassa syntyvät jätteet ja niiden käsittelytavat ja -alueet sekä niihin liittyvä kaivosalueen vesitaseen hallinta ja suuronnettomuuden vaara muodostavat olennaisen osan kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kokonaisuudesta, ja nämä kuuluvat ympäristönsuojelulain ja ympäristöluvan alaan.

Ympäristösäätelyn lisäämisestä kaivoslaissa voi pahimmillaan aiheutua merkittävää sekaannusta kaivostoiminnan ympäristönsuojeluun, jätteiden hallintaan sekä vesitalousasioihin liittyvissä toiminnoissa. Malminetsinnässä toteutettavia timanttisyyväkairauksia taas voi verrata maalämpö- ja porakaivojen kairaamiseen, eikä malminetsinnältä ympäristönsuojelulaissa edellytetä ympäristölupaa.

Kaivoslain valmistelun aikana on käsitelty kaivos- ja ympäristölupien yhteiskäsittelyä. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää yhteensovittamista samalla kun lupakäytäntöjä muutoinkin kehitetään. Kaivoslain valmistelutyössä ministeriön selvityshenkilö muistutti, että lupien yhteiskäsittelyä pohdittaessa on syytä varmistaa kaivoslain oikeuden jatkuvuus muiden lupien käsittelyaikojen pituuden vuoksi.

Vaikutusarviointia

Raaka-aineiden saatavuus on 24.2.2022 jälkeen vaikeutunut merkittävästi. Emme pysty vielä arvioimaan kaikkia vaikutuksia, mutta julkisessa keskustelussa on nostettu esille myös mahdolliset haitalliset vaikutukset Suomeen investointikohteena.

Kaiken kaikkiaan vaikutusarvioinneissa, vaikkakin ovat yleisellä tasolla, tulee selvästi ilmi esityksen varsin suuret vaikutukset toimialaan. Tämä pitäisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa ja erityisesti Venäjän aloittaman sodan valossa.

Esityksessä on tunnustettu merkittäviä epäsuoria sääntelykustannusvaikutuksia kaivostoimijoille. Tässä yhteydessä olisi syytä arvioida myös kaavavaatimuksen merkitystä.

Muut havainnot

Kaikkien mineraalien hyödyntämisvelvoite ja sen problematiikka.

Eri mineraalien merkitys ja käyttömahdollisuudet voivat muuttua vuosien varrella, joten niiden taloudellista hyödynnettävyyttä on hyvin vaikea arvioida heti tutkimusten alkuvaiheessa. Muistettava, että malmi on teknistaloudellinen käsite ja malmin määritelmä usein muuttuu hankkeen edetessä ja myös kaivostoiminnan alettua. Esitykseen olisi hyvä lisätä perusteluja siitä, millä kriteereillä alkuvaiheessa voidaan huomioida sellaisia asioita, jotka eivät välttämättä ole ajankohtaisia hankkeen alussa, saati esimerkiksi ensimmäiseen 20 vuoteen. Teknologia kehittyy ja maailmanmarkkinahinta raaka-ainetarpeiden mukaan on jatkuvassa muutoksessa. Tältä osin lupavaatimusten ja selvitysten tulisi jatkossakin heijastaa teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia sekä vastaavasti kulloinkin asetettuja ympäristövaatimuksia.

Kiertotalouden huomiointi kaivosten sulkemisessa

Nykyinen kahden (2) vuoden sulkemisaikavaatimus on isojen kaivosten osalta liian lyhyt. Myöhemmässä jatkovalmistelussa tulisi määritellä pidempi aikahaarukka, jonka viranomaiset voisivat yhdessä lupamenettelyssä täsmentää.

Kunnioittavasti

KAIVOSTEOLLISUUS ry

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

SIGNATURES

ALLEKIRJOITUKSET

UNDERSKRIFTER

SIGNATURER

UNDERSKRIFTER

This documents contains 12 pages before this page
Dokumentet inneholder 12 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 12 sivua ennen tätä sivua
Dette dokument indeholder 12 sider før denne side

Detta dokument innehåller 12 sidor före denna sida

authority to sign
representative
custodial

asemavaltuus
nimenkirjoitusoikeus
huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt
firmateckningsrätt
förvaltare

autoritet til å signere
representant
foresatte/verge

myndighed til at underskrive
repræsentant
frihedsberøvende