

LAKIALOITE 12/2006 vp

Laki kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa ehdotetaan kaivoslain muuttamista siten, että kaivoshankemenettely täyttää perustuslain ja Århusin sopimuksen vaatimukset kansalaisten oikeusturvasta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista sekä nykyaikaisten ympäristönormien edellytykset. Tätä lakia so-

velletaan myös ennen sen voimaantuloa vireille tulleisiin valtaus- ja kaivospiirihakemuksiin. Lakialoitteeseen liittyen on jätetty lisäksi toimenpidealoite ympäristövaikutusten arviointimenetelystä annetun asetuksen ja ympäristönsuojeluasetuksen muuttamisesta.

PERUSTELUT

Ranskalainen ydinenergiajätti Cogema sekä joukko muita monikansallisia kaivosyhtiötä ovat hakenneet laajoja uraanikaivosvaltauksia Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Karjalassa ja Lapissa. Suomen vuonna 1965 säädetty kaivoslaki on säädetty aikana, jolloin kaivosteollisuuden merkitys Suomelle ja Suomen teollisuuden raaka-ainesaannille oli paljon nykyistä suurempi. Talouden rakennemuutos ja tuotannon kansainvälistyminen ovat saaneet aikaan sen, että nykyisen kaivoslain vanhentuneisuudesta ja tästä johtuvista epäkohdista hyötyy nimenomaan muu kuin suomalainen elinkeinoelämä. Se, että nykyistä kaivoslakia markkinoidaan ulkomaisille yrityksille "progressiiviseksi", osoittaa jo, että yrityksen etu menee laissa kansalaisen perusoikeuksien ja nykyaikaisen luonnon- ja ympäristönsuojelun edelle.

Nykyinen kaivoslaki tekee kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisen valtaushakemusten käsittelyprosessiin mahdottomaksi. Val-

tauksen keskustelupuolet ovat vain yhtiö, maanomistajat, kunta sekä kauppa- ja teollisuusministeriö. Hanke vaikuttaa kuitenkin laajasti ja pitkään lähiseudun asukkaiden elämään. Paikkakuntalaisten ja järjestöjen puhevalta kaivoslaissa on olematon. Kaivoslaki on ristiriidassa hallintolain kanssa eikä täytä perustuslain vaatimuksia kansalaisten oikeusturvasta mm. kuulemismenettelyn puutteellisuuden vuoksi.

Myös muutoksenhakuoikeus on suppea, kun se jättää muun maussa kansalaisjärjestöt täysin päätöksenteon ulkopuolelle toisin kuin esimerkiksi YVA-lain uudistuksessa, jossa Århusin sopimuksen velvoitteita ollaan saattamassa kansallisesti voimaan. Muutoksenhaku tapahtuu nykyisessä kaivoslaissa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman väliportaan valitusoikeutta hallinto-oikeuteen.

Kaivoslaki sotii perustuslain 20 §:ää vastaan, jonka mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille ja jokaiselle tulee turvata mahdollisuus vai-

kuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Luonnon- ja ympäristönsuojelun kannalta on lisäksi ongelmallista se, että valtaausvaiheessa pohditaan vain kaivoslain 6 §:n valtauksen esteitä, jotka on määritelty kapeasti. Yhtä uraani-kiloa kohden syntyy louhinnan ja rikastamisen yhteydessä kaksituhatta kiloa radioaktiivisia ja myrkyllisiä jätteitä.

Ehdotamme muutosta kaivoslakiin, jotta Suomen vanhentunutta lainsäädäntöä ei voitaisi käyttää syntyneessä tilanteessa hyväksi. Haluamme, että perustuslain turvaama omaisuus-densuoja ja oikeusturva toteutuvat jatkossa hakemusmenettelyssä ja ympäristönäkökohdat otetaan huomioon tämän päivän lainsäädännöllä edellytetyllä tavalla. Koska valtion hallinnossa vireillä oleva kaivoslain kokonaisuudistus on vielä kesken ja koska uudistus ei mitä ilmeisimmin ehdi tulla voimaan nyt vireillä olevien kaivoshankkeiden lupakäsittelyyn, on toimittava välittömästi. Uudistustyöryhmän väliraportista voi jo havaita, että muutosehdotuksissa on edelleen puutteellisuuksia, mitä tulee esimerkiksi kansalaisten perus-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksiin.

Valtauksen esteet

Kaivoslain valtauksen esteet ovat varsin kapeat. Niissä ei juurikaan oteta huomioon maanomistajia, asumisviihtyvyyttä, maakunnallisia kaavoja eikä ympäristön- ja luonnonsuojelunäkökohtia. Kaivoslain mukaisia valtauksen esteitä ehdotetaan lakialoitteessa laajennettaviksi siten, että valtausta ei saa tehdä nykyisen 50 metrin sijaan 100 metriä lähempänä rakennusta, jota käytetään tai aiotaan käyttää asuntona, loma-asuntona tai työhuoneena. Lisäksi ehdotetaan, että valtaushakemuksen arvioinnissa tulee ottaa huomioon asemakaavan ja yleiskaavan lisäksi myös seutu- ja maakuntakaavoitus ja niissä mahdollisesti olevat maankäyttöön liittyvät merkittävät esteet. Valtauksen esteiksi ehdotetaan myös rakennuskiellot, merkittävät kulttuuri- tai luonnonperintöalueet ja muut valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien kohteet. Esteeksi ehdotetaan myös sitä, että valtauksella on merkittäviä

haitallisia vaikutuksia aluerakenteeseen tai alueen ekologiseen kestävyyteen tai se aiheuttaa muutoin merkittäviä ympäristöhaittoja.

Radioaktiivisten kaivoskivennäisten kaivoslupahankkeet, YVA ja ympäristölupa

Radioaktiivisten kaivoskivennäisten louhinnan ympäristövaikutukset ovat haitallisuudessaan paljon suurempia kuin monen muun kaivoskivennäisen louhinnan vaikutukset. Tästä syystä on kaivoshankkeita, joissa haetaan lupaa uraani-, toriumin tai muun radioaktiivisen aineen ottamiselle, käsiteltävä erityisellä huolellisuudella.

Tähän aloitteeseen liittyvässä toimenpidealoitteessa ehdotetaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen 6 §:n hankelutellon muuttamista siten, että hankkeisiin, joihin sovelletaan arviointimenettelyä, lisätään uraani-, toriumin ja muun radioaktiivisen aineen louhintaa, koelouhintaa, rikastaminen ja käsittely ilman kokorajaa ja kokonaismäärää. Lisäksi edellä esitetyn perusteella toimenpidealoitteessa ehdotetaan ympäristönsuojeluasetusta muutettavaksi siten, että uraani-, toriumin tai muun radioaktiivisen aineen koelouhintaa kaivoslain mukaisessa valtaausvaiheessa edellyttää aina myös ympäristöluvan.

Luonnonsuojelulaki ja muu lainsäädäntö

Kaivoshankkeille on tyypillistä, että niihin sovelletaan useita lakeja. Kaivoslain lisäksi sovellettaviksi voivat tulla muun muassa ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki, jätelaki, vesilaki ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Jos kyseessä on uraani-kaivoshanke, tulevat sovellettaviksi lisäksi ydinenergialaki sekä säteilylaki.

Kaivoslaissa viittaukset muun lainsäädännön soveltamiseen ovat puutteelliset. On huomattava, että jos aiheutetaan ympäristölle mittasuhteeltaan ympäristölupahakukynnyksen yltävää vahinkoa, tarvitsee toimija luvan ennen toiminnan aloittamista tai jatkamista riippumatta kaivoslain yleisluontoisesta toimintaluvan

myöntämisestä. Kaivoslaki ei voi oikeuttaa toimiin esimerkiksi vesilain tai jätelain vastaisesti. Pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toimenpiteisiin saa ryhtyä vain ympäristölupatietä edeten. Samoin on maaperän pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa.

Vaikka viittauspykälät ovat jossain määrin tarpeen, ei tässä aloitteessa ole tarkoitus tehdä kaivoslain kokonaisuudistusta, joka on valtion hallinnossa muutoinkin vireillä. Lakialoitteessa on ehdotettu kaivoslakiin joitakin viittauspykäläiä, joita on edellä osittain jo käsitelty. Lisäksi aloitteessa ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 71 §:n 2 momenttia niin, että viittaus luonnonsuojelulain sovellettaviin yksittäisiin pykäliin poistetaan ja todetaan, että kaivoslain mukaista toimenpidettä suoritettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetään. Aloitteessa ehdotetaan myös kaivoslain 9 a §:n ja 23 a §:n viimeiseksi momentiksi luvan edellytykseksi tarvittaessa luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista arviota hankkeen mahdollisista heikentävistä vaikutuksista alueeseen, joka kuuluu Natura 2000 -verkostoon. Tätä on ehdottanut myös kaivoslain uudistamistyöryhmä väliraportissaan (31.1.2006, KTM).

Kuuleminen ja tiedottaminen

Perustuslain 20 §:n mukaan jokaisella tulee olla mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Myös Århusin sopimus on tuonut lisävelvoitteita viranomaisten tiedottamiseen ja kansalaisten kuulemiseen Suomesakin. Kaivoslaki ei täytä perustuslain eikä Århusin sopimuksen velvoitteita kansalaisten kuulemisesta, osallistumismahdollisuuksista eikä viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta. Aloitteessa ehdotetaan kaivoslakiin kattavat pykälät niin valtausvaiheeseen kuin kaivospiirivaiheeseen lausuntomenettelystä, asianosaisten ja muiden kuulemisesta sekä tiedottamisesta.

Toiminnanharjoittajan vakuus jätehuollon varmistamiseksi

Euroopan unioni on juuri hyväksynyt kaivannaisjätedirektiivin, ja se on saatettava kansalli-

sesti voimaan kahden vuoden kuluessa. Direktiivissä vaaditaan muun muassa toiminnanharjoittajalle vakuusvelvoitetta jätehuollon asianmukaisen järjestelyn varmistamiseksi. Jätelakiin ehdotetaan nyt kirjattavaksi direktiivin mukaisesti toiminnanharjoittajalle velvollisuus asettaa tällainen vakuus tarvittaessa. Tällä hetkellä suomalaisessa ympäristölupamenettelyssä vakuutta sovelletaan, mutta vakuusvaatimus ei ole aina sitova, vaan sitä sovelletaan osittain viranomaisen harkinnan mukaan.

Muutoksenhaku ja valitusoikeus

Kaivoshankkeille on tyypillistä useat erityyppiset hallintopäätökset lupamenettelyn edetessä. Muutoksenhakureittinä on tällä hetkellä kuitenkin kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä suoraan korkein hallinto-oikeus. Tähän on kiinnittänyt myös kaivoslain uudistamistyöryhmä huomiota väliraportissaan ja todennut, että kaksasteinen muutoksenhakureitti hallinto-oikeuden kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen voisi olla luonteva. Jotta kansalaisen oikeusturva toteutuisi (PL 21 §), ehdotetaan lakialoitteessa, että ministeriön päätökseen haetaan valittamalla muutosta ensin hallinto-oikeudesta ja sitten korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Århusin sopimus asettaa velvollisuuksia myös muutoksenhakuoikeutettujen piiriin laajuuteen. Kaivoslaki ei täytä sopimuksen velvoitteita tältäkin osin. Muun muassa järjestöiltä puuttuu valitusoikeus. Lakialoitteessa ehdotetaan lisättäväksi oma pykälä valitusoikeudesta. Valitusoikeus olisi asianosaisella, yhteisöillä ja säätiöillä, joiden toimialaan hankkeen vaikutukset saattavat kuulua, toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, sekä asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

Soveltaminen

Aloitteessa ehdotetaan, että lakia sovelletaan myös niihin kaivosvaltaus- ja kaivospiirihakemuksiin, jotka on laitettu vireille ennen tämän lain voimaantuloa.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1965 annetun kaivoslain (503/1965) 6 §:n 1 momentti, 68 § sekä 71 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 1 momentti osaksi laeissa 1625/1992 ja 1102/2000 ja 71 §:n 2 momentti laissa 1103/1996, sekä

lisätään lakiin uusi 9 a—9 d §, 23 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 208/1995 ja mainituksa laissa 1102/2000, uusi 3 momentti, 23 a §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 474/1994 ja 1076/1995, uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 23 b—23 d ja 68 a § seuraavasti:

6 §

Valtausta ei saa suorittaa (valtauksen esteet):

1) valtausalueella, kaivospiirissä tai toisen kaivospiirin apualueella taikka vireillä olevan kaivospiirihakemuksen tarkoittamalla alueella;

2) aikaisemmalla valtausalueella tai kaivospiirissä ilman kauppa- ja teollisuusministeriön lupaa, jollei viittä vuotta ole kulunut valtauksen tai kaivosoikeuden raukeamisesta;

3) rajavyöhykkeellä ilman valtioneuvoston lupaa;

4) linnoitusalueella tai sitä ympäröivällä niin leveällä vyöhykkeellä, kuin asetuksella säädetään;

5) 30 metriä lähempänä lentokenttää, maantietä, katurakennusta tai yleiseen liikenteeseen käytettyä rautatietä taikka kanavaa;

6) 100 metriä lähempänä rakennusta, jota käytetään tai aiotaan käyttää asuntona, lomiasuntona tai työhuoneena, taikka sellaista rakennusta varten varattua tonttia tai rakennuspaikkaa, jossa on aloitettu rakentamista tarkoittavat työt, tai yleistä rakennusta tai laitosta taikka yli 35 000 voltin jännitteistä sähkölinjaa tai muuntoasemaa eikä puutarhassa taikka asuinrakennuksen yhteydessä olevassa puistossa;

7) teollisuuslaitoksen alueella tai sen käyttämällä varasto- tai jätealueella;

8) asemakaavan, oikeusvaikutteisen yleiskaavan, seutu- tai maakuntakaavan alueella, jos kaa-

vassa on maankäyttöön liittyviä merkittäviä esteitä;

9) alueella, jolla on voimassa rakennuskielto tai toimenpiderajoitus asema- tai yleiskaavan laatimiseksi;

10) kirkko- tai hautausmaalla;

11) luonnonsuojelualueella, kaavan suojelualuevarauksella, kansallisessa kaupunkipuistossa tai maisemansuojelualueella,

12) merkittävällä kulttuuri- tai luonnonperintöalueella tai muussa valtakunnallisten luonnon-suojeluohjelmien kohteessa; eikä

13) jos valtauksella on merkittäviä haitallisia vaikutuksia aluerakenteeseen, alueen ekologiseen kestävyyteen tai se aiheuttaa muutoin merkittäviä ympäristöhaittoja.

9 a §

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (468/1994) tarkoitettua hanketta koskevaan valtaushakemukseen, johon sisältyy uraanin, toriumin tai muun radioaktiivisen aineen koelouhintalupa, on liitettävä mainitun lain mukainen arviointiselostus. Siltä osin kuin selostukseen sisältyy tämän lain säännösten soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, ei samaa selvitystä vaadita uudestaan. Valtaushakemukseen annettavasta päätöksestä on käytävä ilmi, miten mainitun lain mukainen arviointi on otettu huomioon.

Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:ssä tarkoitettu arviointi.

9 b §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on huolehdittava siitä, että valtaushakemuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot. Ministeriön on varattava ainakin hankkeen vaikutusalueen kunnille, maakunnan liitolle ja alueelliselle ympäristökeskukselle tilaisuus antaa lausuntonsa hakemuksesta. Ministeriö voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

9 c §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on ennen valtaushakemuksen ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta ja etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

9 d §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on huolehdittava valtaushakemuksen tiedottamisesta kuuluttamalla siitä viipymättä vähintään 30 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia koskee.

Päätöksessä on ilmoitettava, miten lausunnot ja mielipiteet on otettu huomioon.

Kuulemisesta on muutoin voimassa, mitä hallintolaissa säädetään.

23 §

Jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoimintaan on toiminnanharjoittajan lisäksi asetettava toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely

asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Vakuus tai muu vastaava järjestely voidaan jättää vaatimatta, jos toiminnanharjoittaja on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on pienimuotoista. Vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

23 a §

Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi.

23 b §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on huolehdittava siitä, että kaivospiirihakemuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot. Ministeriön on varattava ainakin hankkeen vaikutusalueen kunnille, maakunnan liitolle ja alueelliselle ympäristökeskukselle tilaisuus antaa lausuntonsa hakemuksesta. Ministeriö voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

23 c §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on ennen kaivospiirihakemuksen ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta ja etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

23 d §

Kauppa- ja teollisuusministeriön on huolehdittava kaivospiirihakemuksen tiedottamisesta kuuluttamalla siitä viipymättä vähintään 60 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia koskee.

Kaivospiirihakemuksesta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä tässä laissa edellytetyllä tavalla tiedotettu ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.

Päätöksessä on ilmoitettava, miten lausunnot ja mielipiteet on otettu huomioon.

Kuulemisesta on muutoin voimassa, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

68 §

Kauppa- ja teollisuusministeriön tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten nojalla antamasta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

68 a §

Valitusoikeus on:

1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;

2) yhteisöillä ja säätiöillä, joiden toimialaan hankkeen vaikutukset saattavat kuulua;

3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;

4) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

Valvontaviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen edun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut tekemäänsä päätöstä tai kumonnut päätöksen.

71 §

Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä sekä muutoin tämän lain mukaista toimenpidettä suoritettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään. Luonnonsuojelualueella, luonnonsuojelulain mukaisella maisema-alueella ja linnoitusalueella on niin ikään noudatettava, mitä erikseen on säädetty tai määrätty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan myös ennen sen voimaantuloa vireille tulleisiin valtaus- ja kaivospiirihakemuksiin.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2006

Heidi Hautala /vihr
Pentti Tiusanen /vas
Merikukka Forsius /vihr
Antti Kaikkonen /kesk
Anni Sinnemäki /vihr
Oras Tynkkynen /vihr
Säde Tahvanainen /sd
Timo Soini /ps
Kirsi Ojansuu /vihr
Suvi-Anne Siimes /vas

Päivi Räsänen /kd
Sari Essayah /kd
Ulla Anttila /vihr
Erkki Pulliainen /vihr
Outi Ojala /vas
Janina Andersson /vihr
Eva Biaudet /r
Osmo Soininvaara /vihr
Tuija Brax /vihr
Tarja Cronberg /vihr

LA 12/2006 vp — Heidi Hautala /vihr ym.

Jyrki Kasvi /vihr
Annika Lapintie /vas
Irina Krohn /vihr
Kimmo Tiilikainen /kesk
Juha Rehula /kesk

Anne Huotari /vas
Arja Alho /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Raija Vahasalo /kok
Eero Lankia /kesk