

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2010 vp

Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä helmikuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko ja kaivosylitarkastaja Pekka Suomela, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- ylijohtaja Timo Kotkasaari, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Markus Alapassi, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- tutkimusjohtaja Pekka Nurmi, Geologian tutkimuskeskus GTK
- vanhempi tutkija Tytti Kontula, Suomen ympäristökeskus
- ympäristönsuojeluyksikön päällikkö Tiina Kämäräinen, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- diplomi-insinööri Mari Heikkinen, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

- johtaja Päivi Rantakoski, Turvatekniikan keskus
- ohjelmajohtaja Martti Palviainen, Kainuun Etu Oy
- toimitusjohtaja, OTK Aulikki Kiviranta, Maanomistajien arviointikeskus Oy
- toimitusjohtaja Pekka Perä, Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj
- lakiasianjohtaja Veli-Matti Tarvainen, Yara Suomi Oy
- yhteysjohtaja Maiju Hyry, Lapin liitto
- asiantuntija Satu Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristölakimies Leena Eränkö, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Olavi Paatsola, Kaivannaisteollisuus ry
- kullankaivaja, FM Antti Peronius, Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- pääsihteeri Leo Stranius, Luonto-Liitto
- luonnonsuojeluasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- tutkija Mika Flöjt
- kansalaisaktivisti Tuomo Tormulainen, Pohjois-Karjalan uraankaivosten vastainen kansalaisliike.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen Kaivosyrittäjät ry:n kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio

Valiokunta pitää ehdotusta uudeksi kaivoslaiksi ympäristövaikutusten ja kansalaisten osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta selkeästi voimassa olevaa lakia parempana. Lakiehdotus sisältää ajanmukaiset säännökset hallinnollisista menettelyistä ja osallistumisesta ja se on kokonaisuutena sovitettu hyvin yhteen ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulainsäädännön kanssa johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Esityksessä on otettu huomioon kokonaisuuden kannalta tärkeät lait, kuten ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki, erämaalaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, työturvallisuuslaki sekä saamelaisien kotiseutualuetta, koltta-aluetta ja poronhoitoaluetta koskeva erityislainsäädäntö. Kaivoslakiehdotusta onkin tarkasteltava osana tätä kokonaisuutta.

Kaivostoiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja arvioidaan pääosin ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä ja vesistörakentamisesta aiheutuvia haittoja vesilain lupamenettelyssä. Kaivoslupa ei yksinään oikeuta harjoittamaan kaivostoimintaa, vaan siihen tarvitaan myös useiden muiden lakien mukaiset hyväksymiset. Toiminnasta aiheutuvat pilaamisvaikutukset on tutkittava ympäristönsuojelulain mukaisesti luparatkaisussa, jonka antaa aluehallintoviranomainen. Koska ympäristönsuojelulainsäädäntöä sovelletaan kaivoslain rinnalla, ei kaivoslakiin yleensä ole tarpeen sisällyttää sen kanssa päällekkäistä sääntelyä, vaan olennaista on, että lainsäädäntö muodostaa johdonmukaisen ja aukottoman kokonaisuuden. Esimerkiksi pohjaveden pilaamiskielto ympäristönsuojelulaissa ja luonnonsuojelulakiin sisältyvät konkreettiset kiellot ja rajoitukset puolestaan voivat muodostaa esteen kaivoslupan myöntämiselle kaivoslupaharkinnassa, ja vaikka ne sisältyvät muuhun lainsäädäntöön, niitä soveltaa kaivosviranomainen eikä muun lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen. Valiokunta kat-

soo, että lakiehdotus on aikaisempaa selkeämmin liitetty osaksi muuta ympäristöä koskevan lainsäädännön kokonaisuutta ja siinä on otettu laajasti huomioon kaivostoiminnan ympäristövaikutusten selvittäminen ja hallinta, kun voimassa olevassa laissa on vahva elinkeino-oikeudellinen painotus. Valiokunta toteaa, että kaivoslakiehdotuksessa elinkeino-oikeudellinen painotus osaltaan säilyy, sillä lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueidenkäyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Toiminnan ekologinen kestävyys tulee kuitenkin paremmin otetuksi huomioon.

Lakiehdotus sisältää nykyistä täsmällisemmin säännökset kuulemismenettelystä, vireillepano-oikeudesta ja muutoksenhausta, lupaharkinnasta ja lupien edellytyksistä, lupien raukeamisesta, muuttamisesta ja peruuttamisesta sekä toiminnan lopettamisesta. Toiminnanharjoittajan vastuun korostaminen sekä lupahakemusten ja toiminnan suunnittelun tason nostaminen, valvonnan ja jälkihoidon sääntelyn tarkentaminen vaikuttavat ennaltaehkäisevästi haitallisten ympäristövaikutusten syntymiseen. Kaivoksen lopettamiseen liittyvät velvoitteet vakuuksineen ovat ajanmukaiset ja vastaavat ympäristölainsäädäntöön jo sisältyviä velvoitteita. Lakiehdotus edistää myös kuntien vaikuttamismahdollisuuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota samalla siihen, että edellä mainituista ansioistaan huolimatta kaivoslakiehdotus on suhteellisen vaikeasti avautuvaa lainsäädäntöä, varsinkin kun sen ymmärtäminen edellyttää käsitystä rinnakkain sovellettavasta muusta ympäristönsuojelusta ja alueidenkäytöstä koskevasta lainsäädännöstä. Kaivostoimintaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan siten pitää haasteena sekä kansalaisyhteiskunnan toimivuuden ja osallistumisoikeuksien aidon toteutumisen että pienimuotoisen yritystoiminnan kannalta.

Valiokunta toteaa, että parhaillaan on valmistavana mineraalistrategia osana luonnonva-
rastrategiaa. Hankkeessa tulee paitsi arvioida
mineraalialan kansainvälisiä ja kotimaisia kehi-
tysedellytyksiä, myös tehdä ehdotuksia alan ke-
hittämiseksi ottaen huomioon kestävä kehitys,
materiaalitehokkuus ja kokonaisympäristöhait-
tojen vähentäminen. Kaivostoiminnan jätteiden
ja sivutuotteiden hyödyntämisessä on paljon
hyödyntämätöntä potentiaalia myös neitseellisen
raaka-aineiden korvaajana.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huo-
miota seuraaviin yksityiskohtiin, joiden osalta
lakiehdotusten sisältöä ja lopullista muotoilua
on vielä tarpeen harkita.

Soveltamisala

Kaivoslakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 3 koh-
dan mukaan lakia sovelletaan kivilajeista mar-
moriin ja vuolukiveen voimassa olevan lain ta-
paan. Kaivoslain ja maa-aineslain soveltamis-
alaa on hallituksen esityksen valmistelussa poh-
dittu. Esityksen perusteluissa esitetään perusteita
sille, miksi marmoria ja vuolukiveä ei ole siir-
retty maa-aineslain soveltamisalan piiriin, vaika
ne eivät poikkea louhintamenetelmien, käyt-
tösovellutustensa tai teollisen jatkojalostuksen
suhteen muista maa-aineslain soveltamisalaan
kuuluvista rakennuskivistä. Perusteeksi on esi-
tetty se, että marmoria ja vuolukiveä ei myydä
juurikaan raakakivenä, vaan sitä jalostetaan
edelleen. Vuolukivi koostuu pääosin talkista ja
marmori pääosin karbonaattimineraaleista, joita
käytetään pigmentti- ja täyteaineena. Talkki ja
karbonaatit luokitellaan kaivosmineraaleiksi.

Valiokunta katsoo, että marmorin ja vuoluki-
ven ottaminen ei olennaisesti poikkea esimer-
kiksi graniitin tai sepeliksi murskattavan kivi-
aineksen ottamisesta. Ne eivät myöskään ole mal-
meja, vaan niiden osalta on usein kysymys itse
kiven jalostuksesta. Valiokunta katsoo, että
maa-aineslain soveltaminen myös näihin raken-
nuskiviin voisi olla perusteltua ja siksi asiaa tu-
lee selvittää. Uuden kaivoslain toimeenpanon
seurannassa tulee kiinnittää huomiota sääntelyn
toimivuuteen ja arvioida muutostarvetta.

Luvanmyöntämisedellytykset ja -esteet

Lakiehdotuksen 45 §:ään sisältyy perussäännös
lupaharkinnan perusteista. Malminetsintäluvan,
kaivosluvan ja kullanhuuhtontaluvan myöntä-
minen on oikeusharkintaista, eli lupa on myön-
nettävä, ellei siihen ole laissa säädettyä estettä.
Lakiehdotuksen 46—50 §:iin on koottu luvan-
myöntämisesteet ja edellytykset, joissa kaikissa
on kysymys luvan myöntämisen sisällöllisistä
vaatimuksista. Valiokunta pitää ehdotettua sää-
ntelyä selkeänä ja ajanmukaisena ja myös ympä-
ristönäkökulmasta perusteltuna, kun lupien si-
sältövaatimuksia koskeva sääntely on hyvin
tarkkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota 48 §:n 2 mo-
menttiin, joka sisältää ns. ehdottoman luvan-
myöntämisesteen. Momentin mukaan, vaikka
kaivosluvan myöntämisen edellytykset täytyy-
vät eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa
säädettyä estettä, lupaa ei kuitenkaan saa myön-
tää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleisel-
le turvallisuudelle tai erittäin merkittäviä vahin-
gollisia ympäristövaikutuksia tai erittäin merkit-
tävästi heikentää paikkakunnan asutus- ja elin-
keino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuk-
sia voida lupamääräyksen poistaa. Valiokunta
huomauttaa, että lausuntokierroksella ollut muo-
toiluehdotus säännökseksi kaivosluvan esteistä
oli rakennettu ns. intressivertailun varaan, jonka
mukaan kaivostoiminnasta yleisille tai yksityi-
sille eduille saatavan hyödyn tuli olla huomatta-
va verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduil-
le aiheutuviin menetyksiin. Ehdotetun sääntely-
tavan muuttuminen on herättänyt keskustelua
siitä, mikä luvanmyöntämisesteen merkitys lo-
pulta on ja miten säännös tulisi muotoilla.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esitykseen
sisältyvä estesäännös muistuttaa vesilain 2 lu-
vun 5 §:ää, mutta sanamuodot eivät vastaa täy-
sin toisiaan. Toisaalta erot sanamuodoissakin
ovat perusteltuja, koska kynnykset poikkeavat
toisistaan, mikä puolestaan on tarkoituksenmu-
kaista siksi, että ne koskevat eri asioita ja sisäl-
tyvät eri lakeihin. Yhtä käytettävää mallia ei si-
ten ole. Voidaan kuitenkin todeta, että vesilain
mainittua säännöstä on sovellettu ainoastaan
kerran ja koska lakiehdotukseen sisältyvä muo-

toilu asettaa kynnyksen hyvin korkealle, olisi säännöksen soveltaminen käytännössä todennäköisesti hyvin harvinaista. Tämän käytännön merkityksen arviointi on haastavaa, sillä vesilain 2 luvun 5 § (ja esimerkiksi ympäristönsuojelulain 42 §, jossa on myös luvan myöntämisen esteitä, ja vesilain 2 luvun 6 §:n intressivertailusäännös) tulevat joka tapauksessa monissa tilanteissa sovellettavaksi ympäristö- ja vesitalouslupia koskevassa harkinnassa kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia arvioitaessa. Pohdittava kysymys tässä suhteessa on se, onko kaivoslupaharkintaan ylipäänsä tarpeen sisällyttää itsenäisiä ympäristöä turvaavia säännöksiä, koska ympäristölainsäädäntö on joka tapauksessa rinnakkain sovellettavaa lainsäädäntöä. Valiokunta katsoo, että estesäännös voi olla signaalina tarpeen hyväksyttävän toiminnan reunaehdoista ja siksi säännöksen muotoilua tulee pohtia sen antaman periaatteellisen viestin valossa.

Valiokunta toteaa vielä, että intressivertailusääntelyn perusteena yleensä on toisen yksityiseen etupiiriin ulottuvan toiminnanharjoittamisen sääntely. Lähtökohtana on, että hyödyttömän hankkeen (hanke, jolla ei yleistä tarvetta) haitallisia vaikutuksia ei tule ulottaa toisen etupiiriin. Kaivoshankkeen edellyttäessä lunastuslupaa yleinen tarve on kuitenkin aina osoitettava, joten tilanne on toinen. Ympäristölupajärjestelmään intressivertailua ei sisälly, joten toisen alueelle kohdistuvaa pilaantumista aiheuttava lupa voidaan myöntää, jos vaikutusperusteinen estekynnys ei ylity, eikä tässä harkinnassa arvioida toiminnan hyödyttömyyttä tai hyödyllisyyttä.

Valiokunta toteaa edelliseen viitaten, että molemmat sääntelyvaihtoehdot ovat mahdollisia, eikä niissä ole merkittävää eroa. Käytännössä luvan epääminen kokonaan on hyvin harvinaista ja yleensä toiminnan harjoittamisen edellytykset konkretisoidaan lupamääräysten kautta. Toiminta rajataan laadultaan ja laajuudeltaan lupamääräyksiin sellaiseksi, että lupa voidaan myöntää. Lupamääräykset ja luvan edellytykset ja esteet muodostavat käytännössä kokonaisuuden, jossa luvan edellytykset voidaan täyttää rajoittamalla hankkeesta aiheutuvia haittoja lupamääräyksiin.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota 50 §:n 1 kohdan tekniseen muotoiluun. Valiokunta katsoo, että säännöksen tulisi kielellisellä perusteella ilmeisesti kuulua "olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa" esitykseen sisältyvän muotoilun sijaan, joka kuuluu "heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa".

Luvan tarkistaminen, muuttaminen, raukeaminen ja peruuttaminen

Valiokunta toteaa, että laissa tarkoitettujen lupien tarkistamista, muuttamista, raukeamista ja peruuttamista koskevat säännökset vastaavat nykyaikaista sääntelytapaa ja merkitsevät olennaista parannusta voimassa olevaan lakiin verrattuna. Esimerkiksi virheellisten tietojen antaminen tai laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen voi siten johtaa lakiehdotuksen 70 §:n nojalla luvan peruuttamiseen.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 69 §:n nojalla lupaa voidaan muuttaa, jos toiminnasta aiheutuu laissa kielletty seuraus tai toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu. Luvan muuttamista kevyempi menettely on lakiehdotuksen 62 §:ään sisältyvä luvan määräaikainen tarkistaminen. Erityisestä syystä myös määräajan voimassa olevan kaivoslain määräyksiä voidaan määrätä tarkistettavaksi määräajoin, mikä ei kuitenkaan saa vähentää kaivoshankkeesta saatavaa hyötyä. Tällaista edellytystä ei luonnollisesti ole luvan muuttamisen osalta.

Etsintätyö ja malminetsintälupa

Lakiehdotuksen mukaan kaivoslain mukainen etsintätyö on lähtökohtaisesti vapaata toisenkin alueella, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä. Etsintätyötä ei saa kuitenkaan tehdä 7 §:ssä luetelluilla erityiseen käyttöön otetuilla alueilla muuten kuin alueella toimivaltaisen viranomaisen tai asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Jos kiinteistön omistaja ei anna suostumustaan, malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen

malminetsintälupa. Lisäksi lupa on oltava aina, jos etsinnästä voi aiheutua esimerkiksi maise-mallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikenty-mistä tai malminetsintä kohdistuu uraania sisäl-tävän esiintymän paikallistamiseen.

Valiokunta toteaa, että etsintätyö on lähtö-kohtaisesti sallittua myös luonnonsuojelualueil-la, mihin liittyy riski uhanalaisten lajien esiinty-mien tuhoamisesta tai muun vahingon aiheutta-misesta alueen suojeluarvoille. Etsintätyössä sa-moin kuin kaivostoiminnan harjoittamisessakin on kuitenkin aina noudatettava kaivoslain ohel-la muita lakeja, esimerkiksi luonnonsuojelula-kia, johon sisältyy lukuisia huomioon otettavia säännöksiä esimerkiksi rauhoitetuista lajeista. Luonnonsuojelulain 15 §:n mukaan kansallis-puistossa ja luonnonpuistossa voidaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen eli Metsä-hallituksen luvalla tehdä geologisia tutkimuksia ja etsiä malmeja. Metsähallituksella tulisi olla tieto alueella esiintyvistä uhanalaisten lajien esiintymistä, ja antaessaan luvan etsintään sen tulisi ottaa ne asianmukaisesti huomioon. Valio-kunta katsoo, että etsintätyöstä luonnonsuojelu-alueella voi aiheutua arvokkaiden luonnonesiintymien vahingoittumista myös siksi, että uhan-alaisten lajien esiintymispaikat pidetään yleensä tietoisesti salassa niiden tahallisen vahingoitta-misen estämiseksi ja siten etsijällä ei yleensä voi olla tietoa arvokkaista esiintymistä. Valiokunta katsoo, että on tarpeen harkita luonnonsuojelu-viranomaiselle tehtävän ilmoitusvelvollisuuden sisällyttämistä lakiehdotukseen, ellei luonnon-suojelulakiin sisältyvä sääntely ole riittävää. Va-liokunta korostaa myös sitä, että etsintätyö tar-koittaa myös käsitteenä varsin vähäisiä toimia verrattuna varsinaiseen malminetsintälupaa edellyttävään malminetsintään.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että malminetsintätyö ja kaivostoiminta Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla on lähtö-kohtaisesti vaikea kysymys, koska alueella on suojeltavia luonnonarvoja. Valtioneuvoston Na-tura 2000 -verkostoa koskevassa periaatepäätök-sessä vuodelta 1998 todetaan, että ympäristöä huomattavasti muuttava kaivostoiminta on yleensä katsottava sellaiseksi toiminnaksi, joka

merkityksellisesti heikentää Natura 2000 -ver-kostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja luon-nonsuojelulain 66 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kaivoksen perustaminen verkostoon sisällyte-tylle alueelle edellyttää siten yleensä valtioneu-voston päätöstä siitä, että hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakotta-vasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan kai-voshanke voidaan kuitenkin monessa tapaukses-sa katsoa sellaiseksi hankkeeksi, joka muodos-taa laissa edellytetyn perusteen poiketa Naturan suojelutavoitteista.

Lupahakemuksesta tiedottaminen

Lakiehdotuksen 40 § sisältää lupahakemuksesta tiedottamista koskevat säännökset. Lupaviran-omaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevas-ta hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja asianomais-ten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen jul-kaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Pykälän 2 momentissa sääde-tään tiedottamisesta silloin, kun asianosaisia on yli 30 henkilöä tai henkilöiden lukumäärä ei ole tiedossa, jolloin asiasta voidaan tiedottaa ilmoit-tamalla siitä sanomalehdessä.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huo-miota säännöksen tarkistustarpeeseen sen suh-teen, onko kysymyksessä tavallinen tiedoksian-to vai yleistiedoksianto. Usein näitä tiedoksian-totapoja käytetään rinnakkain. Lakiehdotukseen sisältyvässä muodossa jää epäselväksi, miten tiedottamisen tulee tapahtua 2 momentissa tar-koitetuissa tilanteissa, jolloin asianosaisia on yli 30. Jos tarkoituksena on ollut säätää vaihtoehtoi-sesta menettelystä tilanteessa, jossa asianosaisia on paljon, olisi selkeämpää siirtää 1 momentin 3. virke 2 momenttiin. Tarkistamisen yhteydessä tulee tarkistaa muissa pykälissä olevat viittauk-set tähän pykälään.

Hallintopäätöksen yleiset tiedoksiantotavat ovat tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto sekä yleistiedoksianto. Tavallinen tiedoksianto

toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Todisteellisia tiedoksiantotapoja ovat tiedoksianto saantitodistusta vastaan, asiakirjan noutaminen ja haastetiedoksianto. Yleistiedoksiantoa käytetään silloin, kun tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona ja kun tiedoksianto on toimitettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan viranomaisessa vastaanottajan nähtävillä. Ilmoitus asiakirjan nähtävillä pitämisestä on toimitettava virallisessa lehdessä ja kuulutuksena ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan parhaiten otaksua saavan tiedon.

Valiokunta katsoo, että tavallinen tiedoksianto olisi perusteltu tiedoksiantotapa yleistiedoksiannon sijaan. Tiedottaminen alueen maanomistajille ja niille, jotka omistavat maata hankkeen vaikutuspiirissä on käytännössä toteutettavissa, koska kiinteistöjen omistajat yhteystietoineen ovat helposti selvitettävissä esimerkiksi Maanmittauslaitoksen karttapaikkapalvelusta.

Varauksen ja malminetsintäluvan laajuus ja kesto

Kaivoslakiehdotuksen 44 § sisältää säännökset varausilmoituksesta. Varauksen tarkoituksena on varmistaa etuoikeus malminetsintäluvahakemuksen tekemiseen. Varausilmoitus on 55 §:n mukaan hyväksyttävä, jos se täyttää 44 §:ssä säädetyt edellytykset eikä varaukselle ole laissa säädettyä estettä. Ehdotuksen 44 §:n mukaan ilmoituksessa on esitettävä luotettava selvitys varaaajasta, varausalueesta, tutkimussuunnitelman laadinnasta ja muista malminetsintäluvahakemuksen valmistelevista toimenpiteistä sekä niiden aikataulusta. Lisäksi säännöksessä on suojavyöhykettä koskevaa sääntelyä suhteessa siihen, kuinka lähellä esimerkiksi kaivosaluetta varausalue saa sijaita. Varauspäätös on voimassa kaksi vuotta varausilmoituksen tekemisestä.

Valiokunta kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään tarkkuuteen tarpeettoman suurien varausalueiden hyväksymisen estämiseksi. Hallituk-

sen esityksen perustelujen mukaan varausilmoituksessa vaaditaan jonkin verran nykyistä enemmän tietoa, jonka perusteella esimerkiksi varauspäätöksen voimassaolon pituutta olisi mahdollista harkita. Vaatimus kiinteistöjä koskevista yksilöidyistä tiedoista ehkäisisi perustelujen mukaan osaltaan tarpeettoman suurien alueiden varaamisen.

*Valiokunta katsoo, että säännöksen muo-
toilussa ei ole suoranaisesti viittausta ja
menettelyä tarpeettoman suurien aluei-
den varaamisen rajoittamiseen tai estä-
miseen ja tätä on tarpeen tarkentaa.*

Kaivoslakiehdotuksen 9 §:n mukaan malminetsintään on oltava malminetsintälupa, jos malminetsintää ei voida toteuttaa lain 7 §:n mukaisena etsintätöinä tai kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan. Lisäksi malminetsintälupa on oltava erityisistä syistä (esimerkiksi maisemallisten tai luontoarvojen heikentyminen, uraanin etsintä). Malminetsintä on lisäksi rajoitettava välttämättömiin toimenpiteisiin, eikä siitä saa aiheutua lakiehdotuksen 11 §:n nojalla esimerkiksi harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa. Alueen laajuutta koskevia rajoituksia ei laissa ole. Malminetsintäalueen kokoa ei ole rajoitettu, koska kokorajoituksella ei ole merkitystä, kun hakija on saattanut hakea samalla kertaa useita lähekkäin olevia alueita. Esityksen perusteluissa todetaan, että malminetsintäkorvaus ja lupahakemuksen täsmällisyydelle asetettavat vaatimukset rajoittavat malminetsintäalueen kokoa jatkossa. Valiokunta korostaa kuitenkin tarvetta harkita täsmällisempää sääntelyä malminetsintäluvan alueen laajuuden tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen.

Kaivoslakiehdotuksen 60 §:n mukaan malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Etsintäluvan voimassaoloa voidaan jatkaa 61 §:n mukaan enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään 15 vuotta. Edellytyksenä tälle on, että etsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä, lupamääräyksiä on noudatet-

tu, hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen edellyttää jatkotutkimuksia eikä voimassaolon jatkamisesta aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Valiokunta katsoo, että 15 vuoden enimmäiskesto-aika on varsin pitkä verrattuna voimassa olevan lain 8 vuoteen. Koska etsintäluvat saattavat olla alueelliselta kattavuudeltaan suuria, ne saattavat myös varsinkin sijaitessaan asutuilla alueilla rajoittaa kiinteistön omistajan alueen kehittämistä koskevia suunnitelmia. Valiokunta kuitenkin toteaa, että lakiehdotuksen 10 §:ään on otettu selvyiden vuoksi säännös siitä, että malminetsintä lupa ei rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä, ellei 1 tai 2 momentista muuta johdu (malminetsintään liittyviä rakennelmia koskeva säännös). Milloin voimassaolon jatkamisesta aiheutuva haitta on yksityisen edun kannalta kohtuuton, on joustava määre. Valiokunta katsoo, että sääntelyä on tältä osin tarpeen harkita, erityisesti siltä osin kuin voimassaoloa voidaan jatkaa yli 10 vuotta.

Malminetsinnästä, kaivostoiminnasta, kullanhuuhdonnasta ja kaivostoimituksessa suoritettavat korvaukset sekä vahinkojen ja haittojen korvaaminen

Valiokunta pitää hyvänä, että lakiehdotus sisältää aikaisempaa huomattavasti täsmällisemmät säännökset malminetsintäkorvauksen, louhintakorvauksen, sivutuotekorvauksen ja kullanhuuhtontakorvauksen sekä lunastuskorvauksen määräytymisen perusteista. Valiokunta ei ota korvausten suuruuteen erityisesti kantaa.

Valiokunta toteaa, että kaivoslakiehdotuksen 9 luku sisältää säännökset myös vahinkojen ja haittojen korvaamisesta. Lakiehdotuksen 105 §:n nojalla on selvää, että toiminnasta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaaminen määräytyy eräiden ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaan. Tähän lakiin sisältyy säännös myös luonnonsuojelulain 5 a §:ssä tarkoitetun luontovahingon korvaamisesta (384/2009).

Vakuudet malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja kaivostoiminnan lopettamista varten

Kaivoslakiehdotuksen 107 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei sitä pidetä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus ja hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Lakiehdotuksen 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä toiminnan laatu ja laajuus, lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen.

Valiokunta pitää ehdotettua vakuusvaatimusta ajanmukaiseen lainsäädäntöön sisältyvänä, asianmukaisena vaatimuksena. Voimassa olevan lain mukaan vakuuskäytännöt ovat vaihdelleet, sillä kaivostoiminnan harjoittajalta ei ole vaadittu vakuutta, mutta malminetsintään ja kullanhuuhtontaan vakuus on voitu edellyttää, samoin kuin muun lainsäädännön perusteella. Jälkihoitotoimenpiteet ovat eräissä tapauksissa jääneet suorittamatta kaivostoiminnan loputtua vakuussääntelyn vajavaisuuden vuoksi. Ympäristönsuojelulain mukaan vaadittava vakuus soveltuu kaivostoiminnan jätehuoltoon ja kattaa siten rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja muiden vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei pysty niistä huolehtimaan. Kaivoslakiehdotuksen vakuus kattaa siten muut jälkihoitoon liittyvät toimenpiteet.

Valiokunta pitää erityisen onnistuneena lakiehdotuksen 181 §:n 3 momenttia, jonka mukaan lain vakuus- ja jälkihoitosäännöksiä sovelletaan jo käynnissä oleviin kaivoksiin, eikä niihin siten sovelleta tältä osin vanhaa lakia, kuten yleensä.

Lakiehdotuksen 143 § koskee kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamista. Valiokunta katsoo, että kunnostamisesta tulisi ilmoittaa myös luonnonsuojeluviranomaiselle, sillä varsinkin kalkkikivilouhoksissa ja toisinaan muidenkin kaivos- ja apualueiden vanhimmissa osissa voidaan tavata harvinaista, osin uhanalaistakin kasvilajistoa, joka tulisi ottaa huo-

mioon kunnostustyössä eli käytännössä esimerkiksi jättää peittämättä maa-aineksilla. Tämä merkitsee kustannussäästöä toiminnanharjoittelalle, joten tilanteesta saadaan kaksoishyöty.

Kullanhuuhdonta

Hallituksen esityksessä kullanhuuhdonta koskevat säännökset on koottu omaksi kokonaisuudekseen. Kullanhuuhtojen vastuuta ympäristövaikutusten hallinnasta lisätään, ja toiminnan lopettamista ja jälkihoitotoita koskevat samantyyppiset ajanmukaiset säännökset kuin muutakin toimintaa. Valiokunta pitää esitettyä ratkaisua hyvänä, koska kullanhuuhdonta on hyvin erilaista toimintaa kuin laajamittainen kaivostointa, sillä sitä harjoittavat yksityishenkilöt, joista suurimmalle osalle kysymyksessä on elämäntapa enemmänkin kuin teollisen toiminnan harjoittamista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2010 alussa koneelliseen kullankaivuuseen on Lemmenjoella 15 voimassaolevaa ympäristölupaa, Ivalojoen alueella 48 lupaa, Muualla Inarissa 1 lupa ja Sodankylässä 1 lupa. Kaikki eivät harjoita toimintaa, joten todellisen toiminnan määrä on pienempi. Vuoden 1991 jälkeen lupia ei ole enää myönnetty. Vuonna 2009 toiminnanharjoittajien vuosi-ilmoitusten mukaan maa-aineksia käsiteltiin Lemmenjoen kullankaivualueilla 70 800 m³.

Lakiehdotuksen 182 §:n 2 momentin nojalla nykyinen koneellinen kullankaivu on lopetettava 8 vuoden siirtymäajan jälkeen. Kaivoslakityöryhmän esityksessä siirtymäajaksi esitettiin neljää vuotta lain voimaantulosta ympäristösyiden ja suojelutavoitteiden perusteella.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kullanhuuhdonnan kaivospiirien raukeaminen saattaa aiheuttaa käytännössä kaivutoiminnan intensiteetin lisäämistä käytettävissä olevaksi loppuajaksi, mikä puolestaan voi johtaa paheneviin ympäristövaikutuksiin erityisesti Lemmenjoen alueella. Siirtymäajan kahdeksaan vuoteen rajaamisen perusteena on ollut välillisten vaikutusten huomioon ottaminen kuvattuun tapaan ja siihen perustuvien haitallisten ympäristövaiku-

tusten kasvun ehkäiseminen. Koneellinen kullankaivu aiheuttaa kiintoaineen ja ravinteiden eroosiota, joka näkyy alueen vesien korkeana rauta- ja alumiinipitoisuutena, sameutena, sedimentaation lisääntymisenä, pohjaeläimistön, pohjalevästön ja kalaston tilassa sekä kasvillisuusmuutoksina. Valiokunta korostaa, että toiminnan haitallisia ympäristövaikutuksia on rajoitettava. Toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia voidaan tarvittaessa rajoittaa myös ympäristölupamääräyksin.

Uraani

Uraani ja torium ovat kaivoslain soveltamisalaan kuuluvia kaivosmineraaleja.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan malminetsintälupa on oltava aina, jos malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen tai tutkimiseen.

Uraanin louhintaan tarvitaan sekä kaivoslain että ydinenergialain mukainen lupa. Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan uraanin tai toriumin tuottamista koskeva lupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergialain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Uraanin louhimislupa ratkaistaan ydinenergialain yhteiskunnan kokonaisuuteen perustuvalla harkinnalla, ja menettelyjen osalta noudatetaan lisäksi kaivoslain säännöksiä. Uraanin louhimiseen ei siten ole kaivoslaissa tarkoitettua lähtökohtaista oikeutta silloinkaan, kun hanke täyttää kaikki kaivoslaissa säädetyt vaatimukset, vaan harkinnassa punnitaan yhteiskunnan kokonaisuutta ja lupaviranomainen on muista kaivoslupa-asioista poiketen valtioneuvosto.

Valiokunta pitää hyvänä ydinenergialain soveltamisesta seuraavaa lähtökohtaa siitä, että uraanin louhintaan tarvitaan lisäksi sijaintikunnan puolto, mikä käytännössä merkitsee kunnanvaltuuston päätöstä. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan ydinenergialain 21 §:n 4 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan luvan myöntäminen uraanin tai toriumin tuottami-

seksi harjoitettavaan kaivostoimintaan edellyttää, että suunnitellun kaivospaikan tai malminrikkastuslaitoksen sijaintikunta on puoltanut luvan myöntämistä. Valiokunta toteaa, että esityksen perustelujen mukaan ydinenergialain voimassaoloaikana vuodesta 1988 alkaen Suomessa ei ole louhittu eikä rikastettu uraania tai toriumia. Uraanikaivoksia ei ole tiettävästi koko läntisen Euroopan alueella.

Uraani on kallioperässä, erityisesti graniitissa, oleva radioaktiivinen alkuaine. Luonnon uraani on pääosin matala-aktiivista isotooppia U-238. Uraani liukenee kallioperästä pohjaveeseen. Suomen pehmeä hiilidioksidi- ja bikarboonaattipitoinen pohjavesi edistää uraanin liukenevuutta. Uraania on erityisesti porakaivovedessä, kun porattu reikä läpäisee uraanirikkaita kerroksia. Tavanomainen juomaveden uraanipitoisuus on alle 1 µg/litra. Sen sijaan paikkakunnilla, joiden kallioperässä on runsaasti uraania, porakaivoveden uraanipitoisuus vaihtelee tasolla 100–700 µg/litra. Suurimmat todetut uraanipitoisuudet ovat 1 500–1 900 µg/litra. Talousveden uraanipitoisuudelle ei ole Suomessa asetettu raja-arvoa kemiallisen myrkyllisyyden perusteella, mutta Säteilyturvakeskus suosittelee veden puhdistamista, jos sen uraanipitoisuus ylittää 100 µg/litrassa. Tämä uraanipitoisuus vastaa suunnilleen EU:n juomavesidirektiivissä esitettyä viitteellistä vuosiansiannosta 0,1 mSv/vuosi.

Uraanin terveysriskiä on toistaiseksi arvioitu lähinnä säteilyn perusteella, vaikka uraanin kemiallinen toksisuus on tunnettu jo pitkään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ympäristöperäisen altistumisen terveysriskeihin on kiinnitetty vasta aivan äskettäin huomiota ja tutkimustietoa on vielä niukalti. Silti esimerkiksi juomaveden uraanin kemiallista toksisuutta pidetään suurempana riskinä kuin sen säteilyn aiheuttamaa riskiä. Kemiallisena aineena uraani voi olla suurina annoksina haitallista munuaisille ja luustolle. Kemiallinen toksisuus herättää huolta erityisesti, koska uraani liukenee veteen helposti.

Valiokunta toteaa, että uraanin louhinta, rikastaminen ja käsittely on sisällytetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun ase-

tuksen hankeluetteloon, eli tällaisesta toiminnasta on aina tehtävä YVA eli ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tämä on johdonmukaisesti linjassa edellä kuvattujen ympäristövaikutusten johdosta. Valiokunta katsoo, että uraanin kemiallista toksisuutta koskeva tutkimustieto sen säteilyn aiheuttamien riskien ohella on yleisesti välttämätöntä, jotta uraanin louhintaa koskevia kysymyksiä voidaan käsitellä asianmukaisesti.

Valiokunta toteaa vielä, että säteilyasetuksen 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan säteilyturvakeskukselle on tehtävä ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista, jos kyseessä on sellaisen luonnonvarojen laajamittainen hyödyntäminen, joiden uraani- tai toriumpitoisuus on suurempi kuin 0,01 % eli 0,1 kg/tn. Tätä raja-arvoa on tarpeen tarkastella uraania koskevan tiedon lisääntyessä.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös siihen, tulisiko kaivoslakiehdotuksen lupahakemuksen sisältöä koskevaan 34 §:ään sisällyttää velvollisuus liittää hakemukseen selvitys myös hakemuksen kohteena olevan, muun kaivosmineraalin kuin uraanin hyödyntämistä tarkoittavan esiintymän uraanipitoisuudesta, jotta siitä mahdollisesti tahattomasti aiheutuvia ympäristövaikutuksia voidaan hallita ja ehkäistä.

Toimivaltainen viranomainen ja resurssit

Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan kaivosviranomainen ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia, kullanhuuhtontaa ja kaivoslupia koskevat asiat (paitsi uraanin ja toriumin tuottamista koskevat asiat, jotka ratkaisee valtioneuvosto). Voimassa olevan lain mukainen lupaviranomainen on työ- ja elinkeinoministeriö, ja Turvatekniikan keskus (Tukes) valvoo kaivosten turvallisuutta.

Lakiehdotuksessa lupaviranomaistehtävät siirretään Tukesille. Lupatoimivallan siirtäminen ministeriötasolta keskusvirastoon on johdonmukaista valtionhallinnon muun kehittämislinjan kanssa. Kaivoslain toimeenpanoon liittyvät lupamenettelyt ovat samantapaisia kuin ke-

mikaaliturvallisuuslain mukaiset suurten teollisuuslaitosten luvat, joiden käsittelystä Tukesilla on pitkä kokemus. Tukesin tehtäviin kuuluu jo nyt muun muassa kaivosturvallisuuden valvonta.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että kaivoslain toimeenpano vaatii kuitenkin uudenlaista osaamista Tukesilta. Siitä huolimatta, että esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa on kaivostoiminnalle erikseen tarpeen, kaivoslakiehdotuksen säännöksiinkin sisältyy useita kaivostoiminnan ympäristövaikutuksiin liittyviä vaatimuksia, joita Tukesin tulee soveltaa. Toimivaltaisella viranomaisella tulee olla riittävä asiantuntemus myös näistä seikoista, vaikka se usein voi hyödyntää myös ympäristönsuojelun asiantuntijaviranomaisten lausuntoja. Valiokunta painottaa myös alueellisen toimintaverkoston merkitystä, sillä kaivostoiminta ja potentiaali sijoittuvat pitkälti Itä- ja Pohjois-Suomeen. Valiokunta katsoo, että lupatoimivallan keskittäminen muuhunkin viranomaiseen, esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintoviranomaiseen, voisi olla perusteltua.

Valiokunta korostaa, että Tukesin säätäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi edellyttää riittä-

vän asiantuntemuksen ja yleensä resurssien riittävyyden turvaamista. Valiokunta korostaa, että riittävien henkilöresurssien saaminen Tukeisiin on välttämätöntä lain tavoitteiden toteutumiseksi sekä palvelukyvyn ja eri osapuolien oikeuksien varmistamiseksi. Nykyisten valtaushakemusten ja muiden lupien käsittelyajat ovat tällä hetkellä yli 2 vuotta. Lakiuudistuksen toteuttamisessa ja toimivaltaisen viranomaisen vaihtuessa on todennäköistä, että käsittelyajat ainakin tilapäisesti pitenevät edelleen. Riittävät viranomaisresurssit on välttämätöntä turvata myös lupien käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina.

Valiokunta toteaa, että kaivoslakiehdotuksen 37, 146 ja 152 §:ien viittaukset alueelliseen ympäristökeskukseen tulee muuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Timo Juurikkala /vihr
Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk

Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /kesk (osittain)
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.