

Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

Asia: KAA 7/2019 vp

Lausunnon antaja:

Äkäslompolon kyläyhdistys ry

1 Taustaa

Äkäslompolon kyläyhdistys ry esittää mielipiteensä lakialoitteesta peilaten lain uudistamisen tarvetta paikallisesta kaivoshankkeesta saamiimme kokemuksiin. Kokemuksemme liittyvät erityisesti matkailutoimialan, porotalouden, loma-asumisen ja luontaiselinkeinojen sekä toisaalta kaivostoiminnan tarpeiden yhteensovittamisen ongelmiin Kolarin Hannukainen Mining Oy:n kaivoshankkeessa. Hanke sijoittuu maisema- ja luonnonarvoiltaan erityisten ja samalla luontoon pohjautuvien elinkeinojen, kuten porotalouden ja luontomatkailun toimintaedellytysten kannalta korvaamattomien erämaa-alueiden yhteyteen. Näillä alueilla luontoelinkeinot kuten matkailu, kala- ja porotalous sekä elintarviketuotanto perustuvat keskeisesti ympäröivän tunturi- ja vesistöalueen erityispiirteisiin, erämaisyyteen, maisema-arvoihin ja luonnon puhtauteen ja niille perustuvaan *imagoon*, jonka säilyminen edellyttää ympäristöolosuhteiden tosiasiallista säilyttämistä. Kaivostoiminta vaikuttaa voimakkaasti myös alueen asumisoloihin ja loma-asutuksen edellytyksiin. Ympäristön muutokset heijastuvat tuntuvalta tavalla kielteisesti vaikutusalueen kiinteistöjen käyttö- ja taloudelliseen arvoon.

Kokemuksemme liittyvät em. hanketta koskevaan kaavoitukseen, kaivoslupamenettelyyn sekä ympäristö- ja vesilupamenettelyyn, joihin osallistumista on mielestämme vaikeuttanut erityisesti hankkeen *vaikutuksia koskevien selvitysten puutteellisuus ja keskeneräisyys*. Keskeisimmät

ympäristölliset kysymykset liittyvät ympäristön muutokseen *luontoarvoiltaan rikkaasta erämaasta teollisen toiminnan alueeksi*. Ongelmat liittyvät mielestämme keskeisesti arvokkaaseen erämaa-alueeseen, luonnon erityissuojeluarvoihin (Natura-alueet) ja jokivesistöihin (Tornion-Muonionjoki latvavesistöineen) kohdistuviin vaikutuksiin ja riskeihin sekä *eri hankkeiden yhteisvaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen*. Hankkeessa korostuvat myös mittavat maiseman muutokset.

Äkäslompolon kyläyhdistys ry tukee kaivosaloitteessa esitettyjä tavoitteita, joista keskeisiä ovat, että kaivoslain suhdetta ympäristönsuojelulakiin muutetaan siten, *ettei kaivoslupaa voida myöntää ennen ympäristönsuojelulain mukaista lupamenettelyä*, tai kokonaisarvio jää puutteelliseksi. Kaivoslakia tulee myös täsmentää siten, että *kuntien maankäytölliset strategiat ja muiden elinkeinojen kehittäminen otetaan paremmin huomioon* kaivoslain alaisissa lupahakemuksissa ja lupaharkinnoissa. Keskeistä on, että muiden lupaedellytysten täyttyessäkin kaivosmineraalien hyödyntämislupia tulee myöntää *vain riittävään yhteiskunnalliseen kokonaisharkintaan perustuen vaikutusalueen erityispiirteet kattavasti huomioon ottaen*.

Malminetsintää ja kaivostoimintaa ei tule myöskään sallia arvokkailla luontoalueilla. Koska kaivostoiminnan vaikutukset ovat tyypillisesti poikkeuksellisen laaja-alaisia, pitkäkestoisia tai jopa peruttamattomia, myös *vakuudet* ympäristövahinkojen, konkurssien ja jälkitöiden varalle tulee säätää *riittäväksi*, mikä sekin edellyttää tosiasiallisten vaikutusten kattavaa ennakointia.

2 Kaivoslain tavoitteista

Kun voimassaolevan kaivoslain ensisijaiseksi tarkoitukseksi asetetaan ”kaivostoiminnan edistäminen”, lakialoitteessa korostetaan oikeammin kaivostoiminnan ja yleisten ja yksityisten etujen turvaamisen *yhteensovittamista* ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Katsomme, että nykyisen lain mukaiselle *kaivostoiminnan etusijaisuudelle muuhun paikkasidonnaiseen elinkeinotoimintaan nähden ei ole esitetty päteviä perusteita*. Sikäli kuin kaivostoimialan ensisijaisuutta perustellaan *malmivarantojen sijaintiin perustuvalla toiminnan paikkakohtaisuudella*, katsomme, että samaa perustelua tulee soveltaa yhdenvertaisesti arvioitaessa muiden toimialojen toimintaedellytyksiä huomioon ottaen myös perustuslain 18 §:n turvaama elinkeinovapauden suoja.

Silloin kun luontoelinkeinojen ja luontomatkailun *toimintaedellytykset kytkeytyvät kiinteästi alueen erityisiin luonnonarvoihin, maisema-arvoihin, vesistöjen puhtauteen ja käyttömahdollisuuksiin*

(retkeily ja kalastus), vaatimusta kaivostoiminnan etusijaisuudesta ei voida perustaa kaivostoiminnan paikkasidonnaisuudelle. Näin ollen kaivoslain tavoitteiden ja sisällön tulee selkeämmin heijastaa *elinkeinojen tasavertaisuutta*, mitä lakialoite osaltaan tukee.

3 Lupaedellytyksistä ja esteistä

Katsomme lakialoitteessa esitetyn mukaisesti, että *kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi on asetettava toiminnalle osoitettu hyväksytty oikeusvaikutteinen yleiskaava*. Nykyisin voimassa olevan säännöksen, kaivoslain 47 §:n 4 momentin, mukaan ”Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa”. Katsomme, että nykyinen säännös jää tulkinnallisesti epäselväksi ja rakenteeltaan epätasapainoiseksi. Siinä asetetaan oikeusvaikutteinen kaava ja pelkkä vaikutusten arvioiminen toistensa vaihtoehdoiksi, vaikka kaava on oikeudellisesti ja vaikutuksiltaan enemmän kuin pelkkä maankäyttövaikutusten selvittäminen. Kaavavaatimus *korostaa kunnan itsehallintoa*. *Myös valmisteilla olevan kaavoitus tulisi ottaa huomioon luvan esteitä koskevassa sääntelyssä*.

Nykyisen kaivoslain 11 §:n mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua mm. *olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle*. Vastaavaa kieltoa ei kuitenkaan ole nykyisen kaivoslain 46 §:ssä, jossa varsinaisesti säädetään malminetsintäluvan ja kullanhuuhdantaluvan myöntämisen esteistä. Katsomme, että muulle elinkeinotoiminnalle aiheutuva olennainen haitta tulee tasavertaisuuden ja selkeyden vuoksi sisällyttää *varsinaiseen estepykälään*, kuten lakialoitteessa esitetään; ”malminetsintälupaa ja kullanhuuhdantalupaa *ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista tai olisi elinkeinojen yhteensovittamisperiaatteiden tai kaavoituksellisten reunaehtojen vastainen*”. Siirtyminen vaatimaan etsintäluvalta *kunnan suostumusta* kauttaaltaan on selkeä ja kunnan itsehallintoa korostava ratkaisu.

4 Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain suhteesta

Lupamenettelyjen erillisyyys vaikeuttaa osallistumista ja kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalojen hahmottamista eikä kaivoslaki ohjaa lupamenettelyjen yhteensovittamista.

Ympäristöluvassa annetaan tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa on puolestaan otettava huomioon *alueen fyysisestä muuttamisesta* johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset muihin elinkeinoin. Lain esitöissä sinänsä selvennetään yksityisen ja yleisen edun käsitettä, mutta selvennettäväksi jää edelleen, *millä tavoin päästöperusteiset vaikutukset voidaan ja tulee ottaa huomioon ympäristön rakenteellisia muutoksia arvioitaessa*. Lupamenettelyjen erillisuus ja itsenäisyys mahdollistaa näin ollen sen, että kaivosluvassa ei anneta riittäviä määräyksiä, koska tieto tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä ja niiden perustana olevasta informaatiosta vielä tuolloin puuttuu. Näin ollen on tärkeää, että *kaivoslupaa ei voidaan myöntää ennen ympäristönsuojelulain mukaista lupaa*. Nykytilannetta kuvaa, että Hannukaisen tapauksessa kaivoslupa on myönnetty jo 2017, vaikka hankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen on ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyssä edelleen olennaisesti kesken.

5 Yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista määräyksistä

Uuden lain soveltamisesta on karttunut kokemusta myös lain 52 §:ssä tarkoitettujen *yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavien tarpeellisten määräysten* osalta. Mielestämme näiden määräysten antaminen kaivoslaissa tarkoitetulla tavalla ei ole toteutunut. Lupamääräyksissä ole mielestämme myöskään otettu riittävällä tavalla huomioon mm. kaivoslain tavoitesäännöstä (1 §), jonka mukaan lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon *kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivostoiminnan vaikutusalueen ominaisuudet* ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet. Lupamääräykset eivät ole mielestämme perustuneet sellaiseen selvitykseen, jonka perusteella määräysten tarvetta ja sisältöä voitaisiin arvioida yksityiskohtaisesti ja tarkasteltavan *kaivoshankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen*.

Vaikka kaivoslaki säänteleekin lähtökohtaisesti lähinnä ”ympäristön rakenteellisia muutoksia”, katsomme, että em. määräysten antaminen edellyttää silti riittävää tietoa esimerkiksi kaivostoiminnan jätteen (sivukivi, rikastushiekka) ja veden käsittelystä vaikutuksineen, jotta esimerkiksi varasto- ja selkeytysaltaiden aluetarpeita voidaan arvioida objektiivisesti mm. jokivesistöjen säilymisen kannalta (esim. selkeytysaltaiden kapasiteetin riittävyys haitallisten aineiden poistumisen turvaamiseksi, maarakennustöiden vaikutus lähijokien virtaamaan jne.). Kuvaavaa on, että esimerkiksi Hannukaisen tapauksessa vaikutukset vaelluskalakantoihin tai uhanalaisen meritaimenen säilymiseen eivät rajoitu

pelkästään mahdollisiin päästövaikutuksiin, vaan käsityksemme mukaan niihin kohdistuva uhka muodostuu kumulatiivisesti ja yhtäaikaisesti myös lähdepohjaisten kutujokien rakenteellisista, mm. virtaamaa koskevista mahdollisista muutoksista. Katsomme, että *yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta tulee lupaharkinnassa huolehtia kattavin ja riittävin konkreettisin lupamääräyksiin, mikä sekin puoltaa vaatimusta ympäristöluvasta ennen kaivosluvan myöntämistä.*

6 Vuorovaikutuksesta

Vuorovaikutuksen tulee perustua vaikutuksia koskevaan objektiivisesti selvitettyyn tietoon

Vuorovaikutuksen merkityksellisyys edellyttää, että vaikutusalueen asukkailla ja muilla toimijoilla on *käytettävissään riittävät tiedot hankkeen vaikutuksista, jotta he voivat lausua noiden vaikutusten merkityksestä olosuhteisiinsa.* Esimerkiksi Hannukaisen tapauksessa kaivospiiripäätös tehtiin jo ennen hankkeen olennaisten ympäristövaikutusten selvittämistä. Päätöstä perusteltiin keskeisesti viittauksin 24.1.2014 päättyneeseen YVA-menettelyyn, josta vaikutusarviointi oli kuitenkin suurelta osin lykätty vesi- ja ympäristölupaharkintaan, joka puolestaan on edelleen olennaisella tavalla keskeneräinen. ELY-keskus totesi tuolloin, että: ”YVA-selostuksessa olevien puutteiden riittävän toteuttamisen varmistamiseksi esitämme, että lupaviranomainen pyytäisi lupavaiheessa yhteysviranomaisen lausunnon laadituista täydennyksistä.” YVA:n vuorovaikutustehtävä jäi näin toteutumatta niiden vaikutusten osalta, joiden selvittäminen lykättiin sen ulkopuolelle. Osalliset eivät voineet lausua em. vaikutuksista selvitetyn tiedon perusteella.

Ympäristö- ja vesitalouslupahakemus on jouduttu kuuluttamaan toistuvasti uudestaan, koska muun muassa hakemuksen *päästöihin liittyvät tiedot* ovat täydennysten myötä olennaisesti *muuttuneet*. Tietoja täydennetään yhä. Hankkeen muuttuminen kaivospiiripäätöksen tekemisen jälkeen ja sen vaikutusten selvittämisen keskeneräisyys ilmenee mm. oheisesta Lapin ELY-keskuksen 28.10.2019 päivätystä lausunnosta, jossa todettiin mm. Natura-vaikutusten osalta seuraavaa:

”Näin ollen vesienkäsittelyprosessin muutokset sekä muuttuneiden lähtötietojen perusteella tehtävä *uusi arviointi* kaivoshankkeen vesistöihin aiheuttamasta kuormituksesta, sen vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista muiden toimijoiden kanssa *on keskeinen asia arvioitaessa kaivoshankkeen vaikutuksia Tornionjoen - Muonionjoen vesistön Natura-alueen suojeluperusteisiin*”.

Kuulutuskyynyksestä

Kaivoshankkeiden lupahakemusten laajuus ja asiasisällön luonne asettavat erityisen haasteen vuorovaikutuksen toteutumiselle. *Hakemusasiakirjoihin perehtyminen edellyttää eri alojen erityisasiantuntemusta, minkä käyttäminen aiheuttaa tyypillisesti merkittäviä kustannuksia.* Hannukaisen tapauksessa asiakirjat on jo kuulutettu kahteen otteeseen ja tieto hankkeesta muuttuu ja täydentyy silti edelleenkin. Jotta osallisten edellytykset osallistua vuorovaikutukseen rajallisin resurssein voitaisiin turvata, lainsäädännössä tulisi huolehtia siitä, että *hakemusten kuulutuskyynnys asetetaan riittävän korkealle*, jolloin osallisilla on mahdollisuus keskittyä ja tutustua hankkeisiin, jotka ovat keskeisiltä osiltaan (mm. toiminnan kuvaus) ja vaikutuksiltaan (mm. ympäristövaikutukset, vesien hallinta, jätteenkäsittely) riittävän valmiita.

Tuoreen lainmuutoksen tarkoittama etuoikeuden myöntäminen malminetsintälupaan, kullanhuuhdantalupaan tai kaivoslupaan ilman, että lupahakemuksen tulee sisältää selvitystä luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua arvioinnista (Natura 2000 -arviointi) ja YVA-selostuksesta on nähdäksemme omiaan heikentämään vuorovaikutusta yhä keskeneräisempien hankesuunnitelmien vuoksi.

7 Tiedottamisesta

Kun otetaan huomioon kaivostoiminnan tavanomaisten *vaikutusten voimakkuus, pitkäaikaisuus ja niiden merkitys kohteena olevien kiinteistöjen käyttö- ja taloudellisen arvon kannalta*, omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi erityistiedonantoa ei tule rajata nykyisin omaksutulla tavalla. Erityistiedonannon tarvetta korostaa lisäksi se, että vuorovaikutuksen toteutuminen edellyttää, että osallisilla on riittävä aika perehtyä hanketta koskevaan informaatioon, jonka määrä kaivoshankkeissa on tavanomaista laajempi ja edellyttää usein erityisosaamisen hyödyntämistä.

8 Vakuudet ja hakijan taloudellinen kantokyky

Koska kaivokset aiheuttavat tyypillisesti paikallisesti koettavia haittoja, katsomme, että lupahakemusten tulee sisältää riittävä selvitys toiminnan vaikutuksista ja riskeistä, *jotta toiminnalta edellytettävät vakuudet voidaan mitoittaa realistisesti ja kattavasti* vaikutuksia koskevan tiedon perusteella. Lyhytaikaisenkin kaivostoiminnan vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia ja laaja-alaisia.

Riskien luonteen vuoksi riskianalyyseissä tulee tarkastella *paitsi riskien toteutumistodennäköisyyttä myös niiden vaikutusten merkittävyyttä*. Esimerkiksi Hannukaisen tapauksessa esimerkiksi patovahingon tai meritaimenen kutujokien virtaamamuutoksen toteutuminen johtaisi pahimmillaan merkittävien erityisten luontoarvojen tuhoutumiseen (mm. lohikalakannat).

Lupahakemusten tulee sisältää myös riittävä tieto hakijan taloudellisesta tilasta ja taloudellisesta kantokyvystä suhdannevaihteluissa ja esimerkiksi ympäristöriskien toteutuessa. Taloudellista tilaa koskevalla tiedolla on merkitystä myös kunnallisen päätöksenteon kannalta, sillä kaivostoiminnan vaikutukset estävät tai heikentävät luontopohjaisen taloudellisen toiminnan kehittymistä kaivostoiminnan vaikutusalueella, jolloin kaivostoiminnan päättymisen kannattamattomana tai ympäristöriskien seurauksena vaikuttaisi alueen asuin- ja elinkeino-oloihin voimakkaasti muiden em. elinkeinojen hiivuttua.

Kaivoslaissa on myös varmistettava, että kaivostoiminnan sulkemisesta ja jälkihoidosta ei aiheudu kustannuksia muille veronmaksajille. Samoin kaivostoiminnasta aiheutuvan vastuun (mm. ympäristö- ja taloudelliset vahingot) sääntelyä tulee selkeyttää.

Liite: Lapin ELY-keskuksen lausunto 28.10.2019