

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Tuula Manelius, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- budjettineuvos Taina Eckstein, valtiovarainministeriö
- lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- johtaja Sami Koivula, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- johtava ympäristöasiantuntija Soile Nieminen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- erikoistutkija Sari Kauppi, Suomen ympäristökeskus
- johtaja, tiede ja innovaatiot Saku Vuori, Geologian tutkimuskeskus GTK
- varapuheenjohtaja, professori Ilari Sääksjärvi, Suomen Luontopaneeli
- johtava lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- johtava lakimies Leena Kristeri, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- puheenjohtaja Miisa Mink, Saimaa ilman kaivoksia ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Kai Kokko, Helsingin yliopisto
- Etelä-Savon maakuntaliitto

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

- Keski-Pohjanmaan liitto
- Lapin liitto
- Uudenmaan liitto
- Savonlinnan kaupunki
- Sotkamon kunta
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Paliskuntain yhdistys
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Teknologiateollisuus ry
- Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry
- Pro Heinävesi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys kaivoslain muuttamisesta toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia siltä osin ne kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Pääministeri Marinin hallitusohjelman strateginen kokonaisuus "Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi" sisältää useita kaivostoimintaa ja malminetsintää koskevia kirjauksia. Hallitusohjelma edellyttää kaivoslainsäädännön uudistamista siten, että lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Erityisesti hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia, joiden tarkoituksena on ympäristönsuojelun ja elinkeinotoiminnan tavoitteiden tiiviimpi yhteensovittaminen. Niiden mukaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista parannetaan ja suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset otetaan huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vakuussäätelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Hallitusohjelmaan sisältyy myös kiertotalouden tavoitteiden asettaminen siten, että kiertotalouden avulla hillitään luonnonvarojen ylikulutusta ja ilmastonmuutosta, suojellaan luonnon monimuotoisuutta, luodaan uudenlaista työtä ja vahvistetaan talouden kilpailukykyä.

Kaivosteollisuus on erittäin merkittävä teollisuuden ala ilmastonmuutoksen hillitsemisen, luonnon monimuotoisuuden, ympäristön pilaantumisen estämisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Venäjän Ukrainaan kohdistamat sotatoimet ovat saaneet EU:n yhdessä jäsenmaiden kanssa kiirehtimään vihreää siirtymää ja irtautumista fossiilisesta energiasta ja polttoaineista. Energialaitosten ja teknologian rakentamisessa tarvittavien metallien saatavuudesta on tullut entistä tärkeämpi osa EU:n ja Suomen huoltovarmuuden turvaamista. Tämä merkitsee kaivosteollisuuden raaka-aineen ja tuotteiden kysynnän kasvua. Vihreään siirtymään tarvittava teknologia tulee Maailman pankin selvityksen mukaan kymmenkertaistamaan kobolttin, litiumin, nikkelin, kuparin ja alumiinin tuotannon vuoteen 2050 mennessä. Suomi on merkittävä kaivuskoneiden ja -teknolo-

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

gioiden toimittaja. Teknologiassa ja tuotekehityksessä panostetaan tuotannon turvallisuuteen ja vähennetään siitä aiheutuvia ympäristöhaittoja. Valiokunnan käsityksen mukaan on tärkeää, että kaivostoiminnan aiheuttamaa ympäristön ja vesistöjen pilaantumista torjutaan aktiivisesti kaivosalan toimesta. Lisäksi tarvitaan poikkihallinnollista lainsäädäntöä, joka varmistaa, että kaivostoiminnassa ensisijaisesti torjutaan haitallisia ympäristövaikutuksia ja toissijaisesti toiminnalle asetetaan sellaiset raamit, joilla vähennetään ympäristön pilaantumista ja luontokatoa.

Hallituksen esitys sisältää useita elementtejä hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi, mutta esitys kuten hallitusohjelman on syntynyt kompromissina erilaisten intressien yhteensovittamiseksi. Esityksessä on otettu huomioon myös eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta (EK 40/2020 — KAA 7/2019 vp), jossa nostettiin kansalaisaloitteessa esitettyjä asioita huomioitavaksi kaivoslakihankkeessa. Lähtökohtana esityksessä on edelleen se, että kaivoslaki on luonteeltaan elinkeinolaki, jonka lisäksi kaivostoimintaan sovelletaan muun muassa ympäristönsuojelulakia, luonnonsuojelulakia, vesilakia, patoturvallisuuslakia ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu lakia. Ympäristövaliokunta tarkastelee lausunnossaan esitystä erityisesti toimialansa kannalta.

Esityksen lähtökohtien arviointia

Ensinnäkin on syytä todeta, ettei esitys sisällä varsinaisesti ekologisen kestävyuden tavoitteiden sisällyttämistä kaivoslakiin läpäisyperiaatteella. Tätä on pidettävä puutteena, sillä valiokunnan käsityksen mukaan kaikessa luonnonvarojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä tulee huomioida luonnon monimuotoisuus ja ympäristönsuojelu läpäisyperiaatteella. Esityksen vaikutuksista onkin todettu, että esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Perusteluna kaivoslain rajatulle ympäristösäätelylle on muun muassa todettu, että kaivostoimintaan sovelletaan kaivoslain lisäksi muun muassa ympäristönsuojelulakia ja luonnonsuojelulakia. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että kaivoslain 1 §:än lisätään säännös luonnon monimuotoisuuden sekä luonnonvarojen kestävä käytön huomioon ottamisesta. Ensin mainittu lisäys on valiokunnan mielestä kannatettava. Sen sijaan se suhtautuu varauksella siihen, että tavoitesäännöksessä luonnonvarojen säästävä käyttö muutettaisiin luonnonvarojen kestäväksi käytöksi. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa muutoksen syitä ei tarkemmin avata. Valiokunta ehdottaa, että talousvaliokunta arvioi, tuleeko säännöksessä säilyttää luonnonvaroja säästävä käyttö tavoitteena kestävä käytön rinnalla. Tavoitteena tulee edelleen olla resurssiviisas primaaristen ja sekundaaristen raaka-aineiden hyödyntäminen ja jo kierrossa mukana olevien raaka-aineiden tehokas kierrätys. Näin voidaan paremmin edistää luonnonvarojen määrään suhteutettua kestävää kulutusta.

Keväällä 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksytyn kiertotalouden strategisen ohjelman yhtenä tavoitteena on raaka-aineiden käytön vähentäminen, kierrätyksen lisääminen ja korvaavien raaka-aineiden kehittäminen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan kaivostoiminnassa syntyvä jäte muodostaa merkittävän osan Suomen vuotuisesta kokonaisjätelmäärästä. Esityksessä ehdotetaan kaivoslain yleisiin periaatteisiin lisättäväksi sen varmistaminen, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella havaitut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Toinen keskeinen lisäys on vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen kaivostoiminnassa. Valiokunta pitää näitä lisäyksiä kannatettavina.

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

Valiokunnalle on tuotu esiin kunnan päätöksenteon tärkeys kaivostoiminnan ympäristönäkökoh-
tien turvaamisessa samalla kun vahvistetaan päätöksenteon paikallisuutta ja suunnitellun kaivok-
sen vaikutusalueella asuvien ihmisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeutta. Esityksessä ehdote-
taan, että uusien kaivoslupien ja voimassa olevien kaivoslupien aluemuutosten edellytyksenä on
asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava (kuntakaava), joka mahdollistaa kaivostoiminnan.
Valiokunnan saamassa selvityksessä näiden muutosten vaikutuksia on arvioitu positiivisesti kun-
tien näkökulmasta. Sen mukaan kuntakaavojen sisältövaatimukset parantavat osaltaan kaava-
alueen ympäristö- ja luontohaittojen huomioonottamista. Kaivosviranomaisen ja luvanhaltijan
tulee jatkossa järjestää yleisölle avoimia tilaisuuksia. Tällä arvioidaan olevan suotuisia vaikutuk-
sia asukkaiden ja muiden intressiryhmien osallistumismahdollisuuksiin. Esityksellä laajennetaan
paliskuntien tiedonsaantioikeutta. Kaikkiaan kansalaisten ja toiminnanharjoittajien välinen vuo-
rovaikutus paranee. Valiokunta kannattaa ehdotuksia asukkaiden ja muiden alueella vaikuttavien
toimijoiden tiedonsaantioikeuksien parantamisesta, jotka mahdollistavat ympäristöä ja luonnon-
monimuotoisuutta koskevien näkökohtien esiintulon kaavan valmistelusta alkaen ja aina toimin-
nassa olevan kaivoksen luvan muuttamista tai toimiluvan jatkamista koskevan lupaharkinnan yh-
teydessä.

Ympäristönsuojelun ja kaivostoiminnan yhteensovittaminen

Esityksessä on valittu lähtökohdaksi se, ettei kaivoslakiin sisällytetä ympäristönsuojelulain ja
luonnonsuojelulain kanssa päällekkäistä sääntelyä. Tätä voidaan pitää lainsäädäntöteknisesti pe-
rusteltuna ratkaisuna, sillä erityislakiin ei sisällytetä yleislainsäädännön kanssa samansisältöisiä
säännöksiä tai samaa asiaa koskevaa sääntelyä, jollei tarkoituksena ole, että säännökset syrjäyt-
tävät yleislain säännökset. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää kaivoslakiin ympä-
ristölainsäädäntöön sisältyviä aineellisia säännöksiä ja menettelyitä. Lainsäädännön välisen suh-
teen selkiyttämiseksi kaivoslakiehdotukseen sisältyy informatiivinen viittaus keskeiseen ympä-
ristölainsäädäntöön, jota sovelletaan kaivoslain säännöksiä täydentävästi. Kaivoslaki sisältää kui-
tenkin jo nykyisin ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen torjumista koskevia säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelun tason parantamiseksi muutoksia, joilla malminetsin-
täluvan ja kaivosluvan lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon
monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Lakiehdotuksen 48 §:ssä eh-
dotetaan säännöstä, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen esteeksi muodostuu kaivostoimin-
nan aiheuttama vaara yleiselle turvallisuudelle ja huomattavat vahingolliset ympäristövaikutuk-
set, joita ei voida lupamääräyksin poistaa. Nämä ovat sinänsä kannatettavia muutoksia, vaikka il-
maisu "huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset" nostaa säännöksen soveltamiskynnyk-
sen varsin korkealle. Valiokunnan mielestä onkin syytä tarkemmin arvioida, toteutuvatko ympä-
ristönsuojelun ja luonnon muotoisuuden suojelun edistämisen tavoitteet käytännön soveltamis-
toiminnassa ja erityisesti lupaprosesseissa, jossa eri säännösten soveltaminen on eriytetty eri
viranomaisten toteuttamaan lupaharkintaan.

Kaivostoimintaa varten tarvitaan pääsääntöisesti ympäristövaikutusten arviointi, ympäristölupa,
vesitalouslupa, kemikaaliturvallisuuslain mukaiset luvat, kaivosturvallisuuslupa ja kaivostoimi-
tus. Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta,
malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankai-
vu. Hallitusohjelman mukaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista parannetaan ja

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset otetaan huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valiokunnan saamissa lausunnoissa on ehdotettu ympäristöluvan säätämistä kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Voimassa olevassa kaivoslain 168 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Sen mukaan malminetsintälupaan tai kullanhuuhdontalupaan perustuvat toimenpiteet saadaan aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen ja luvassa määrätty vakuus on asetettu. Jos asianomaisen toimenpiteen suorittaminen edellyttää muualla lainsäädännössä vaadittua lupaa, saa toimenpiteen kuitenkin aloittaa vasta, kun asianomainen lupapäätös on lainvoimainen tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta. Tämä merkitsee sitä, ettei kaivostoimintaa saa aloittaa ennen kuin ympäristölupapäätös on lainvoimainen tai päätöksessä on nimenomainen määräys, jonka perusteella toiminnan saa aloittaa. Luvat ovat kuitenkin itsenäisiä ja perustuvat eri lainsäädäntöön, eikä lupapäätösten sisältöön lain mukaan vaikuta se, missä järjestyksessä eri luvat myönnetään. Lupaviranomaiset ratkaisevat lupapäätökset virkavastuulla aina kunkin sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Kaivosluvassa lyödään lukkoon erityisesti kaivosalueen rajat, ja kaivosluvan perusteella alkaa maanomistajakorvauksen maksaminen. Käytännössä kaivoshankkeissa joskus ympäristölupa on saatettu myöntää ennen kaivoslupaa, mutta pääsääntöisesti tilanne on päinvastoin. Kaivoslupahakemuksen käsittelyn aikana ennen hakemusta koskevaa lausunnotmenettelyä ja tiedottamista on kaivosviranomaiselle toimitettava luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointiselostus sekä yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Näin kaivosviranomaisella on tiedossa keskeisiä ympäristövaikutuksia, vaikka ympäristölupaa ei vielä olisi. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan ympäristöluvan säätäminen kaivosluvan edellytykseksi siirtää haitankärsijöille maksettavien korvausten alkamista myöhemmäksi. Lisäksi järjestyksen muuttaminen saattaa pidentää kaivostoiminnan lupamenettelyiden kokonaisaikaa ja samalla luvanhakijan ja kansalaisten haitalliseksi kokemaa epätietoisuuden aikaa. Valiokunta katsoo, että lupaprosessien tehokkaampi yhteensovittaminen tai mahdollisesti yhdistäminen on kuitenkin pitkällä tähtäimellä yhteinen etu. Kysymys on enemmänkin siitä, miten lupaprosessien yhteensovittamisen tieltä poistetaan hallinnolliset ja taloudelliset esteet sekä turvataan osaamistarpeet ja resurssit. Tavoitteena tulee olla prosessin sujuvuus ja ennakoitavuus ympäristötavoitteita vaarantamatta. (*Valiokunnan lausumaesitys 1*)

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, jäljempänä yhteiskäsittelylaki, on tullut voimaan 1.9.2020. Laki mahdollistaa sen, että kaivoksiin liittyvää lupaa voidaan käsitellä luvanhakijan pyynnöstä yhdessä esimerkiksi ympäristöluvan ja vesiluvan kanssa. Tarkoituksena on parantaa lupamenettelyiden yhteensovittamista. Valiokunnalle on todettu, ettei lupien yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista viedä pidemmälle ennen kuin yhteiskäsittelylain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin lupien yhteiskäsittelyn edellyttämät tietojärjestelmiin liittyvät haasteet on asianmukaisesti ratkaistu. Yhteiskäsittelylain mukaan päätökset annetaan yhtä aikaa. Mikäli tässä vaiheessa säädetään ympäristölupa kaivosluvan edellytykseksi, yhteiskäsittelylain soveltaminen estyisi. Esityksessä prosessien yhteensovittamista kuitenkin ehdotetaan edistettäväksi lakiehdotuksen hakijan neuvontaa koskevalla säännöksellä, joka mahdollistaa ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn. Kaivosviranomaisen voi jatkossa kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsutaan hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Tällainen käytännön tiedonvälityksen ja viran-

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

omaisten toiminnan ennakoitavuuden parantaminen on valiokunnan käsityksen mukaan tervetullut uudistus. Valiokunta pitää kuitenkin edelleen tarpeellisena, että lupaprosessien yhteensovittamisen esteet poistetaan ja siirrytään lähemmäksi niin sanotun yhden luokun -periaatteen toteutumista.

Valiokunta pitää toimivana ratkaisuna sitä, että sen käsittelyssä oleva luonnonsuojelulain kokonaisuudistus (HE 76/2022 vp) ja kaivoslain muuttamista koskeva hallituksen esitys on sovitettu valmistelussa yhteen. Luonnonsuojelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että laki rajoittaisi malminetsintäyritysten toimintaa valtion luonnonsuojelualueilla ja käytännössä estäisi kaivostoimintaan tähtäävän valmistelutyön kansallis- ja luonnonpuistoissa. Varsinainen kaivostoiminta ei kuitenkaan nykyäänkään ole voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla mahdollista luonnonsuojelualueilla, vaan edellyttää luonnonsuojelualan lakkauttamista tai rauhoitussäännösten lieventämistä. Tämä on huomioitu kaivoslakiehdotuksen 44 §:ssä, jonka mukaan kansallispuistot ja luonnonpuistot rajattaisiin jatkossa varausalueen ulkopuolelle. Tämä on omiaan edistämään luonnonsuojelulain ja kaivoslain yhteentoimivuutta ja johdonmukaisuutta. Luonnonsuojelulakiin esitetään myös uusi luontotyyppisuojelelun keino, jonka mukaan tiukasti suojellun luontotyyppien heikentäminen ja hävittäminen on kiellettyä suoraan lain nojalla. Tällaisia ovat muun muassa serpentiinikalliot. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä kohteet tunnistetaan maastossa ja niiden rajat määritetään riittävällä tarkkuudella siten, että ne voidaan ottaa huomioon eri maankäyttömuodoissa kaivostoiminta mukaan lukien. Tässä yhteydessä Geologian tutkimuskeskuksen ylläpitämällä paikkatiedolla on tärkeä rooli.

Intressivertailu

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta erillisen, uuden intressivertailusäännöksen käyttöönottoa. Useissa lausunnoissa tätä on pidetty lakiehdotuksen puutteena. Valiokunnan saamassa selvityksessä todetaan, että yleisen hyväksynnän saavuttavaa intressivertailua on vaikea toteuttaa kaivoslain soveltamisalalla. Myös intressien vertailu keskenään on haastavaa. Kuntakaavoitus, jonka asemaa esityksellä vahvistetaan, on intressivertailun kaltainen elementti, koska kaavoituksessa erilaiset maankäyttömuodot ja niiden yhteensovittaminen ratkaistaan paikallisesti. Lisäksi kaivoslain mukaisissa lupiin sisältyviä lupamääräyksiä monipuolistetaan edellä kuvatulla tavalla ja näiden kautta vahvistetaan eri intressien huomioon ottamista kaivoslain lupamenettelyssä.

Intressivertailun rakentamista kuntakaavoituksen varaan on sekä puolustettu että kritisoitu. Positiivisena seikkana nähdään paikallisten asukkaiden ja toimijoiden suorat sekä epäsuorat vaikutusmahdollisuudet erityisesti demokraattisesti valittujen valtuustojen välityksellä. Kritiikki kohdistuu erityisesti siihen, ettei kaavoituksen hetkellä ole yleensä käytettävissä yksityiskohtaista tietoa kaivoshankkeen sisällöstä ja vaikutuksista. Nykyinen käytäntö kaivoslupahakemukseen sisältyvine tietoineen sekä kaivoslupa määräyksineen antaa kunnalle ja Tukesille tietoa kaavoitusta varten. Jatkossa kuntien tuleekin hankkia kaavoitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset muulla tavoin, kun kaivoslupa-aineisto ei ole käytettävissä kuntakaavoitusta varten. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tukesilla ei myöskään ole jatkossa nykyiseen verrattavia tietoja käytettävissä kaavoittajalle tehtävää lausuntoa varten, vaan se tulee olemaan jatkossa yleisluonteisempi. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä on ongelmallista asianmukaisen intressivertailun toteuttamisen kannalta. Toinen merkittävä puute ehdotetussa toimintamallissa on se, ettei malminetsinnän osalta esitetä intressivertailua, mikä ei voine toteutua myöskään kaavoitusvaiheessa.

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

Vaikka intressivertailun toteuttaminen on epäilemättä haastavaa nykyisessä hajautetussa lupajärjestelmässä, valiokunta katsoo, että esitykseen kohdistuva kritiikki on tältä osin syytä ottaa vakavasti ja ehdotetun mallin toimivuutta on syytä seurata. Lupaprosessin sujuvoittamista tulee jatkaa. Lupaviranomaisten tehtävänä tulee olla kaivoksen haittojen ja hyötyjen arvioiminen kokonaisuutena ottaen huomioon muun muassa luvan kohteena olevien mineraalien tarve, tavoitellut taloudelliset hyödyt, luontoarvojen suojeleminen, haitat ympäristölle ja vaikutukset paikallisiin elinkeinoihin. Tämän toteuttaminen vaatisi tuekseen lainsäädäntöä sekä riittävät resurssit ja osamisen lupaviranomaiselle.

Kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen korvaaminen

Esityksessä ehdotetaan uuden veroluonteisen maksun, varausmaksun, käyttöönottoa. Tarkoituksena on, että varaaja maksaisi valtiolle varausmaksua varausalueen pinta-alaan perustuen. Maksun suuruus on 1 euroa hehtaarilta. Varausmaksun käyttöönotolla kannustetaan varaajaa rajamaan varausalueen kokoa ja ehkäistään ylisuurten varausalueiden tekemistä. Varausmaksun käyttöönotto tulisi tuottamaan arviolta 1—2 miljoonaa euroa vuodessa varausmaksutuloja maksun ohjausvaikutuksesta riippuen. Kaivosviranomaisen tulouttaisi varausmaksut valtion budjettiin tulopuolelle ja kyseessä on yleiskatteellinen tulo, jota ei ole tarkoitus kohdentaa esimerkiksi kaivostoiminnan haittojen tai kuntien kustannusten korvaamiseen. Kaivosveroa koskevaa hallitusohjelmakirjausta toteuttava hanke on käynnissä valtiovarainministeriössä. Kyseessä on kaivoslain uudistamisesta erillinen hanke. Valiokunta pitää tärkeänä ehkäistä ylisuurten varausalueiden muodostamista. Varausmaksun käyttöönoton vaikutuksia on syytä seurata.

Kaivoslain vakuussäätely, ympäristönsuojelulain jätevakuussäätely ja ympäristövahinkorahastoa koskeva esitys (HE 183/2022 vp) muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka toteuttaa hallitusohjelman kirjausta kaivosten vakuussäätelyn kehittämisestä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten vakuuksien rajapintaa on voimassa olevan kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan kuvattu siten, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet. Ympäristövahinkorahasto on toissijainen vastuujärjestelmä, josta on tarkoitus maksaa korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, jos korvausta ei saada perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Valiokunta korostaa, että kaivos- ja jätevakuuden käytön tulee olla ensisijaista toissijaisiin vastuujärjestelmiin nähden.

Kaivoslain vakuusjärjestelmän piiristä rajautuvat pois luvanvastainen toiminta, yllättävät ympäristövahinkotilanteet sekä tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuut, jotka kuuluvat toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamisalaan. Myöskään vahingonkorvaukset eivät kuulu vakuuksilla katettaviin vastuisiin. Toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamistilanteissa vastuuta ei voida kohdentaa mihinkään laissa säädettyyn vastuutahoon. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä vakuussäätelyyn määrittelemällä tarkemmin lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuudella on katettava. Lisäksi uusina elementteinä vakuuden on ehdotuksen mukaan jatkossa katettava poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteet ja maanomistajakorvaus yhden vuoden

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

ajalta. Kaivoslain vakuusjärjestelmää tarkennetaan, joten toiminnanharjoittajan vastuu mahdollisista kustannuksista muodostuu nykyistä kattavammaksi. Kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn esitetään tarkennuksia, jotta kaivoksen vaiheittainen sulkeminen jo kaivostoiminnan aikana huomioidaan nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti. Tällainen kaivostoiminnan lopettamista koskevan sääntelyn tarkentaminen tukee vakuussääntelyn tarkentamista. Valiokunta katsoo, että ehdotetut muutokset ovat oikeansuuntaisia. Lisäksi kaivoksen sulkemisen pitkän aikavälin vaikutukset tulee selvittää perusteellisesti kaivoslupaharkinnassa, ja ne tulee huomioida vakuuden määrässä.

Muita huomioita

Esitykseen sisältyy ehdotus kaivostoiminnan sulkemista koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Kaivostoiminnan lopettamiseen varautumisen lisäksi kaivosluvan haltijan on huomioitava kaivostoiminnan vaiheittainen sulkeminen ja alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua. Valiokunta kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin hyödyntää kaivosaluetta kaivostoiminnan päätyttyä energian talteenoton ja varastoinnin ratkaisuisissa. Kaivostoiminnan merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät kaivannaisjätteiden käsittelyyn. Valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa on ilmaistu huoli ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksen toimivuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikissa kaivannaisjätteen loppusäilytysratkaisuisissa tulee huomioida säilytyspaikan todellinen käyttöikä ja soveltuvuus jätteille. Erittäin vaaralliset tai pitkäaikaisesti haitalliset jätteet tulee aina ensisijaisesti stabiloida pysyvällä tavalla tai käyttää hyödyksi, kuten toimitaan kaatopaikkajätteiden kanssa. Tämä on erityisen tärkeää, jos kaivoksen jätealue sijoittuu vesistön lähelle. Valiokunnan saamista lausunnoissa on lisäksi tuotu esiin, ettei kaivos- ja ympäristöluvuissa kaivannaisjäteasetuksen mukaista jätehuoltosuunnitelmaa ja -selvityksiä joko käsitellä lainkaan tai käsitellään hyvin ylimalkaisesti. Näin ollen todelliset kustannukset, joita syntyy kaivosalueen sulkemisesta ja ympäristön saastumisen estämisestä, eivät ole mukana kaivosluvan harkinnassa tai vakuussääntelyssä. Valiokunta pitää tilannetta huolestuttavana ja esittää, että talousvaliokunta ehdottaisi lausumaa, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön tulee yhteistyössä selvittää, tulevatko kaivannaisjäteasetuksen mukaiseen jätehuoltosuunnitelmaan sisältyvät toimet riittävästi huomioiduksi jätevakuudessa ja miten jätehuoltosuunnitelma voidaan paremmin huomioida kaivoslupaprosessissa (*Valiokunnan lausumaesitys 2*). Lisäksi valiokunta ehdottaa, että talousvaliokunta selvittäisi kairauksen yhteydessä käytettävien kemikaalien turvallisuutta ympäristönäkökulmasta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntia tuetaan lakiehdotuksen toimeenpanossa. Erityisesti kunta-kaavoitusta koskeva muutos vaatii tuekseen tiedottamista, koulutusta ja resursseja. Kaivostoimintaa varten alueelle laadittava kuntakaava tai muutoshakemus voimassa olevaan kaavaan lisää viranomaistyötä kunnassa. Näin on erityisesti silloin, jos kunta puoltaa kaivostoiminnan aloittamista kunnan alueella. Myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja valitukset vaativat kunnilta resursseja. Samalla valiokunnan mielestä on tärkeää huolehtia siitä, että myös muutokset olemassa olevien kaivosten alueeseen käsitellään asianmukaisesti kaavoituksen kautta.

Valiokunta korostaa tutkimus- ja kehitystoiminnan tärkeyttä kaivostoiminnan tulevaisuuden kannalta. Samalla kun yksityisen ja julkisen t&k-toiminnan avulla pyritään edistämään kestävästä tuotettujen raaka-aineiden ja teknologian hyödyntämistä vihreän siirtymän toteuttamiseen, tarvitaan perustutkimusta maaperän ja mineraalien ominaisuuksista ja kaivostoiminnan vaikutuksista

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

luonnonvaroihin. Valiokunta katsoo, että Geologian tutkimuskeskuksen mahdollisuudet jatkaa kartoitus- ja perustutkimustoimintaa on tärkeää turvata tämän kaivoslain muutoksen yhteydessä. Lisäksi kiertotalouden tavoitteet vaativat tuekseen tutkimusta muun muassa kriittisten raaka-aineiden kierrätyksestä.

Hallituksen esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kaivoslain muutosten toimeenpanoa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tarkoituksena on toteuttaa ulkopuolinen arviointi, joka koskee varaussäätelyä ja vakuuksia koskevien muutosten vaikuttavuutta. Kaivoslain muutosten toimeenpanon arvioinnin yhteydessä tarkastellaan myös laajemmin nyt vireillä olevien kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksia. Valiokunta pitää ulkopuolisen arvioinnin toteuttamista kannatettavana ajatuksena ja pyytää talousvaliokuntaa harkitsemaan, olisiko arvioinnin tuloksista hyvä saada tietoa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

että talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaesitykset).

Valiokunnan lausumaesitykset

1. *Eduskunta edellyttää, että kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista edistetään. Lupaprosessien yhteensovittamisessa tulee turvata prosessin sujuvuus ja ennakoitavuus ympäristötavoitteita vaarantamatta.*
2. *Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö yhteistyössä selvittävät, tulevatko kaivannaisjäteasetuksen mukaiseen jätehuoltosuunnitelmaan sisältyvät toimet riittävästi huomioiduksi jätevakuudessa ja miten jätehuoltosuunnitelma voidaan paremmin huomioida kaivoslupaprosessissa.*

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp

Helsingissä 27.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr

jäsen Petri Huru ps

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Niina Malm sd

jäsen Kai Mykkänen kok

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Katja Taimela sd

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava ja että lupaharkinnassa otettaisiin huomioon maisemalliset, ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset sekä muut elinkeinot nykyistä tehokkaammin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Tiedonsaantioikeuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan vuosittain pidettäviä avoimia yleisötilaisuuksia. Niin ikään, varaussäätelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevia alueellisia rajoituksia ja varausajan koskevan veronluonteisen maksun käyttöönottoa. Vakuuksia koskevaan säätelyyn ehdotetaan samoin muutoksia. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn, joilla on merkitystä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kannalta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että esitys on mennyt monilta osin parempaan suuntaan. Eräs tällainen parannus on sekä paikallisen hyväksyttävyyden että vaikuttamismahdollisuuksien parantuminen. Niin ikään, esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon. Myös kaivostoiminnan lopettamista koskevaa säätelyä täsmennetään ja otetaan huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen. Samaten tulossa on veronluonteinen maksu, eli ns. varausmaksu pinta-alaperusteisesti (1 e / ha valtiolle). Tämän tavoitteena on luoda varauksen tekijälle taloudellinen kannustin varausalueen järkevään ja tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen. Verrattain hyvä asia tämäkin.

Jatkoa ajatellen Perussuomalaisten valiokuntaryhmä on kuitenkin jossain määrin huolissaan siitä, että nyt tulossa olevat säätelymuutokset voivat vaikuttaa investointihalukkuuteen juuri suomalaisissa kaivoshankkeissa. Tämä voi näkyä pidemmällä aikajänteellä kaivostoiminnassa siten, että on entistä vähemmän malminetsintähankkeita, jotka kehittyvät kaivoshankkeiksi ja lopulta ehkä kaivoksiksi. Mikäli suomalaiset hankkeet eivät näyttäyty kiinnostavina, sijoitetaan rahat tällöin malminetsintään jossakin muualla ja tällöin globaalit ympäristövahingot saattavat olla jopa suurempia. Viittaamme tässä mm. esityksessä ehdotettuun varausajan lyhentämiseen sekä esitettyyn varausjärjestelmän muutokseen. Se millaiset vaikutukset säätelymuutoksilla on riippuu lopulta kyseisen maan säätelystä ja vaatimuksista. Valiokuntaryhmämme toteaa kuitenkin, että lupaprosessien tulee olla sujuvat ja prosessien kokonaiskesto ei saa olla kohtuuttoman pitkä.

Lopuksi toteamme valiokuntaryhmänä, jotta emme kannata samassa esityksessä olevaa serpentiinikallioiden sekä emäksisten ja ultraemäksisten kivilajien määrittelyä suoraan lain nojalla suojeltavaksi luontotyyppiksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto YmVL 42/2022 vp
Eriävä mielipide

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.10.2022

Petri Huru ps
Mauri Peltokangas ps