

4.4.2022 Dnro 57/03.00.00/2022

Työ- ja elinkeinoministeriö
lausuntopalvelu.fi

Viite: Lausuntopyyntö VN/12316/2019

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI KAIVOSLAIN MUUT- TAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt mm. Kainuun liiton lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi.

Kaivoslain merkitys Kainuulle on moninainen ja tärkeä. Merkittävien työllisyys- ja aluetalousvaikutusten rinnalla paikallisesti Kainuulle ovat olleet tärkeitä kaivannaistoi-
minnan sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset, erityisesti ympäristöön kohdistuvien riskien hallinta.

Kaivoslakiesityksen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamis-
mahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toi-
mivuutta.

Esitys perustuu hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuus-
uuden turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivos-
ten ympäristönsuojelua”. Esityksessä tavoitteena on esittää sellaisia ympäristönsuoje-
lua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toi-
mialaan.

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien
parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymän
kaava. Muun muassa paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien pa-
rantamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi muiden elinkeinojen huomioon ottamista
nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan
kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen
vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin

edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien parantamista vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Varaussäätelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevan veronluonteinen maksun käyttöönottoa ja varausajan lyhentämistä.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain mukaisessa sääntelyssä esityksessä ehdotetaan muutosesityksiä, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin muun muassa, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineeraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle. Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussäätelyyn ja muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi hallituspuolueet ovat sopineet lisäksi malminetsintää koskevasta kiellosta kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä valtion muilla luonnonsuojelualueilla sallitun malminetsinnän edellytysten tiukentamisesta. Nämä ehdotukset tulevat sisältymään luonnonsuojelulakia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, muun muassa täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistamista.

Lain toimivuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn, kaivospanttitietojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn, kaivostoimitusta koskevaan sääntelyyn ja hallintopakkosäätelyyn.

Lupaviranomaisten voimavarojen osalta kaivosviranomaiselle tullaan vuoden 2023 valtion talousarvioon esittämään tarvittavia resursseja.

Kaivonlain luonnos

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- **alueellisia rajauksia,**
- **hehtaariperusteinen varausmaksu**
- **varausajan lyhentäminen**

- **varauspäättöksen sisällön tarkentaminen**
- **varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.**
- **Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?**

Kaivostoiminta tarvitsee paikallisen sosiaalisen hyväksynnän, mutta samalla aiempaa selkeämmät ja sujuvammat ympäristö- ja muut lupamenettelyt. Samalla on tärkeää, että kaivostoiminnan jatkuvuus malmietsinnän ja uusien investointien kannalta säilyy kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Varausjärjestelmää koskevia yksityiskohtia tulee jatkovalmistelussa huolellisesti harkita näistä näkökulmista.

2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

Kainuun liitto toteaa, että kaivoslain ja muiden lakien mukaisia lupamenettelyitä on tarpeen yhtenäistää ja kehittää. Valmistelussa tulee selkeämmin kirjata ja huomioida erilaisten kaivostoimintaan vaikuttavien lakien rajat. Tähän yhteensovitukseen ja samalla merkitykseltään korostuneiden huoltovarmuusnäkökohtien tarkasteluun tulee lain jatkovalmistelussa niin hallituksen kuin eduskunnan käsittelyssä kiinnittää lisää huomiota.

Lainsäädäntökokonaisuutta arvioitaessa on muistettava myös kaivosveroa koskevat tulevat säädökset. Kaivosveron tuoton kohdentaminen kaivosten sijaintikunnille on Kainuun liiton mielestä tervetullut ratkaisu. On tärkeää, että uudistettava kaivoslaki huomioi ymmärryksen ympäristön tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Kaivoslain tiukennus vesiensuojelukysymyksissä osoittaa entistä parempaa lakien ja lain taustalla olevien tavoitteiden kytkeytymistä toisiinsa. Kaivostoimintaa suunniteltaessa, sen aikana ja toiminnan päättymisen jälkeen tulee ottaa huomioon ympäristövaikutukset erityisesti vesienhallinta ja vesiviisaiden kestävä kehityksen mukaisten ratkaisujen kehittäminen. Lainsäädännöllä tulee kannustaa kaivosten tuotantoprosessien kehittämistä sekä vesien ja jätteiden hallintaa sekä alueiden osaamisen hyödyntämistä.

3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

Po. Haittoja ei ole tiedossamme.

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä

muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. Kaivosten toimintaedellytysten ja kriittisten raaka-aineiden varmistaminen on erityisen tärkeää lähivuosina Suomelle ja koko Euroopalle maailmapolitiikan muuttuneessa tilanteessa. On tarpeen, että lainsäädäntöä kehitetään kohtaamaan paremmin tulevaisuuden haasteet mm. raaka-ainehuollon ja huoltovarmuuden turvaamisessa.

Voimassa olevassa laissa 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. Lakiluonnoksen mukaan voimassa olevaa kaivoslakia muutettaisiin siten, että jatkossa kaivostoiminta edellyttäisi kuntatason kaavaa. On tärkeää, että kunnan päätösvaltaan on kiinnitetty huomiota uuden kaivoslain valmistelussa. Kainuun liitto toteaa, että kunnan päätösvaltaa kaivostoiminnassa voidaan ja tulee lisätä myös muulla tavalla kuin edellyttämällä kuntatason kaavaa jokaisessa kaivostoiminnan tilanteessa. Lain jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida kuntatalouksiin kohdistuvat lisäresurssipaineet kuntakaavoitukseen velvoittavien säädösten takia. Jos kaivostoimintaa varten alueelle tulee laatia kunta-kaava tai hakea muutosta voimassa olevaan kaavaan, lisää kuntakaavaa koskeva vaatimus kuntien tehtäviä ja viranomaistyötä kunnassa. Myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja muutoksenhakuprosessit vaativat kunnilta resursseja. Kainuun liiton mielestä on tärkeää, että lainsäädännön uudistamisessa otetaan riittävästi huomioon lupamenettelyjen sujuvuus ja ehdottomasti vältetään lisäresursseja edellyttäviä viranomaistyön ja -velvoitteiden lisäämistä.

Kaivostoiminnassa tarvitaan väyliä ja erityisesti 110 kV:n ja sitä vahvempia voimajohdotolinjoja muun muassa yli kuntarajojen. Lisäksi kaivostoiminnan ympäristö-, aluetalouden- ja sosiaaliset vaikutukset ovat lähes poikkeuksetta ylikunnallisia. Kainuun liiton näkemyksen mukaan maakuntakaavoituksen demokraattinen, yhteensovittava ja osallistava rooli mm. kaivostoiminnan suunnittelussa on edelleen välttämätön.

On tärkeää, että lainsäädännössä pyritään parantamaan kaivannaisalan paikallista sosiaalista hyväksyttävyyttä. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että kaavoitusprosessi kuulemisineen ja valitusmahdollisuuksineen on osallistava ja vuorovaikutteinen, joten lakiuudistus parantaisi myös kuntalaisten ja muiden osallistajien vaikutusmahdollisuuksia. Kainuun liitto korostaa, että myös jo voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää maakuntakaavan kaavoitusprosessilta laajaa osallistumisen järjestämistä, jossa kuullaan mm. maakunnan asukkaita ja osallistajien lisäksi yli kunta- ja maakuntarajojen.

5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin.

Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

-

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- ***ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan***
- ***ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden***

Näiltä osin ehdotus ei koske Kainuuta.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Kaivoslain merkitys Kainuulle on moninainen ja tärkeä. Kainuun maakuntavaltuuston hyväksymässä Kainuu-ohjelmassa kestävä kaivostoiminta ja kemianteollisuus on nimetty yhdeksi neljästä maakunnan kärkitoimialasta. Kainuu on myös Suomen kaivannaisalan näkökulmasta keskeinen alue: Metallimalmien louhinnasta 51 % koko Suomen määristä louhitaan Terrafamen kaivoksella Kainuussa. Kesällä 2021 käynnistyneen 240 miljoonan euron akkukemikaalitehtaan investointi nosti merkittävästi sen alue- ja kansantaloudellista merkitystä. Noin 13 % Kainuun alue-bkt:stä syntyy Terrafamen ansiosta. Lisäksi alueellamme on muitakin merkittäviä kaivannaisalan toimijoita kuten Elementis Mineralis ja pari vuotta sitten toimintansa aloittanut Sotkamo Silver Oy. Näiden lisäksi odotuksessamme on myös uusia investointeja esim. Nordic Talk Oy:n ja Otanmäki Mine Oy:n hankkeet. Taloudellisten vaikutusten rinnalla paikallisesti Kainuulle on ollut tärkeää kaivannaistoiminnan sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset, erityisesti ympäristöön kohdistuvien riskien hallinta.

Lausuntopyynnön kohteena olevan lakiluonnoksen vaikutustenarvioinnin mukaan ehdotettavassa lakimuutoksessa on useita tekijöitä, jotka heikentävät kaivosalan investointivarmuutta ja ennakoitavuutta. Vaikutukset kohdentuvat alueellisesti erityisesti itäiseen- ja pohjoiseen Suomeen.

Kainuun liitto toivoo, että valmisteilla oleva kaivoslain muutos voisi osaltaan parantaa kestävän kaivannaistoiminnan edellytyksiä ja siten varmistaa tilaa myös uusille investoinneille. Luonnoksen aineistossa todetaan, että nyt ehdotettavat muutokset

todennäköisesti johtavat Suomen kokonaishoukuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena. Kainuun liitto pitää ehdottoman tärkeänä, että kestävä sekä kansan- ja aluetaloudellisesti merkittävä kaivostoiminta on edelleen mahdollista Kainuussa ja koko Suomessa. Kaivannaisalan tarpeellisuutta lisää megatrendit kuten vihreä siirtymä sekä Euroopan raaka-ainehuollon ja huoltovarmuuden turvaaminen nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa.

Kainuun liitto
Maakuntahallitus
4.4.2022