

28.10.2022

Matti Kattainen
ympäristöjuristi, Suomen luonnonsuojeluliitto

Asia: HE 126/2022 vp

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle
hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Yleishuomiot

Työryhmän kokoonpano

- Kaivoslain uudistuksen taustalla olleiden kansanliikkeiden edustuksen lisääminen työryhmän kokoonpanoon olisi lisännyt valmistelun hyväksyttävyyttä kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta ja lisännyt luottamusta valmistelutyötä kohtaan

Selvitykset

Uudistuksen esiselvitystyön kannalta kriittisen VNTEAS intressivertailututkimuksen tuloksia ei voitu hyödyntää riittävästi uudistuksessa, koska tutkimus valmistui vasta vuoden 2022 alussa. Kaivoslain uudistusta lykättiin intressivertailuselvityksen vuoksi vuodelle, ja tästä huolimatta selvitys ei ehtinyt ajoissa lakiuudistustyön osaksi.

- *Vakuusselvitys oli rajattu koskemaan vain kaivoslain nykyistä soveltamisalaa, jolloin hallitusohjelman tavoite; "kaivosten vakuudet turvataan kaikissa olosuhteissa", jäi selvittämättä riittävässä laajuudessa niin, että eri sääntelyn vaihtoehtoja olisi voitu arvioida työryhmässä*

Uudistuksen lähtökohdat

- Kokonaisuudessa uudistuksessa ei ole lähestytty kaivoslain perusratkaisuja hallitusohjelman mukaisesti ilmiölähtöisesti, josta on seurannut, etteivät kaivoslain perusratkaisut kuten valtauseriaate ja mineraalien omistus sekä yhteensopivuus

esimerkiksi kiertotaloustavoitteiden tai biodiversiteettistrategian kanssa, ovat jääneet pois kaivoslain valmistelusta.

- Kaivoslain perusratkaisujen arviointia perusteltiin sillä, ettei uudistuksessa ollut kyse kokonaisuudistuksesta. Kuitenkaan samanaikaisessa luonnonsuojelulain uudistuksessa, jossa ei myöskään nimenomaisesti ollut kyse kokonaisuudistuksesta, ei rajattu uudistuksen tavoitteiden saavuttamista osittaisuudistuksen takia voimassa olevan lain perusratkaisuihin.

Kaivoslain sääntely ja yhteiskunnan muuttuvat odotukset

- Kaivoslain lähtökohtana oleva kaivosmineraalien hyödyntämisoikeus, joka on myönnettävä kaivosluvan edellytysten täyttyessä. Mahdolliset esteet kaivosluvan myöntämiselle taas voidaan lupamääräyksen huomioida kaivosluvassa. Kaivoslupaharkinta ei mahdollista vesilain tapaista intressivertailua, vaikka eri intressejä lupaharkinnassa huomioidaankin. Voimassa oleva valtauseriaatteen perustuva sääntelymalli ei pysty huomioimaan yhteiskunnan kaivostoiminnalle asettamia muuttuvia tavoitteita. Nykyinen tai ehdotettu kaivoslaki ei esimerkiksi mahdollistaisi Suomen energiaomavaraisuuden yleisen tarpeen kannalta välttämättömän mineraalisaation säästämistä tai käyttämistä yhteiskunnan kokonaisedun huomioiden, jos esiintymä on valtauseriaatteen mukaisesti valtauksen tehneen yhtiön etuoikeuden piirissä.
- EU:n ja Kanadan välisen kauppasopimuksen (CETA) voimaantulo tulee tekemään yhteiskunnan kokonaisedun huomioimisesta lopullisesti mahdotonta, jos lakiehdotukseen ei lisätä intressivertailua mahdollistavaa sääntelyä. Ehdotus kylläkin lisää intressivertailua tällä hetkellä, mutta se tehdään kaivosyhtiöiden eduksi ja Suomen kansallisen edun haitaksi. Nykyisen kaivoslakiehdotuksen mennessä läpi ehdotetun mukaisesti malminetsintää harjoittava yhtiö, joka on tehnyt miljoonien eurojen edestä malminetsintää 10 vuotta työllistäen paikallisesti ihmisiä voi haastaa Suomen valtion oikeuteen ja vaatia korvauksia tulevan kaivostoiminnan menetyksistä, jos ei valtioneuvosto myönnä poikkeusta maanomistajien malminetsinnän jatkoluvan vastustamiseen ehdotetun 61 a §:n perusteella.

Yhteenveto

- Edellisestä seuraa, että kaivoslakiin esitetyt yksittäiset positiiviset muutokset eivät pysty saavuttamaan uudistukselle asetettuja hallitusohjelman tavoitteita, koska muutosehdotuksen kokonaisvaikutuksista ei ole valmistelun aikana riittävää kuvaa. Kaivoslain uudistus 2020-22 ei siten pysty poistamaan tarvetta kaivoslain sääntelyn kokonaisarviointille ja muutoksille lähitulevaisuudessa. Kaivoslain hallituksen esitys parantaa osittain kaivostoiminnan ympäristösääntelyä vaikka kaivoslain sääntelyn potentiaali jääkin ehdotuksessa valtaosin käyttämättä.

Yksityiskohtaiset huomiot

1. Ympäristönsuojelun parannukset jäävät vähäisiksi SYKE:n tekemän vaikutusarvion mukaan. Sallittujen ympäristövaikutusten korkea taso ei vähennä malminetsinnän tai kaivostoiminnan haitallisia ympäristövaikutuksia. Kaivoslain ympäristövaikutusten

- selvityksiä tulee joka tapauksessa parantaa kaivos- ja malminetsintälupiin, niin että erityisesti jätteisiin liittyvät myös pitkäaikaiset vastuut tulevat varmasti käsiteltyä.
2. Kaivosluvan ja ympäristöllisten lupien keskenäissuhteita koskeva, jo voimassa olevan kaivoslain aikainen epäselvyys kaivosluvan ja ympäristöluvan suhteesta (kaivostoiminnan muiden kuin päästöperustaisten ympäristövaikutusten osalta) on ristiriidassa kaivoslain 48.2 §:n sääntelyn kanssa.
 3. Vesilain tapaisen intressivertailun lisääminen osaksi kaivoslupaharkintaa (kaivoslain 47 §) tulisi lisätä kaivoslakiin, jotta yhteiskunnan kokonaisuus voidaan huomioida kaivostoiminnan sääntelyssä.
 4. Kaivoslakiin on lisätty intressivertailua vain kaivostoiminnan edun mukaisesti 61 a §:ssä (Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle) mahdollistamalla poikkeus malminetsintävaiheessa perusteilla, jotka johtuvat suunnitellusta kaivostoiminnasta ilman perusteluja esitöissä. Samanlaista poikkeusta ei muille yleisille tai yksityisille eduille suoda. 61 a § tulee poistaa esityksestä.
 5. Vakuussääntely. Kaivosten sulkemisen osalta esitys ei huomioi pitkäaikaisia vaikutuksia riittävästi, ns. ristiinkäytön ja esim. kaivoskuilu/avolouhosvesien osalta. Mahdollisuuden periaate vakuus esitetään heikennystä, jolloin hallitusohjelman tavoite kaivoksen vastuiden toteutumisesta kaikissa tapauksissa ei toteudu. Hallituksen esityksen tekstiin on kirjattu uusia rajoituksia vakuuksille, kuten ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan liittyvät asiat, kaivostoiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot, muut kuin kaivosviranomaisen lopettamispäätöksessä määrittelemät asiat ja lopettamispäätöksen jälkeen ilmenevät asiat, jotka merkittävästi rajoittavat vakuuksia. Näitä rajoituksia ei pidä tehdä. Niistä seuraa vakuuksien katvealueita. Nykyisen lain vakuudet koskevat kaikkea jätealueiden ulkopuolella myös pilaantumista, mikä on erityisesti mainittu puhdistamistoimina 109 § selityksessä¹. Parhaillaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa käsitellään Kevitsan kaivoksen yleisten ja yksityisten etujen vakuuksia, joista Tukes on ELYn kannan vastaisesti sulkenut pois jätealueista riippumattomat pilaantuneet maat ja vedet. Suljettavana on merkittäviä riskikaivoksia, kuten Pyhäsalmi ja Luikonlahti ja Talvivaara kokoluokan Kevitsan sulkemisen ympäristölupa tulitaisiin käsittelemään ennen seuraavan hallituksen lakikorjauksia.
 6. Malminetsinnän kieltoalueet tulisi ulottaa koskemaan kaikkia luonnonsuojelualueita.
 7. Kunnan, elinkeinojen ja maanomistajien sekä saamelaisien vaikutusmahdollisuuksia on parannettava esitettyä enemmän malminetsinnässä esimerkiksi luomalla kunnille ja lupahakemusalueella eläville saamelaisille aidot mahdollisuudet estää malminetsintä alueella.
 8. Kaivoslakiin tulisi lisätä kriittisten mineraalien lista määrittelemään huoltovarmuuden ja kansallisen intressin kannalta tärkeät mineraalit.
 9. Ennen lain voimaantuloa jätetyille lupahakemuksille on lakiehdotuksessa asetettu viiden vuoden siirtymäaika. Lakiehdotuksessa määritelty siirtymäaika tulee poistaa tai vähintään lyhentää ehdotetusta viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Lisätietoja

¹ puhdistustoimet HE2009 s135 1 kappale

- ympäristöjuristi Matti Kattainen puh. 044 778 5013
- kaivoskoordinaattori Anna Pulkka puh. 044 493 4508
- erityisasiantuntija Jari Natunen puh. 044 210 0453