INFOKORTTI 2

Elinkeinojen tasavertainen kohtelu

kaivosvetoomus.fi

Elinkeinojen tasavertainen kohtelu

Tilanne nyt

– Kaivoslupa on myönnettävä, ellei sille ole laissa mainittua estettä. Esteen määritelmä on niin vajaa, että mitään hyöty-haitta-arviointia ei tehdä, eikä hankkeen kokonaisvaikutusta arvioida esimerkiksi talouden, muiden elinkeinojen tai työllisyyden kannalta.

– Kaivoslupa pitää siis myöntää, jos sitä haetaan, vaikka se tarkoittaisi merkittäviä ja pysyviä menetyksiä alueen muille elinkeinoille.

– Tämä on merkityksellistä, sillä kaivoksia on monenlaisia: esimerkiksi Kaapelinkulman avolouhoksen käyttöikä oli vain kaksi vuotta, mutta sen aiheuttama saastuminen on pysyvää. Avolouhoksia suunnitellaan myös matkailualueiden välittömään läheisyyteen, kuten Ylläs 4,5 km:n, Ruka 12 km:n ja Lintulan luostari 2,4 km:n etäisyydellä.

Tilanne tulisi olla

– Kaivoshankkeen hyötyjen ja haittojen punnitseminen, eli intressivertailu, täytyy lisätä lakiin.

– Kaivoshankkeen kokonaisvaikutukset tulee kartoittaa tarkasti, niin että kaikkien osapuolten hyödyt ja haitat otetaan huomioon, mukaan lukien muut elinkeinot ja luontovauriot.

– Kaivoshankkeelle tulee myöntää lupa vain, jos sen paikallinen ja yhteiskunnallinen kokonaisvaikutus jää positiiviseksi.

Mikä on ongelman nimi?

- Kaivoshankkeille on tyypillistä, että alueen käyttäjien intressit ovat vastakkaisia[1]. **Kaivos on paikkasidonnainen elinkeino, mutta niin ovat myös alueella olevat monet muut elinkeinot**, kuten matkailu ja esimerkiksi maatalous[2].
- Matkailulle olennaista on etäisyys kaivoksen ja matkailun ydinalueen välillä[3]. Niin matkailulle kuin elintarviketeollisuudelle on olennaisen tärkeää myös Suomen puhtaan luonnon ja puhtaiden elintarvikkeiden brändi[4]. Menestysbrändin luominen on aina pitkän työn tulos, ja Suomenkin puhtaan luonnon brändiä on rakennettu onnistuneesti kymmenien vuosien ajan[5]. **Useammassa matkailijatutkimuksessa eri alueilla on ilmennyt, että 40 – 50 % matkailijoista ei palaisi uudelleen, mikäli matkailualueen viereen avattaisiin kaivos.** Tämä vaikutus oli erityisen merkittävä ulkomaisten matkailijoiden kohdalla[6]. Lue aiheesta lisää täältä.[7]
- Nykyisen kaivoslain tarkoituksena on, että kaivosviranomainen Tukes selvittää yleiset ja yksityiset edut laaja-alaisesti kaivoslupaharkinnassa (eli eri osapuolien haitat ja hyödyt), mutta tämän asianmukaisessa toteutumisessa on vakavia ongelmia – **käytännössä vaikutuksia ei selvitetä tai vertailla.**

---

[1] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022. s. 29

[2] https://www.epressi.com/tiedotteet/matkailu/mara-hallituksen-esitysluonnos-kaivoslain-muuttamisesta-ei-tayta-hallitusohjelman-tavoitteita.html

[3] Kaivostoiminnan koetut vaikutukset Kittilässä, 2019. Hannukaisen kaivos ja matkailu, DILACOMI-hanke, Mikko Jokinen, METLA, 2014.

[4] Business Finland, 2022.

[5] MaRa ry. Matkailijat karsastavat kaivoksia – DILACOMI-hanke, 2013.

[6] Pellervon taloustutkimus ja Suomen ympäristökeskus: Kaivostoiminnan hyötyjen ja ympäristöhaittojen euromääräinen arvottaminen, 2014. MaRa ry. Matkailijat karsastavat kaivoksia – DILACOMI-hanke, 2013. Hannukaisen kaivos ja matkailu, DILACOMI-hanke, Mikko Jokinen, METLA, 2014.

[7] https://kaivosvetoomus.fi/lisatietopaketti/matkailu/

- Lainsäädännön toimivuuden arvioinnissa todettiinkin, että ”kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen välistä vaikutusperusteista punnintaa ei tapahdu kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella ja *esimerkiksi* ***muulle elinkeinolle aiheutuva haitta saa kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä verrattain vähän sijaa.*** ”[8]
- Kaivoshankkeen vaikutusten arviointi niin puutteellista ja kaivoslupamenettelyn ehdottoman esteen rima on niin korkealla, että lakiesityksen esittämä pieni parannus ”ja”-sanasta ”tai”-sanan käyttöön ei tuo käytännön muutosta tilanteeseen (kaivosluvan esteenä olisi paikkakunnan asutus- ***tai*** elinkeino-olojen merkittävä heikennys)[9] Vaikka muulle elinkeinolle aiheutuva haitta olisi merkittävää, sitä on hyvin vaikea havaita, mikäli sitä ei mitenkään selvitetä.
- Kaivoslain luonteeseen kuuluu, että viranomaisella ei ole harkinnanvaraa kaivosluvan myöntämisessä, vaan **kaivoslupa tulee aina myöntää, mikäli kaivoslain mainitsemaa estettä ei ole**[10]. Tämä korostaa sen epäoikeudenmukaisuutta, että haittoja ja menetyksiä ei selvitetä asianmukaisesti kaivoslupaprosessien yhteydessä. **Kun yleisiä ja yksityisiä etuja (sisältäen haitat ja menetykset) ei ole asianmukaisesti selvitetty**, eikä kaivoslaki sisällä muuta intressien selvittämistä, kaivoslupa myönnetään lähtökohtaisesti aina.
- On myös kohtuuton vaatimus muilta alueen elinkeinonharjoittajilta, että haitat tulisi todistaa oma-aloitteisesti kalliiden oikeudenkäyntimenettelyiden kautta. Vaikka oikeusprosesseihin sijoittaisi satoja tuhansia euroja, kuten Ylläksen Hannukaisen kaivoshankkeen elinkeinonharjoittajat, niin silti tämä ei takaa yleisten ja yksityisten etujen asianmukaista selvittämistä. Tämä **johtuu pitkälti konsulttivetoisten YVA-selvitysten ongelmista**. Lue asiasta lisää täältä.[11]
- Nykyisen kaivoslakiesityksen yhteydessä intressivertailua selvittämään asetettiin työryhmä. Työryhmän toimiala rajattiin niin, että sen tuli selvittää sellaisen intressivertailun mahdollisuutta, missä vertailtavat intressit perustuvat pelkästään kaivoslakiin[12].
- Työryhmä totesikin, että tällainen intressivertailu ei ole toteutettavissa. Raportista kuitenkin ilmenee, että **jos ympäristölupa ja kaivoslupa käsiteltäisiin samanaikaisesti**, niin silloin eri osa-alueita yhdistävän intressivertailun kehittämiselle olisi paremmat edellytykset[13].
- Työryhmän raportissa hahmotellaan tällaista osa-alueet yhdistävää intressivertailua alustavasti. Voit lukea työryhmän alustavista pohdinnoista enemmän täältä.[14]
- Selvityksissä ja vertailuissa on myös tärkeää ottaa huomioon **aika kaivostoiminnan loppumisen jälkeen**. Kaivos tuo verotuloja ja työpaikkoja toimintansa ajaksi, mutta kaivostoiminnan loppuminen merkitsee huomattavia työpaikka- ja

[8] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 107
[9] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 105 ja s. 150
[10] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, 2022. s. 19
[11] https://kaivosvetoomus.fi/lisatietopaketti/infokortit/yva-ylupa/
[12] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022. s. 195 & s. 268.
[13] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022. s. 292
[14] https://kaivosvetoomus.fi/lisatietopaketti/intressivertailun-hahmottelu/

verotulomenetyksiä alueella**.** Pellervon taloustutkimuksen ”Kaivostoiminnan rahallinen arvottaminen” -raportissa todettiin, että joillain paikkakunnilla matkailu menetti yhtä paljon verotuloja ja työpaikkoja kuin mitä kaivos toi alueelle toimintansa aikana[15]. Näillä paikkakunnilla kokonaisvaikutus voi kääntyä helposti negatiiviseksi, kun kaivoksen suljettua alueen matkailuimago ja matkailun työpaikat eivät todennäköisesti palaudu välittömästi lähtötasolle.

- Esitetty intressivertailu kunnan kaavoituksen yhteydessä ei ole riittävä mekanismi. Intressivertailuselvityksen raportin mukaan ”**kuntatason viranomainen ei yleensä pystyisi arvioimaan kaikkia intressivertailun osatekijöitä**”[16]. Nykyjärjestelmässä kunnalla ei myöskään usein ole tietoa kaivoshankkeen ympäristövaikutuksista (eli hankkeen ympäristölupaa) kaavoittaessaan alueita. Pelkästään yhden kunnan kaavoitukseen perustuva päätöksenteko ei huomioi muiden vaikutusalueen kuntien ja muiden tahojen hyötyjä ja haittoja.
- Kauppasopimusten kanssa voi aiheutua ongelmia etenkin, jos kunta päättää kaivostoiminnan sijoittumisesta vasta kaivosluvan yhteydessä, kun malminetsintätutkimuksia on jo ehditty tehdä. **Sijoittajansuojan kannalta on ongelmallista, jos päätöksiä ei voi ennakoida.** CETA-sopimuksen näkökulmasta intressejä ”olisi avattava riittävästi jo säädöstasolla ja niitä olisi tulkittava yhdenvertaisesti kaikkiin hakijoihin (mm. CETA 8.6 artikla)”[17]. Vertailtavien osa-alueiden tulisi olla kaikille samat, eikä eroja saisi olla esimerkiksi eri kuntien ja hakijoiden välillä[18]. Sijoittajan tulee pystyä arvioimaan tai laskemaan riittävällä todennäköisyydellä, voiko kaivosluvan saada kyseiselle alueelle. CETA-sopimus on merkittävä, sillä yli puolet Suomen tämänhetkisistä kaivosyhtiöistä on kanadalaisomistuksessa.
- Vähimmäisvaatimuksena tulisi yleisten ja yksityisten etujen, mukaan lukien haitat ja menetykset, selvityksiä parantaa. Tällöin asianosaiset voisivat vähintään saada haittakorvauksia tosiasiallisista menetyksistä, ja muiden elinkeinojen huomiointi suhteessa kaivostoimintaan paranisi. Haittojen ja menetysten asianmukaiset selvitykset loisivat myös pohjaa intressivertailun kehittämiseksi. Lue lisää täältä.[19]

Miten tähän voisi puuttua?

- Kaivosluvan ja ympäristöluvan pakollinen yhteensovittaminen mahdollistaisi intressivertailun kehittämisen, nyt tai asteittain. Lue lisää täältä.[20]

[15] Pellervon taloustutkimus: Kaivostoiminnan hyötyjen ja ympäristöhaittojen euromääräinen arvottaminen, 2014
[16] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 288
[17] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 253
[18] Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 2022 s. 254
[19] https://kaivosvetoomus.fi/3-pointtia/ (vähimmäisvaatimukset oikeudenmukaiseen kaivoslakiin)
[20] https://kaivosvetoomus.fi/lisatietopaketti/ymparistolupa-ensin/

- Jos ympäristölupaa ja kaivoslupaa ei käsitellä samanaikaisesti, niin silloin kaivoksen vakuudet, kannattavuuslaskelma, kaivosluvan edellytykset ja esteet sekä yleisten ja yksityisten etujen määräykset tulisi tarkistaa ympäristöluvan myöntämisen jälkeen.

- Ympäristöluvan ja kaivosluvan yhdistävän intressivertailun kehittämiseen tulisi asettaa uusi työryhmä. Intressivertailun toteuttamista rahamääräiseksi muuntamalla on hahmoteltu jo useassa hankkeessa, joista jotkut ovat myös edelleen kesken. Lue lisää asiasta täältä.[21]
- Intressivertailun positiivinen kokonaisvaikutus, joka huomioi kaivoksen sulkemisen jälkeisen ajan, kirjataan kaivosluvan myöntämisen ehdoksi.
- Vähimmäisvaatimuksena kaivoksen vaikutuksia tulisi selvittää paljon nykyistä tarkemmin. Yleisten ja yksityisten etujen menetykset tulisi arvioida karkeasti myös rahamääräisesti sulkemissuunnitelman vakuusarvion yhteydessä, jotta niiden suuruusluokka on tiedossa kaivoshankkeen taloudellisen kannattavuuden tarkasteluun. Tämä tarkoittaisi muiden elinkeinojen intressien jonkinlaista huomioimista kaivoslupaprosessissa. Ennakoiduille mutta ei varmoille haittavaikutuksille tulisi voida asettaa vakuus, jotta haitankärsijä saa korvaukset vaikka kaivosyritys ajabutuu konkurssiin.
- Ongelmia on etenkin YVA-raporttien laajuudessa ympäristövaikutusten arvioinnin osalta ja erityisesti konsulttien koostamien raporttien asiantuntijuudessa ja riippumattomuudessa. Konsulttivetoisten YVA-raporttien riippumattomuutta ja tieteellistä pätevyyttä tulisi selvittää ja pyrkiä parantamaan.

- Kaivoslakiin lisättävillä kirjauksilla voidaan ohjata YVA-selostuksia kattavimmiksi (kaivoslupahakemuksen vaatimuksilla), ja täten varmistaa haitankärsijöiden korvausten asianmukaiset arvioinnit. Lue lisää täältä.[19]

[21] https://kaivosvetoomus.fi/lisatietopaketti/intressivertailun-hahmottelu/