

17.6.2022

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Asia: Kirjallinen lausuma kaivoslakityöryhmän kokouksen pöytäkirjan liitteeksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on varannut kaivoslakityöryhmän jäsenille mahdollisuuden kirjallisen lausuman antamiseksi ja sen lisäämiseksi kaivoslakityöryhmän 10.6.2022 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitteeksi.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n (jäljempänä ”MaRa”) puolesta totean asiassa seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita

Hallitusohjelman mukaan kaivoslainsäädännön muuttamisen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen ja paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.

Hallituksen esitysluonnos kaivoslain muuttamiseksi on ollut lausuntokierroksella ja siitä saadun palautteen perusteella lakiehdotukseen on tehty vain vähäisiä muutoksia. Muutosehdotukset eivät kaikilta osin täytä hallitusohjelman mukaisia tavoitteita. Tämä ilmenee etenkin paikallisen hyväksyttävyyden parantamista koskevan tavoitteen osalta. Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen näkökulmasta on tärkeää, että kaivoksen vaikutusalueeseen kuuluvilla asukkailla ja muiden elinkeinojen harjoittajilla on käytettävissään riittävät tiedot kaivoshankkeen vaikutuksista, jotta nämä voivat lausua käsityksensä näiden vaikutusten merkityksestä olosuhteisiinsa. Samalla näillä asukkailla ja muiden elinkeinojen harjoittajilla tulee olla tehokkaat ja lakiin perustuvat keinot vaikuttaa.

Kaivostoiminta ja matkailu vahvistavat monien alueiden elinkeinoelämää ja työllisyyttä sekä kulkuyhteyksiä. Näitä elinkeinoja ei pidä sen vuoksi nähdä toisiaan poissulkevinä. Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen samalla alueella muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi silloin, kun malmi- ja mineraalivarat sijaitsevat matkailun kannalta tärkeällä alueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Kaivostoiminnasta aiheutuu muun muassa melua, pölyä, tärinää sekä jätevesien johtamisesta vesistöön ja lisääntyneestä raskaasta liikenteestä muodostuvia haittatekijöitä. Nämä jäävät usein huomioon ottamatta ympäristön rakenteelliseen muutokseen vaikuttavina tekijöinä. Ne ilmenevät myös maisemaan, valaistukseen ja erämaisyyden katoamiseen liittyvinä tekijöinä, mitkä heikentävät kaivosten lähellä asuvien ja alueen muiden elinkeinojen ja

erityisesti luontomatkailun alueellisia ja paikallisia toimintaedellytyksiä. Kaivostoiminta ei sovi niille alueille, missä matkailuun perustuvat elinkeinot pohjautuvat puhtaaseen luontoon ja hiljaiseen äänimaisemaan.

2 Intressivertailu

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen lakiehdotus ei sisällä erityistä intressivertailua koskevaa säännöstä. Siitä huolimatta sitä puoltavia seikkoja on monia. Nimenomaisesta intressivertailua koskevasta säännöksestä olisi hyötyä arvioitaessa esimerkiksi kahden paikkasidonaisen elinkeinon, kaivostoiminnan ja matkailun, yhteensovittamista samalla alueella ja lisäksi kaivosluvassa annettaviin määräyksiin toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

Intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu ensisijaisesti sillä, että intressivertailun käyttöönotto on vaikeaa. Intressivertailu on kuitenkin tärkeää eri osapuolten kannalta, jotta jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisi tieto siitä, jos kaivoshanketta ei voida toteuttaa. Nykyinen jopa yli kymmenen vuotta kestävä epävarmuuden tila mahdollisen kaivoksen perustamisesta on kaikille osapuolille haitallista.

Toiseksi intressivertailua koskevan säännöksen puuttumista lakiehdotuksesta on perusteltu sillä, että kaavoituksella nähdään olevan intressivertailuun verrattavaa merkitystä, koska siinä kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti. On kuitenkin hyvä huomioida, että kaavoitusta koskevan päätöksenteon yhteydessä ei tavallisesti ole vielä mitään tietoa siitä, millaista kaivostoimintaa on alueelle myöhemmin tulossa. Siinä yhteydessä ei myöskään ole mahdollista arvioida luotettavalla tavalla kaivoksen aiheuttamia mahdollisia riskejä ja vaikutuksia ympäristölle eikä toisaalta kaivoksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia alueella jo toimiville elinkeinoille. Näitä vaikutuksia voi arvioida vasta myöhemmin, kun alueelle suunnitellusta kaivostoiminnasta on saatavilla enemmän tietoa.

MaRa korostaa sitä, että todellisuudessa kaivostoiminnan aiheuttamia hyötyjä ja haittoja ei ole mahdollista arvioida vielä kaavoittamisen yhteydessä. Näin myös eri intressit voi arvioida vasta myöhemmin, kun kaivosyhtiö hakee lupaa toiminnalleen. Intressit tulevat arvioiduksi lupaharkinnan yhteydessä. Siinä kohtaa lupaviranomaisen tulee punnita hyötyjä ja haittoja ja sitä, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ja toisaalta, onko sen myöntämiselle jotain esteitä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuna (2022:26) toteutetusta Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana -loppuraportista ilmenee useita merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat intressivertailun sisällyttämistä osaksi kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Siinä hyödyt ja haitat voisi asettaa samalle tasolle. Kaivoslain sisällä menettelyjä olisi vain yksi – oikeudet mineraaleihin (kaivoslupa) ja alueisiin (kaivosalueenastuslupa) sekä intressivertailu niihin liittyvistä intresseistä olisi samassa päätöksessä. Laajempi intressivertailu tarjoaisi myös laajemman paikallisen tason hyväksyttävyyden kaivoshankkeelle, jonka vaikutukset olisi selvitetty ja hyötyjen ja haittojen välinen punninta tehty osana yhden ja saman lupaviranomaisen tekemää harkintaa ja sen perusteella tehtyä lupapäätöstä.

MaRa toteaa, että kaivostoiminnasta eri elinkeinoille aiheutuvien hyötyjen ja haittojen välistä punnintaa ei ole mahdollista tehdä ilman intressivertailua. Siihen ei riitä se, että kaavoituksella voidaan nähdä jossain määrin olevan intressivertailun kaltaisia elementtejä, vaikkakin kunta voi siinä lopulta päättää, miten kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisella tasolla.

MaRa katsoo, että intressivertailua koskeva säännös on lisättävä kaivoslakiin. Samalla se tukisi lain 48 §:n 2 momentissa säädettyä edellytystä, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

3 Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

Hallitusohjelmaan on kirjattu kaivoslain muuttamisen yhteydessä tavoitteeksi parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Lakiehdotus ei kuitenkaan näytä juurikaan sitä parantavan. Näin se ei myöskään täytä hallitusohjelman mukaista tavoitetta.

Lainsäädäntö ei nykyisellään ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamista, mikä vaikeuttaa kaivosten vaikutusten kokonaisvaltaisia arviointi- ja hallintamahdollisuuksia kaivoslupamenettelyssä. Lisäksi eri intressiryhmien tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisena puutteena on kaivosten vaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus.

On kuitenkin olennaista ja välttämätöntä, että kaivoshankkeen ympäristövaikutukset on ennen kaivosluvan myöntämistä selvitetty ja että hankkeelle on ylipäättään mahdollista myöntää ympäristö- ja vesitalouslupa. Tätä tukee myös työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuna (2019:44) toteutetusta selvityshenkilö Pekka Vihervuoren antamassa selvityksessä esitetty johtopäätös ns. yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumisesta suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen. Vihervuoren mukaan kaivoslupa- ja ympäristölupahakemuksia on yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä.

MaRa katsoo, että kaivoslakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan kaivosluvan edellytyksenä tulee olla kaivoshankkeelle myönnetty ympäristö- ja vesitalouslupa.

4 Siirtymäsäännökset

Yleinen lakiehdotukseen sisältyvä siirtymäsäännös koskisi ennen lain voimaantuloa jätettyjen lupahakemusten ja muiden asioiden käsittelyä. Kaivoslupaa koskevat lupamääräykset olisi tarkistettava vastaamaan tämän lain vaatimuksia seuraavan kerran luvan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai jos lupaa on tarpeen muuttaa lain 69 §:n 1 ja 4 momentin perusteella jo aiemmin, niin siinä yhteydessä. Kaivosluvut tulisi

saattaa tämän lain vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Jos kyse olisi olemassa olevan kaivoksen vähäisestä laajentamisesta (vähäinen apualue tai alue, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta) voidaan soveltaa olemassa olevan lain 47 §:n 4 momentin mukaista menettelyä. Tämä menettely on mahdollista, kun hakemus on jätetty viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämän jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin sovelletaan uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

MaRa toteaa, että viiden vuoden siirtymäaika on liian pitkä. Se tulee ensisijaisesti joko kokonaan poistaa tai toissijaisesti lyhentää kahteen vuoteen. Kaivosluvat tulee saattaa uuden lain vaatimusten mukaisiksi mahdollisimman nopeasti.

Ei ole myöskään perusteltua, että kaivoksen vähäisen apualueen laajentaminen olisi mahdollista viiden vuoden ajan lain voimaantulosta. Sitäkin koskevaa siirtymäaikaa tulee lyhentää kahteen vuoteen, minkä jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin tulee soveltaa uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

MaRa toteaa myös, että kaivoksen vähäisen apualueen laajentamisen ulottuessa useamman kuin yhden kunnan alueelle, tulee soveltaa uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta niin, että kaivostoiminnan laajentamisen tulee perustua kaikkien näiden kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan.

5 Malminetsintäluvan ja kullanhuhdontaluvan myöntämisen esteet

Lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohtaa esitetään täydennettäväksi niin, että lupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä.

Nykyisin kunta voi vastustaa malminetsintäluvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta painavasta syystä. Yleisen edun lisääminen poikkeukseksi kuntien oikeuksiin heikentää kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Todettakoon myös, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei esitetä tämän poikkeuksen lisäämiselle mitään perusteluja.

Pitkään jatkuvilla malminetsintäluvilla on merkitystä alueen asukkaille ja muiden elinkeinojen harjoittajille. Ne voivat esimerkiksi laskea alueen matkailuelinkeinojen elinvoimaa ja vaikuttaa siihen, kuinka paljon matkailu työllistää jatkossa paikkakunnan asukkaita.

Lakiehdotukseen sisältyvä poikkeus vaarantaa paikallisdemokratian toteutumisen lupaprosesseissa. Yleisen edun perusteella lupaviranomainen voi esimerkiksi myöntää malminetsintäluvan tilanteessa, jossa kunta demokraattisesti vastustaa laaditun kuntastrategian perusteella luvan myöntämistä.

MaRa vaatii, että lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin 7 kohtaan tehty lisäys poikkeuksesta malminetsintäluvan myöntämiseksi tärkeän yleisen edun perusteella tulee poistaa.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Sami Hämäläinen
lakimies, varatuomari

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä, viikko-osakeyrityksiä, leirintäalueita, kongressi- ja tapahtumatoimialan yrityksiä, ravintoloita, catering-yrityksiä, eines- ja valmistuskeittiöitä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalveluyrityksiä, luontomatkailuyrityksiä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluita tarjoavia yrityksiä. MaRassa on 3 100 jäsentä, joilla on 7 700 toimipaikkaa. MaRan jäsenyritykset työllistävät noin 70 000 henkilöä.