



31.1.2020

1/10

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Vastine talousvaliokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin asiassa KAA 7/2019 vp

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön kirjallista vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin, jotka käsittelevät kansalaisaloitetta KAA 7/2019 vp. Vastineen yleiset osiot on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyössä.

Aluksi

Kansalaisaloitteessa ja siitä saaduissa lausunnoissa esitetään runsaasti eri asteisia muutoksia voimassa olevaan kaivoslainsäädäntöön. Valtaosa ehdotetuista muutoksista kohdistuu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvaan kaivoslakiin. Lisäksi muutoksia ehdotetaan ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön toimialojen lainsäädäntöön.

Osa kaivoslakiin ehdotetuista muutoksista on merkittäviä, osa puolestaan teknisluonteisia korjauksia. Aloitteessa ja siitä saaduissa lausunnoissa on esitetty runsaasti erilaisia mekanismeja, joilla pyritään varmistamaan toiminnanharjoittajan vastuu mahdollisen ympäristövahingon sattuessa sekä toiminnan päättyessä ja toisaalta varmistamaan yhteiskunnan taloudelliset hyödyt Suomessa harjoitetusta kaivostoiminnasta.

Kansalaisaloitteen, kuten myös siitä saatujen lausuntojen sisältämien muutosehdotusten tavoite on varsin samansuuntainen niin hallitusohjelman kuin työ- ja elinkeinoministeriön teettämän lainsäädännön toimivuusselvityksenkin kanssa – kaivostoimintaan liittyvien lakien ja niihin perustuvien lupien ja valvonnan parempi yhteensovittaminen, toiminnan ympäristöllinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys ja vastuullisuus sekä yhteiskunnan intressien huomioiminen kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa.

Talousvaliokunnalle toimitetut asiantuntijalausunnot

Talousvaliokunta on saanut kirjallisen lausunnon seuraavilta tahoilta:

Ympäristöministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Saamelaiskäräjät
Suomen ympäristökeskus SYKE
Geologian tutkimuskeskus

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Paliskuntain yhdistys
Suomen Kuntaliitto ry
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
Kaivosteollisuus ry
Äkäslompolon kyläyhdistys ry
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n Kainuun, Uudenmaan ja Lapin piiri
Pro Järvi-Suomi ry
Pro Heinävesi
Latitude 66 Cobalt Oy
Outokumpu Oyj
Suomen Malmijalostus Oy
Professori Janne S. Kotiaho
Professori Olli Tahvonen
Professori Ismo Pölönen
OTT Pekka Vihervuori
Dosentti Ismo Björn
FT Jaakko Johannes Leppänen
VTT Matti Ylönen
DI Leif Ramm-Schmidt
OTM Matti Kattainen

Lausunnoissa esitetyt kannanotot

Lausunnoissa esitetyt näkemykset ovat suurelta osin yhteneväiset kansalaisaloitteen taustalla olevien huolien kanssa ja lähtökohtaisesti lausunnoissa kannatetaan kansalaisaloitteen esille nostamia muutostarpeita.

Osassa lausunnoista, lähinnä yksityishenkilöiden, kansalaisjärjestöjen, Suomen Kuntaliitto ry:n ja Paliskuntain yhdistyksen sekä Saamelaiskäräjien lausunnoissa, esitetään kansalaisaloitteen sisältämien pykäläkohtaisen muutosten lisäksi eräitä muita muutoksia kaivostoimintaa säänteleviin säädöksiin.

Lausunnoissa ehdotetaan muun muassa kaivosten kielteisten vaikutusten estämisen ottamista kaivoslain lähtökohdaksi, vesiympäristöjen suojelun tehostamista, varovaisuusperiaatteen ja parhaan käytännöllisen tekniikan vaatimusten lisäämistä kaivoslakiin sekä ekologisen kompensaation/ylkompensaation soveltamista kaivoshankkeisiin. Lisäksi lausunnoissa ehdotetaan täsmällisempiä kaivostoiminnan lopettamista koskevia säännöksiä, joissa myös maisemakysymykset otettaisiin huomioon alueen turvallisuuden ohella sekä toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän kehittämistä. Lausunnoissa myös esitetään kiertotalouden edistämistä tukevien näkökulmien huomioon ottamista kaivostoiminnassa.

Eräässä lausunnossa ehdotetaan kaivoslain soveltamisalan kaventamista siirtämällä muun muassa marmori, vuolukivi ja kalkkikivi siirtämisestä maa-ainelain soveltamisalaan. Lisäksi radioaktiivisten malmien louhinnan kieltämistä ehdotetaan.

Lausunnoissa esitetään tarkennuksia poronhoitoa koskeviin sekä saamelaiden oikeudet turvaaviin säännöksiin. Saamelaiden oikeuksien

turvaamiseksi ehdotetaan erillisen arviointi- ja valvontaelimen perustamista. Aloitteessa ehdotetun viranomaistehtävien siirtämisen lisäksi eräässä lausunnossa esitetään kaivostoimitukseen liittyvän korvauskäsittelyn siirtämistä ympäristöviranomaiselle.

Muutosehdotusten lisäksi lausunnossa esitetään laaja-alaisesti näkemyksiä ja huolia kaivostoimintaan liittyen, esimerkiksi CETA-sopimuksen vaikutuksesta kaivosten luvitusprosesseihin ja lainsäädännön kehittämiseen, kaivostoiminnan luomasta epävarmuudesta sekä kaivostoiminnan kielteisestä vaikutuksesta esimerkiksi kiinteistökauppaan. Lausunnoissa esitetään, että matkailu tulisi huomioida kaivossäätelyssä nykyistä paremmin.

Lisäksi lausunnoissa toivotaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamista riittävän konkreettisin lupamääräyksin, viranomaisten resursien turvaamista ja valvonnan tehostamista ja, että kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan vahvistetaan. Useissa lausunnoissa esitetään maanomistajien vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Eräässä lausunnossa on lisäksi esitetty malminetsintäkorvauksen ulottamista malminetsintäalueen ulkopuolisille maanomistajille. Eräässä lausunnossa esitetään etsintätyön määritelmän tarkentamista, myös varauspäästösten hinnoittelun korottamista ehdotetaan.

Kuntien näkökulmasta kaivoslakia tulisi kehittää kunnan ja kuntalaisten osallistumisen sekä kaavoituksen vahvistamisen osalta. Erityisesti epäselvänä on koettu kaivoslain 46 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdat, joiden tulkinnanvaraisuus on katsottu johtavan siihen, ettei kunta käytännössä voi lain tarkoittamalla syyllä vastustaa malminetsintää. Eräässä lausunnossa esitetään valmisteilla olevan kaavan lisäämistä luvan myöntämisen esteeksi. Lausunnoissa esitetään kunnallisen itsehallintoperiaatteen vahvistamista.

Myös vakuus- ja verotusmenettelyiden toimivuuteen on kiinnitetty huomiota lausunnoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Kaivosteollisuus osana Suomen taloutta

Kaivosteollisuus on merkittävä osa Suomen elinkeinoelämää ja taloutta. Kotimainen rikastetuotanto on kasvanut merkittävästi kuluneen vuosikymmenen aikana ja Suomessa tuotetut metallit ja niistä valmistetut tuotteet muodostavat merkittävän osan Suomen viennistä. Sääntelyä muutettaessa tuleekin kiinnittää erityistä huomiota kotimaisen raaka-ainetuotannon vaikutukseen Suomen kauppataaseeseen. Huomioon on otettava myös raaka-aineiden kysynnän maailmanlaajuinen kasvu, joka muodostaa merkittävän mahdollisuuden kehittää kiertotaloutta ja akkuteollisuutta edistävää suomalaista liiketoimintaa. Mikäli kotimaisen kaivostoiminnan edellytyksiä heikennetään, on sillä huomattavia epäedullisia vaikutuksia raaka-ainehuollon turvaamisen lisäksi Suomen kansantalouteen. Kaivos- ja metalliklusterin kymmenen suurinta toimijaa maksoivat yhteisöveroa vuonna 2018 yli 100 miljoonaa euroa.

Kaivostoiminnan investoinnit ovat myös aluetaloudellisesti merkittäviä. Pelkästään Sodankylän Sakatin ja Ranuan Suhangon kaivos-hankkeisiin on tähän mennessä molempiin investoitu yli 100 miljoonaa euroa, joista esimerkiksi Sakatin malminetsinnän investoinneista noin

90 % on jäänyt Suomeen. Kittilän kaivoksen merkitys on aluetaloudellisesti erittäin merkittävä sekä Kittilän talousalueella, että koko Lapin mittakaavassa. Vuonna 2017 kaivokseen investoitiin yli 77 miljoonaa euroa. Käynnissä oleva NP4-altaan rakentaminen merkitsee noin 160 miljoonana euron laajennusinvestointia.

Kaivostoiminnan sääntelykenttä ja siihen liittyvät erityispiirteet

Sääntelykentän moniulotteisuudesta johtuen kaivostoimintaa ohjaavan sääntelyn uudistaminen vaatii yksityiskohtaista ja huolellista kokonaistarkastelua sekä ministeriöiden välistä yhteistyötä lainsäädäntöhankkeiden aikana. Pelkästään kaivosten ympäristöasioiden hallintaan liittyvä sääntelykokonaisuus muodostuu kaivoslain rinnalla useista, eri ministeriöiden toimialaan kuuluvista säädöksistä, kuten ympäristönsuojelulaista, vesilaista, luonnonsuojelulaista ja maankäyttö- ja rakennuslaista ja patoturvallisuuslaista. Kaivoslakia arvioitaessa on otettava huomioon tämä sääntelykokonaisuus sekä siihen sisältyvien säädösten muutoshankkeet, joista keskeisimmät esitellään tarkemmin ympäristöministeriön vastineosiossa. Lisäksi on syytä huomioda, että vuonna 2011 voimaan tulleesta kaivoslaista ei ole kaivostoiminnan osalta riittävästi soveltamiskokemusta, jotta kansalaisaloitteessa tai siitä annetuissa lausunnoissa olevia pykäläkohtaisia muutoksia olisi mahdollista tehdä ilman yksityiskohtaista vaikutusten arviointia.

Kaivostoimintaan liittyy lukuisia eri intressejä, jotka on otettava säädösvalmistelussa huomioon. Tämän lisäksi huomioon on otettava myös kaivoshankkeiden erityispiirteet, kuten hankkeiden pitkäjänteisyys, kaivostoiminnan riippuvuus metallien maailmanmarkkinahinnoista ja alan korkea pääomaintensiivisyys. Nämä kaivostoiminnan erityispiirteet korostavat tarvetta ennakoitavissa olevalle lainsäädännölle.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee tärkeäksi kaikkien toimintaan liittyvien viranomaisten välisen saumattoman yhteistyön ja hyvän tiedonkulun. Tätä tavoitetta edistää 1.9.2020 voimaan tuleva mahdollisuus kaivos- ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyyn sekä siihen liittyvä alustakehittäminen, joka varmistaa eri viranomaisten välisen tiedon kulun. Yhteiskäsittely parantaa kaivoksen lupien kokonaisvaltaisuutta ja lupamääräysten ristiriitaisuutta voidaan vähentää. Lupahakemusten yhteiskäsittelyn vapaaehtoisuus tässä vaiheessa nähdään sikäli hyvänä ensiaskeleena, että yhteiskäsittely edellyttää teknisten ratkaisujen lisäksi myös viranomaisten toimintatapojen kehittämistä.

Kansalaisaloitteessa ja siihen annetuissa lausunnoissa esitetyt lainsäädäntömuutokset

Malminetsintä ja kaivostoiminta ovat pitkäjänteistä elinkeinotoimintaa, jotka vaativat toiminnanharjoittajilta merkittäviä taloudellisia panostuksia. Ympäristöllisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kestävä kaivostoiminnan ja Suomen raaka-aine huoltovarmuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että toimialan sääntelyn kehittäminen on pitkäjänteistä ja ennakoitavaa. Kansalaisaloitteessa ja siitä annetuissa lausunnoissa ehdotetaan muun muassa toiminnanharjoittajaan kohdistuvien maksujen korottamista sekä myös uusien maksujen ja verojen käyttöönottoa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotetut maksut ja verot lisääisivät merkittävästi toiminnanharjoittajien taloudellista kokonaisrasitusta mistä syystä kyseiset muutokset olisi

syytä arvioida osana perinteistä lainsäädäntötyötä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan toimialaan kohdistuva taloudellinen kokonaisrasite ei saa ylittää sen kantokykyä.

Ottaen huomioon, että eräät kansalaisaloitteessa sekä siitä annetuissa lausunnoissa esitetyt muutokset ovat siinä määrin huomattavia, että ainakin osalla niistä voidaan katsoa olevan kielteisiä vaikutuksia kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksiin ja sitä kautta mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia Suomen kansantalouteen, tulisi ehdotettujen muutosten toteuttamiskelpoisuus ja vaikutukset selvittää ja arvioida perusteellisesti. Esimerkiksi arvio esitettyjen muutosten taloudellisista vaikutuksista puuttuu nyt käsillä olevasta kansalaisaloitteesta ja siitä annetuista lausunnoista. Lakiteknisesti ehdotetut muutokset voimassa olevaan kaivoslainsäädäntöön ovat paikoitellen epäselviä, mikä vaikeuttaa ehdotettujen muutosten arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan merkittävä osa kaivoslakiin kohdistuvista muutosehdotuksista tulee huomioiduksi helmikuussa 2020 käynnistytvässä kaivoslain muutoshankkeessa, jossa pannaan täytäntöön pääministeri Marinin hallitusohjelmassa olevia kaivostoimintaan liittyviä kirjauksia. Kansalaisaloitteessa ja siitä annetuissa lausunnoissa esiin nostetuista huolista työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitettyihin näkökohtiin tullaan kiinnittämään huomiota tulevassa säädösvalmistelussa, jota tarkastellaan lähemmin alla olevassa kappaleessa.

Käynnistytvä kaivoslain muutoshanke

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on useita kaivostoimintaan ja sen sääntelyyn liittyviä kirjauksia, joiden toteuttaminen on käynnistetty.

Virkamiestyön tueksi työ- ja elinkeinoministeriö asettaa tammi-helmikuun aikana keskeisistä sidosryhmistä koostuvan työryhmän tukemaan ja seuraamaan kaivoslain uudistamista koskevaa lainsäädäntötyötä. Hallituksen esitys kaivoslakia koskevista muutoksista on tarkoitettu tuoda eduskuntaan vuoden 2020 aikana.

Esityksessä tullaan esittämään useampia OTT Pekka Vihervuoren selvityksessä esille tuotuja muutosehdotuksia, kuten vahvistamaan oikeusvaikutteisen kaavan edellytystä kaivoslupahakemuksessa osoituksena maankäytöllisen tilanteen selvittämisestä. Paliskunnat nostetaan kuulemismenettelyssä tasavertaiseen asemaan riippumatta siitä, sijaitseeko paliskunta erityisellä poronhoitoalueella vai ei.

Kaivoksilta edellytettävien vakuuksien riittävyys on nostettu esiin sekä OTT Pekka Vihervuoren selvityksessä, pääministeri Marinin hallitusohjelmassa, että nyt käsillä olevassa kansalaisaloitteessa ja siihen annetuissa lausunnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt kaivoslain mukaisiin vakuuksiin liittyvän kehittämistyön. Ministeriössä on käynnissä selvitys, joka yksilöi kaivoslain mukaisten vakuuksien konkreettiset määrittelyperusteet eli ne velvoitteet ja niistä johtuvat toimenpiteet, jotka kaivosvakuuden on katettava. Tämän selvityksen perusteella kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn tehdään tarvittavat täsmennykset.

Kaivoslain ja ydinenergiain väisessä suhteessa sekä näiden suhteessa säteilylakiin on havaittu täydennys- ja selvennystarpeita. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt hankkeen, jossa kyseisiin havaintoihin haetaan ratkaisuja.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa oleva erillinen kirjaus alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisesta merkittävässä kaivoshankkeissa huomioidaan tulevassa säädösvalmistelussa.

Laki julkisista kuulutuksista on kumottu, ja uusi laki on astunut voimaan 1.1.2020. Tämä on aiheuttanut muutostarpeita useisiin sektori-lakeihin, myös kaivoslakiin. Esitys tarvittavista muutoksista, ja muista muutoksista, joilla yhtenäistetään kaivoslain ja muiden soveltuvien lakien tiedoksiantomenettelyjä, tuodaan eduskuntaan helmikuussa 2020. Nämä muutokset vastaavat osaltaan kansalaisten tiedoksisaanin kehittämistarpeisiin.

Valtiovarainministeriön vastine

Lausunnoissa kaivoksiin kohdistuvien uusien verojen taloudellisenä perusteena pidetään yhtäältä sitä, että niiden avulla siirrettäisiin kaivosmineraalien hyödyntämisestä syntyvää taloudellista arvoa kaivosyrityksiltä valtiolle ja toisaalta sitä, että niiden avulla korvattaisiin kaivoksista aiheutuvia haittoja tai syntyneitä ympäristövahinkoja.

Kuten useassa lausunnossa todetaan, kaivosverotuksen peruste, tekninen toteutustapa, eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset muun muassa kaivosten toimintaedellytyksiin tulee selvittää monipuolisesti. Tässä yhteydessä tulee myös ottaa huomioon jo tehdyt päätökset, jotka li-säävät kaivostoiminnan verorasitusta. Mahdolliset veroehdotukset tulee siten valmistella valtioneuvostossa osana normaalia lainsäädäntö-prosessia.

Vaikka lausuntojen mukaan kaivoksiin kohdistuvista mahdollisista erityisveroista kertyvien verotuottojen jääminen riittävässä määrin kaivosten sijaintikuntiin voisi olla hankkeiden hyväksyttävyyden kannalta tärkeää, on syytä todeta, että veroina kannettavat tulot ovat yleiskatteellisia. Verotulojen korvamerkintään tiettyyn tarkoitukseen suhtaudutaan kielteisesti, sillä se heikentää valtion talousarvion läpinäkyvyyttä ja vuosittaista talousarvioon liittyvää päätöksentekoa. Eri asia on, että eräissä tapauksissa on katsottu mahdolliseksi perustaa tiettyä tuloa vastaava menomomentti valtion talousarvioon. Talousarvioon liittyvänä eduskunnalla säilyy kuitenkin näissäkkin tapauksissa perust-lain mukainen päätösvalta. On myös tehty ratkaisuja, joiden perusteella jotkin verotulot ohjautuvat valtion sijasta tai sen lisäksi kunnille. Jos otettaisiin käyttöön erityinen kaivoksiin kohdistuva vero, tarve ja peruste verotulojen erilliseen rahastointiin jää siten kyseenalaiseksi, kuten joissakin lausunnoissakin todetaan.

Useassa lausunnossa kuitenkin puolletaan aloitteessa ehdotettuja veronluonteisia maksuja ja niiden rahastointia perustellen sitä ympäristövahingoista aiheutuneiden kulujen kattamisella. Sen sijaan, että perustettaisiin aloitteessa tarkoitettuja rahastoja, joiden tehtävät näyttä-vät osin päällekkäisiltäkin ja sääntely raskaalta, tulee pohtia, millä tavalla ympäristövastuukysymys ratkaistaan optimaalisimmin. Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kaivostoiminnan harjoittajien va-

kuussääntelyä kehitetään siten, että mahdolliset ympäristölliset vastuut tulevat hoidetuiksi kaikissa tilanteissa. Hallitusohjelman mukainen hanke ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisestä on jo käynnistynyt. Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuksi ilman valtion taloudellista väliintuloa kaikissa tilanteissa. Hankkeessa selvitetään toimialarajat ylittäviä ratkaisuja, sillä kaivosten ohella samankaltaisia ongelmia on esiintynyt muillakin toimialoilla.

Ympäristöministeriön vastine

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lukuisia muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Valtaosa säännös- ja kehittämis ehdotuksista kohdistuu kaivoslakiin. Lisäksi kansalaisaloitteen perusteluissa ja lausunnoissa on kannanottoja, jotka kohdistuvat ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöön. Malminetsintään ja kaivostoimintaan sovelletaan kaivoslain ohella monia ympäristölakeja kuten maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), ympäristönsuojelulakia (527/2014) ja luonnonsuojelulakia (1096/1996). Toiminnanharjoittajan, muiden asianosaisten ja yleisön sekä viranomaisten kannalta on tärkeää, että eri lakien väliset suhteet ovat myös tulevaisuudessa mahdollisimman selkeät.

Kaavoituksen suhde kaivostoimintaan

Kansalaisaloitteen mukaan kunnalla olisi veto-oikeus kaivoshankkeissa ja malminetsinnässä. Toisaalta kaivostoiminnan edellytyksenä olisi oltava oikeusvaikutteinen kaava. Kaavoituksen merkitystä kaivoslain mukaiselle toiminnalle ja kunnan roolia ovat lausunnoissaan käsitelleet Suomen kuntaliitto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä Lapin ELY-keskus), Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Pro Järvi-Suomi, Äkäslompolon kyläyhdistys ja Itä-Suomen yliopiston professori Ismo Pölönen.

Vastaus: Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa (KHO 2019:67) Kuusamon yleiskaavasta, että yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjataan lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin. Kaivostoiminnan sallittavuuden edellytykset ratkaistaan lupamenettelyissä, joissa on otettava huomioon voimassa olevat kaavat. Ympäristöministeriö pitää tätä linjausta selkeänä.

Ympäristöministeriö kannattaa ehdotusta, että kaivoslain 47 §:ää muutetaan niin että kaivosluvan edellytyksenä on aina oikeusvaikutteinen kaava.

Myös meneillään olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa tavoitteena on mm. yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tar kastelun kohteena on myös eri lakien väliset rajapinnat kuten suhde kaivoslakiin. Hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021.

Viranomaistehtävät

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi TUKESin sijasta ympäristönsuojelulain 21 §:ssä tarkoitettu valtion lupa-
viranomaisen eli käytännössä aluehallintovirasto. Saamelaiskäräjät
ovat lausunnossaan kannattaneet ehdotusta. Suomen kuntaliiton ja
Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan toimivaltaisen viranomaisen
mahdollista muutostarvetta tulisi selvittää.

Vastaus: Käytännön yhteistyötä aluehallintovirastojen ja ELY-keskus-
ten sekä TUKESin välillä on edelleen kehitettävä ja tiivistettävä. Ym-
päristöministeriö pitää tärkeänä, että tällä vaalikaudella perustettaisiin
valtakunnallinen ja monialainen valtion lupa- ja valvontavirasto.

Ympäristöluvan ja kaivosluvan suhde

Kansalaisaloitteen mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä
olisi oltava, että kaivoshankkeelle on myönnetty kaivoslain ja muun
lainsäädännön mukaiset luvat kuten ympäristölupa. Lisäksi kansalais-
aloitteessa ehdotetaan, että kaivosluvan ja ympäristöluvan käsittelyi-
hin tulisi sisällyttää intressivertailu. Kaivosluvan ja ympäristöluvan
suhdetta ovat lausunnoissaan käsitelleet myös Lapin ELY-keskus,
Saamelaiskäräjät, Äkäslompolon kyläyhdistys, professori Ismo Pölö-
nen ja Latitude 66 Cobalt Oy. OTT Vihervuori korostaa lausunnos-
saan, että kaivoslain ja ympäristönsuojelulain jatkovalmistelu tulisi ta-
pahtua yhdennetysti.

Vastaus: Hallitusohjelma edellyttää, että kaivosluvan ja ympäristölu-
van yhteensovittamista parannettaisiin. Syyskuun alussa 2020 voi-
maan tuleva laki ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittami-
sesta (764/2019) voi parantaa merkittävästi ympäristöluvan ja kaivos-
luvan yhteensovittamista. Kun yhteensovittamislain toimeenpanosta
saadaan kokemuksia ja sähköiset menettelyt kehittyvät edelleen, voi-
daan arvioida jatkokehittämisen tarpeita.

Intressivertailu sisältyy nykyisin vesilain mukaiseen lupaharkintaan.
Myös kaivoslain 48 §:n kaivosluvan myöntämisen esteiden arviointi
perustuu intressivertailulle. Sen sijaan ympäristönsuojelulain 6 luvun
mukainen lupaharkinta pohjautuu toiminnasta aiheutuviin haittoihin ja
niiden ehkäisemiseen. Ympäristönsuojelulain selkeyden kannalta ei
ole perusteltua, että yhden toimialan osalta luvan myöntämisen edel-
lytykset poikkeaisivat perussäännöksistä. Ehdotetun muutoksen to-
teuttaminen merkitsisi perustavaa laatua olevaa muutosta ympäristön-
suojelulakiin.

Ympäristönsuojelulain toimivuusarviointi on tarkoitus tehdä tällä vaali-
kaudella. Tuossa yhteydessä arvioidaan myös ympäristönsuojelulain
soveltamista malminetsintään ja kaivostoimintaan.

Vakuudet ja toissijainen vastuu

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että toiminnanharjoittajat velvoite-
taan suorittamaan riittävät vakuudet ja toiminnanharjoittajille aseteta-
aan riittävät korvausvelvollisuudet ympäristövahingoista ja jälkitöistä.
Lisäksi ehdotetaan perustettavaksi konkurssirahasto ja ympäristöva-
hinkojen rahasto, joiden hallinnoinnista vastaisi ympäristöministeriö.
Vakuuksia ja vastuita ovat lausunnoissaan käsitelleet Lapin ELY-kes-
kus, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ympäristökeskus, Äkäslom-
polon kyläyhdistys ja professori Ismo Pölönen. Helsingin yliopiston

ympäristötutkija Jaakko J Leppänen tuo esille kaivannaisjäteasetuksen muutostarpeen liittyen jäteveden haitallisuuden testaukseen.

Vastaus: Hallitusohjelma edellyttää, että vakuussääntelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Vihervuoren selvityksen mukaan lupien mukaisten vakuuksien kattavuus on varmistettava. Hallitusohjelma edellyttää ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien (TOVA) kehittämistä.

Ympäristöministeriö muistuttaa, että huomioon on otettava kaivannaisjätedirektiivin 17 artiklan mukainen täytäntöönpanopäätös teknisistä suuntaviivoista, mikä edellyttää vakuuksien määrän ja muodon yhdenmukaisuuden tarkastelemista luvan mukaisista velvoitteista aiheutuvien kustannusten kanssa. Jäsenmaat ovat äänestäneet teknisten suuntaviivojen hyväksymisestä 14.1.2020, ja komission täytäntöönpanopäätöstä odotetaan lähiaikoina.

Ympäristöministeriö asetti joulukuussa 2019 lainsäädäntöhankkeen, jossa kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Tavoitteena on luoda nykyistä kattavammat ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2022. Lisäksi ympäristönsuojelulain vakuussääntelyn toimivuutta tarkastellaan ja parannetaan edellä mainittua lainsäädäntöhanketta nopeammalla aikataululla. Säädösten ohella huomiota kiinnitetään myös lainsäädännön toimeenpanoon.

Luonnonsuojelulain suhde kaivostoimintaan

Kansalaisaloitteen mukaan luonnonarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot ja Natura –alueet ja muut luonnonsuojelualueet pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Malminetsintä- tai kullanhuuhtontalupaa ei saisi myöntää luonnonsuojelulain 10 §:n mukaisille alueille tai Natura-alueille. Luonnonsuojelulain soveltamista kaivostoimintaan ovat lausunnoissaan käsitelleet Suomen ympäristökeskus, Suomen luonnonsuojeluliitto, Pro Järvi-Suomi, Latitude 66 Cobalt Oy, Jyväskylän yliopiston professori Janne S Kotiaho ja professori Ismo Pölönen. Esille on tuotu lisäksi ekologisen kompensaatien kehittäminen.

Vastaus: Ympäristöministeriö on asettanut joulukuussa 2019 luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen, jossa laaditaan ehdotus luonnonsuojelulain muutostarpeista ja kehitetään ekologista kompensatiota. Lainsäädäntöä uudistetaan, jotta voidaan turvata entistä paremmin luonnon monimuotoisuutta. Hankkeessa tulee esille myös luonnonsuojelulain soveltaminen kaivoslain mukaiseen toimintaan. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021.

Maa-aineslain soveltamisala

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan marmorin, vuolukiven ja kalkkikiven siirtämistä kaivoslain soveltamisalalta maa-aineslain (555/1981) soveltamisalalle.

Vastaus: Ympäristöministeriö ei pidä perusteltuna muutosta. Se merkitsisi tehtävän hoidon hajauttamista TUKESista kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten hoidettavaksi ja lisäisi kuntien tehtäviä.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) hankeluetteloä koskevan liitteen 1 muuttamista. Lapin ELY-keskus, Suomen luonnonsuojeluliitto, professori Ismo Pölönen ja Äkäslompolon kyläyhdistyskorostavat YVA-menettelyn merkitystä kaivostoiminnan ohjaamisessa ja viranomaisyhteistyössä.

Vastaus: Uusi YVA-laki tuli voimaan vuonna 2017 ja sen liitteen 1 hankeluettelo uudistettiin vuonna 2019. Ympäristöministeriö ei näe olevan tarvetta hankeluettelon muuttamiseen.