

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 57/2016 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- henkilöstö- ja kehitysjohtaja Tapio Pouta, Metsähallitus
- ympäristönsuojeluyksikön päällikkö Eira Luokkanen, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ryhmäpäällikkö Terho Liikamaa, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- ma. lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- geologi Antti Peronius, Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- suojeleasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kaivoslakia ehdotetaan muutettavaksi kullanhuuhdonta-alueen enimmäispinta-alaan ja kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamisen enimmäispituuteen liittyvien säännösten osalta. Kaivosviranomaiselle ehdotetaan annettavaksi nykyistä laajemmat valtuudet lupamääräysten osalta niin kullanhuuhdonta-alueen pinta-alaan kuin luvan jatkamisen suhteen. Huuhdonta-alueen enimmäispinta-ala voidaan suurentaa 5 hehtaarista 7 hehtaariin ja luvan voimassaoloa jatkaa 3 vuodesta 10 vuoteen kerrallaan. Lisäksi kaivosviranomaisella olisi mahdollisuus harkintansa mukaan myöntää kullanhuuhdontalupapäätöstä koskeva toimeenpanomääräys muutoksenhausta huolimatta. Esitys koskee sekä perinteistä lapiokaivuuta että valtausluvilla ja kullanhuuhdontaluvilla tapahtuvaa koneellista kullankaivuuta kaivospiirien ulkopuolella.

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2016 vp

Muutoksilla on hallinnollista taakkaa keventävä vaikutus viranomaistoimintaan. Kaivoslain mukaisen kullanhuuhdonnan jatkoluvan lupasyklin pidentäminen yhtenäiseksi toimintaan yleensä tarvittavan ympäristöluvan lupasyklin kanssa on omiaan helpottamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ja valvontatyön synkronointia. Ehdotetut muutokset siten joustavoittavat toimintaa, mutta eivät aiheuta kielteisiä ympäristövaikutuksia, koska varsinaisen substanssin osalta sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Valiokunta toteaa, että kullanhuuhdontalupa antaa valtion mailla oikeuden hyödyntää maaperässä olevaa kultaa huuhtomalla. Käytännössä tällä luvalla on oikeus ainoastaan käsivoimin lapiolla ja rännillä tapahtuvaan kullanhuuhdontaan. Jos toiminnassa käytetään kaivinkonetta, täytyy toimintaan olla kullanhuuhdontaluvan lisäksi ympäristölupa, vaikka toiminta olisi hyvin pienimuotoista.

Ympäristön kannalta tarkasteltuna kullankaivuu niin käsin kuin koneellisestikin voi aiheuttaa kiintoaineen ja ravinteiden eroosiota, joka näkyy alueen vesien korkeana rauta- ja alumiinipitoisuutena, sameutena, sedimentaation lisääntymisenä, pohjaeläimistön, pohjalevästön ja kalaston tilassa sekä kasvillisuusmuutoksina. Toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia on siten yleensä tarpeen rajoittaa joko kullanhuuhdontalupaan liitettävien määräyksin, ympäristöluvassa annettavien lupamääräyksin taikka näiden molempien kautta.

Valiokunta korostaa, että lakiehdotus ei koske kaivospiireissä tehtävää kullanhuuhdontaa. Kullanhuuhdontaa koskevat kaivosoikeudet raukeavat kaivoslain uudistamisessa säädetyn siirtymäajan kuluttua eli vuonna 2020. Käytännössä koneellinen kullankaivuu esimerkiksi Lemmenjoen kansallispuistossa päättyy siten vuonna 2020. Sen jälkeen koneelliseen kaivuuseen ei enää myönnetä lupia Lemmenjoella. Alueella harjoitetaan tällä hetkellä kullankaivuuta 25 kaivospiirissä.

Valiokunta toteaa, että Lemmenjoen kansallispuisto on suojelualue, joka kuuluu myös EU:n Natura 2000 -verkostoon. Suojelusäännösten mukaan koneellinen kullanhuuhdonta on ollut Lemmenjoen kansallispuistossa kiellettyä vuodesta 1991 alkaen. Konekaivuuta on saanut kuitenkin jatkaa niillä valtaus- ja kaivosalueilla, jotka olivat voimassa ennen tätä. Kaivoslain uudistuksen yhteydessä arvioitiin, että kultalöydökset saadaan kaivetuiksi kohtuullisen siirtymäajan kuluessa. Siirtymäajan pituutta harkittaessa haluttiin varmistaa eri intressitahojen kannalta kohtuullinen ratkaisu, jossa otettiin huomioon sekä konekaivuun aiheuttamat ympäristövaikutukset että seuraukset, joita elinkeinonharjoittamistavan rajoittamisesta aiheutuu. Lisäksi sääntely velvoitti toiminnanharjoittajat huolehtimaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista.

Valiokunta pitää hyvänä, että koneellinen kullankaivuu kansallispuistossa tulee pian päätymään. Toisaalta koneellisen kullankaivuun loppuminen Lemmenjoen alueella saattaa lisätä kullanhuuhdontapaineita uusilla alueilla, ja siten on tärkeää edelleen huolehtia siitä, että lainsäädäntö on ajan tasalla ja haitallisten ympäristövaikutusten aiheutuminen estetään. Kullanhuuhdontalupia oli vuoden 2014 tietojen mukaan kaikkiaan 167 (ja vanhan lain mukaisilla valtauksilla 85 lupaa). Ympäristön kannalta myönteisenä on pidettävä sitä, että kullanhuuhdonta-alueiden yhteenlaskettu pinta-ala on laskenut koko 2000-luvun tasaisesti yli 2 000 hehtaarista nykyiseen noin 750

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2016 vp

hehtaariin. Lähtökohtana on, että hallituksen esityksen sisältämien muutosten toteuttaminen ei käännä tätä laskevaa kehityssuuntaa.

Valiokunta pitää tärkeänä hallituksen esityksen perusteluissa todettua lähtökohtaa, jonka mukaan täytöntöönpanomääräystä ei saa antaa alueelle, jolla kaivosviranomaisen tietojen mukaan ei ole aikaisemmin ollut kullanhuuhtontatoimintaa. Määräystä olisi myös harkittava aina tapauskohtaisesti ja sen mukaisten toimenpiteiden vaikutukset alueen ympäristöön on aina huolellisesti arvioitava, jotta päätös ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Valiokunta toteaa yhteenvedonomaaisesti lopuksi, että esitys keventää hallinnollista taakkaa, kun eri tahoja työllistävät lausunto- ja lupakäsittelykierrokset harvenevat ja kaivosviranomaisen niukkoja resursseja voidaan näin siirtää toiminnan valvontaan ja toiminnanharjoittajien ohjeistamiseen. Valiokunta korostaa, että ympäristölupa on edelleen tarpeen varsin pienimuotoiseenkin toimintaan, joten tältä osin sääntely säilyy ennallaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Arto Pirttilahti kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2016 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 57/2016 vp esitetään, että kaivoslakia muutetaan nostamalla kullanhuuhdonta-alueen enimmäispinta-alaa viidestä seitsemään hehtaariin ja jatkamalla kullanhuuhdontaluvan jatkoajan voimassaoloaikaa kolmesta kymmeneen vuoteen. Lisäksi esitetään, että viranomaiselle annetaan mahdollisuus määrätä luvan täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta alueilla, joilla on aiemmin ollut kullanhuuhdontaa.

Nykyisen lain mukaan lupa kullanhuuhdontaan annetaan ensin neljäksi vuodeksi ja sitä on mahdollista hakemuksesta jatkaa aina kolme vuotta kerrallaan. Jatko edellyttää, että toimija on esimerkiksi noudattanut kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia eikä toiminnasta aiheudu kohtuutonta haittaa yksityiselle tai yleiselle edulle. Nyt esitetty jatkoajan pidentäminen kymmeneen vuoteen on merkittävä muutos. Pidennystä perustellaan hallinnollisen taakan vähentämisellä, resurssien suuntaamisella neuvontaan ja valvontaan ja toiminnanharjoittajan kulujen karsimisella. Valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskukset kärsivät kuitenkin jo nyt resurssipulasta, ja jää epäselväksi, voidaanko neuvonnalla korvata lupaharkinnan yhteydessä tehtävä toiminnan valvontatyö.

Asiantuntijalausunnossaan esimerkiksi Metsähallitus on toivonut jatkoajan pidennyksen maltillistamista. Lapin ELY-keskus nostaa esiin, että muutoksen vaikutuksia ympäristöön ei ole hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi. Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että osa kullanhuuhdonta-alueista sijoittuu luonnonsuojelualueille tai niiden läheisyyteen ja osa sijaitsee Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla luonnonsuojelualueilla tai sellaisten vesistöjen varsilla, jotka laskevat suojelualueille.

Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan kullanhuuhdontaluvista tehdyt valitukset ja niiden käsittelystä johtuvat lupien käsittelyaikojen pitkittymiset ovat johtuneet kaivostoiminnan vaikutusten puutteellisesta arvioinnista. Nykykäytännön ongelmat olisivatkin tulleet ratkaista kehittämällä luvan myöntämisprosessia sen sijaan, että harvennetaan lupien käsittelyväliä.

Täytäntöönpanoluvan antaminen valmistelevia toimenpiteitä tai vähäistä kullanhuuhdontaa varten kesken muutoksenhaun sisältää monia ongelmia. Kullanhuuhdonta muuttaa ympäristöä, ja jos toiminta todetaan luontoa pilaavaksi, sitä ei voi ennallistaa takaisin. Suomen luonnonsuojeluliitto on lausunnossaan nostanut esille, että käytäntö on myös vastoin perustuslain 20 §:n henkeä, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lapin ELY:n ja Metsähallituksen lausuntojen mukaan perusteluja tulisi selventää erityisesti siltä osin, mitä tarkoitetaan valmistelevilla töillä ja minkälaisissa tapauksissa kullanhuuhdonta voidaan sallia täytäntöönpanomääräyksen nojalla, ja toisaalta, miten täytäntöönpano suhteutuu luonnonsuojelualueita koskeviin säädöksiin.

Lopuksi haluamme nostaa esiin, että edellinen kaivoslain muutos, jossa tehtiin muutoksia kullanhuuhdontaan liittyviin pykäliin, tehtiin vuonna 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö on juuri tekemässä kaivoslain toimivuuden arviointia. Yhdymme ympäristöministeriön ja Lapin ELY-kes-

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2016 vp

kuksen toiveeseen, että kaivoslakimuutokset olisi tarkoituksenmukaista tehdä suurempina kokonaisuuksina sen jälkeen, kun kaivoslain toimivuuden arviointi on saatu tehtyä.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, ettei kullanhuuhtonnan jatkolupa-aikaa ole syytä pidentää eikä toimintaa tulisi sallia täytöntöönpanomääräysten nojalla kesken muutoksenhakuprosessin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotuksen 65 ja 169 §:ää ei muuteta, vaan ne jäävät voimaan sellaisina, kuin ne ovat nyt voimassa olevassa laissa.

Helsingissä 18.5.2016

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas
Anders Adlercreutz r