



MAGNUSSON

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

PL 32

00023 Valtioneuvosto

Sähköpostitse: kirjaamo.tem@gov.fi

MAGNUS MINERALS OY:N LAUSUNTO KAIVOSLAKIIN EHDOTETUISTA MUUTOKSISTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on 3.3.2022 julkaisemassaan tiedotteessa pyytänyt lausuntoja kaivoslakiin ehdotetuista muutoksista. Lausunnonantajilta on pyydetty erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin: 1) mitä hyötyjä lausunnonantaja näkee esitetyissä muutoksissa ja mitä muita muutoksia lausunnonantaja ehdottaa ja miksi? 2) Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei; miten sääntelykokonaisuutta voisi selkeyttää? 3) Onko lausunnonantajalla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itselleen, harjoittamalleen elinkeinolle tai muutoin. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla, millaisilla? 4) Maankäyttö on nykyisin voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia lausunnonantaja näkee esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja lausunnonantaja näkee kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi? 5) Näkeekö lausunnonantaja esitetyn vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee? sekä 6) Miten lausunnonantaja arvioi saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi esitettyjen lupamääräysten vaikutusta?

1.1 Lausunnonantajasta

Lausunnonantaja Magnus Minerals Oy on yksityinen suomalainen malminetsintäyhtiö, jonka kotipaikka on Tampere. Magnus Minerals Oy:llä on malminetsintään liittyviä aluevarauksia erityisesti Keski-Suomen ja Keski-Lapin alueella. Lisäksi Magnus Minerals Oy ylläpitää yhtä Suomen laajimmista malminetsinnän tietokannoista.

SIMPLIFYING MATTERS – WWW.MAGNUSSONLAW.COM

HELSINKI

Jaakonkatu 3 A, 6th floor

FI-00100 Helsinki, Finland

TAMPERE

Kalevantie 2 (Technopolis Yliopistonrinne)

FI-33100 Tampere, Finland

1.2 Lausunnonantajan muutosehdotukset

Lausunnonantaja katsoo, että kaivoslakiin ehdotetut muutokset heikentävät osaltaan merkittäväällä tavalla malminetsintäyhtiöiden oikeutta harjoittaa elinkeinoaan. Lisäksi muutokset voivat heikentää haitallisella tavalla kaivoslainsäädännön ennakoitavuutta ja lupamenettelyn sujuvuutta. Näiltä osin lausunnonantaja toteaa tarkemmin seuraavaa.

Ilmoitus etsintätyöstä

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan maanomistajan luvalla tehtävä etsintätyö olisi jatkossakin sallittava ilman erillistä kirjallista ilmoitusta kaivosviranomaiselle. Maanomistajan luvalla tehtävä etsintä sisältää yleensä vain vähäisiä valmistelevia ja alustavia toimenpiteitä, jotka eivät aiheuta haittaa muulle maan käytölle. Näin ollen kirjallinen ilmoitus lisäisi täysin tarpeettomasti kaivosviranomaisen työtehtäviä sekä aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia malminetsintäyhtiölle.

Varausmaksu

Kaivoslain uudistusta koskevassa esityksessä esitetään varausalueen pinta-alan perusteella määräytyvän varausmaksun perimistä. Lausunnonantaja pitää esitetyn varausmaksun perimistä suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet ovat oikeudenmukaisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Varausmaksun tavoitteena on esityksen mukaan kannustaa varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa. Lausunnonantajan näkemyksen mukaan sama vaikutus saavutettaisiin myös merkittävästi pienemällä maksulla. Näin ollen esitettyä varausmaksua on pidettävä suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Edelleen on syytä huomioida myös varausmaksun perimiseen liittyvät todennäköiset haittavaikutukset. Varausmaksun periminen aiheuttaa merkittävää lisätyötä malminetsintäyhtiölle, sillä malminetsintäyhtiön on jo ennen alueen varaamista tehtävä merkittäviä selvityksiä alueen mineraalipotentialin toteamiseksi. Näin ollen varausmaksu nostaa malminetsintäyhtiölle syntyviä kuluja myös välillisesti. Lausunnonantaja pitää todennäköisenä, että varausmaksu aiheuttaa lisätyötä myös kaivosviranomaiselle, mikä voi pidentää varaushakemusten käsittelyaikoja.

Varauspäätöksen voimassaolo

Lausunnonantaja edelleen huomauttaa, että esitystä varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentämistä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen, on pidettävä epäonnistuneena. Malminetsintä ja kaivostoiminta ovat hyvin pitkäjänteisiä toimintoja. Globaalikeskiarvo kaivoksen perustamiselle on lähes 20 vuotta esiintymän löytymisestä, jolloin malminetsintään on jo kulunut vähintään vuosia tai jopa vuosikymmeniä.¹ Kaivostoiminta on myös jossain määrin kausiluonteista. Varauspäätökselle esitettyä lyhennettyä vuoden voimassaoloaikaa on näin ollen pidettävä liian lyhyenä. Malminetsintäyhtiöllä ei olisi riittäviä mahdollisuuksia selvittää etsintäluvan hakemisen perusteita tai etsintätyön vaikutuksia.

¹ Kaivosteollisuus ry *Malminetsintäopas* 2021, s. 11.

Mikäli edellä esitetystä huolimatta varauspäätöksen voimassaoloaikaa lyhennettäisiin 24 kuukaudesta 12 kuukauteen, on niin sanottua karenssiainaa lyhennettävä vastaavasti 12 kuukaudesta 6 kuukauteen. Kaivoslain 44 §:n mukaan varausilmoitus ei saa koskea aluetta, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen. Varausilmoitus ei myöskään saa koskea aiemmin varausalueena ollutta aluetta ennen kuin vuosi on kulunut varauspäätöksen raukeamisesta tai peruuttamisesta.

Jotta varauksen voimassaoloajan merkittävästä lyhentämisestä ei aiheutuisi varauksen haltijalle kohtuutonta haittaa, on tälle varattava tilaisuus hakea alueelle uutta varausta pian edellisen varauksen päättymisen jälkeen. Tätä tavoitetta tukee kaivoslain 44 §:n mukaisen karenssiajan lyhentäminen.

Maanomistajien suostumus

Malminetsintäluvan osalta esityksessä ehdotetaan, että luvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä olisi jatkossa maanomistajien suostumus, kun malminetsintä lupa on ollut voimassa 10 vuotta. Suostumuksen edellyttäminen tarkoittaisi malminetsintäyhtiölle jälleen kustannusten kasvamista sekä hallinnonin että maanomistajien kanssa käytävien neuvottelujen vuoksi. Suostumuksen edellyttämistä on pidettävä erityisen raskaana niille luvanhaltioille, joiden etsintäalueelle sijoittuu kymmenien tai jopa satojen eri maanomistajien alueelle. Edellytys myös lisää luvanhaltijan liiketoimintariskiä, mikäli etsintätyötä ei saada suoritettua 10 vuoden määräajassa.

Lausunnonantaja katsoo, että esitetyillä muutoksilla heikennetään kohtuuttomasti malminetsintäyhtiön mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaansa. Kustannusten kasvu ja tarpeettoman byrokratian lisääminen heikentävät malminetsintän kannattavuutta ja vaarantavat aiemmin toimivaksi arvioidun kaivoslain ennakoitavuuden sekä lupamenettelyn sujuvuuden.

1.3 Kunnan päätösvallan vahvistaminen

Lausunnonantaja lausuu vielä erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön esittämän kysymyksen 4 osalta seuraavaa.

Kaivoslakiin ehdotetuilla uudistuksilla parannettaisiin kunnan vaikutusmahdollisuuksia kaivoslupaharkinnassa. Kunnan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen tapahtuu kuitenkin sekä valtion että malminetsintäyhtiöiden kustannuksella.

Lakiuudistuksessa säädettäisiin, että kunnilla on oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Kaivostoiminnan tulisi perustua kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan. Kunta toisin sanoen päättäisi, kaavoitettaisiinko alue kaivoshanketta varten.

Voimassa olevan kaivoslain 47 §:n mukaan kaivosluvan myöntäminen edellyttää, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. 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.

Ehdotuksen 47 §:ssä todetaan vastaavasti, että kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavan laatimisesta huolehtii MRL 27 §:n nojalla maakunnan liitto.

MRL 35 §:n mukaan yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaavan laatimisesta huolehtii kunta (MRL 36 §).

MRL 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 52 §).

Edellytys voimassa olevasta yleis- tai asemakaavasta antaa kunnalle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, myönnetäänkö toiminnanharjoittajalle kunnan alueelle kaivoslupaa vai ei. Lausunnonantaja katsoo, että tällä poiketaan merkittävällä tavalla siitä konsessioperiaatteesta, jonka nojalla valtion katsotaan omistavan maakamaran raaka-ainevarannot. Esityksellä myös tosiasiaa syrjäytetään lupaviranomainen Tukes kaivosluvista päättävänä viranomaisena.

Kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.² Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.³

Esityksessä uudeksi kaivoslaiksi ei ole riittävästi arvioitu kunnan mahdollisuuksia selviytyä sille kaivoslain uudistuksessa määrättävistä uusista tehtävistä. Lausunnonantaja katsoo, että tehtävien siirtäminen valtiolta ja valvontaviranomaiselta TUKES:lta kunnalle aiheuttaa jälleen kaivostoimintaan lisäbyrokratiaa ja sääntelyn epäselvyyttä. Lisäksi kunnan toimivallan lisääminen tulee varmuudella hidastamaan lupamenettelyä merkittävästi. Joka tapauksessa on selvää, että yksityiskohtaisen asemakaavan laatimisprosessi on selvästi maakuntakaavoitusta työläämpää.

² HE 309/1993 vp, s. 26.

³ Kts. esim. PeVM 25/1994, s.

1.4 Lopuksi


Kaivoslain uudistuksessa on otettava huomioon, että Suomi oli kaivos- ja malminetsintäinvestointien kokonaishoukuttelevuudessa vuonna 2020 sijalla 10⁴. Yhtenä osatekijänä Suomen kohtuullisen hyvään sijoitukseen on kaivoslain ennakoitavuus ja lupamenettelyn sujuvuus. Nyt kaivoslakiin esitettävät muutokset vaarantavat kaivoslain ennakoitavuutta ja lupamenettelyn sujuvuutta merkittävästi. Kaivoslakiin esitetyt muutokset todennäköisesti johtavatkin Suomen kokonaishoukuttelevuuden merkittävään heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena, mikä on vastoin lainsäädäntöhankkeelle asetettua tavoitetta.

Kaivostoiminta on kuitenkin välttämätöntä metallitarpeiden täyttämiseksi. Suomen tulisi pyrkiä ylläpitämään asemaansa Euroopan johtavana kaivosmaana. Suomi on kaivosten päästöjen ja ympäristövaikutusten osalta korkealla tasolla, mikä selittyy tehokkaalla viranomaistoiminnalla ja teollisuuden sitoutumisella kestävän kehityksen mukaiseen toimintaan. Mikäli kaivostoiminta siirtyy enenevässä määrin vähemmän kehittyneisiin maihin, ympäristölle haitalliset kaivostoiminnot lisääntyvät, mikä on vastoin lainsäädäntöhankkeelle asetettua tavoitetta.

Esitetyt muutokset voivat johtaa lupaprosessien monimutkaistumiseen ja kustannusten nousuun, jolloin Suomen asema kaivostoiminnan edelläkävijänä heikkenee millä on myös talouselämälle haitallisia seurauksia. Suomen aseman heikkenemisen seurauksena myös kaivoslain uudistuksessa esitetyt ympäristönsuojelutavoitteet voivat jäädä globaalilla tasolla tosiasiaa toteutumatta.

Voimassaoleva oikeustila turvaa toisaalta kaivostoiminnan edellytykset että kaivostoimintaan liittyvien muiden intressipiirien edut lausunnonantajien näkemysten mukaan hyvin, eikä muutosehdotuksia voida pitää perusteltuina tai tarpeellisina.

Tampere 8.4.2022



Carl Löfberg

CEO, Magnus Minerals OY



Ville Salonen

AA, VT, Asianajotoimisto Magnusson Oy

⁴ Yunis and Aliakbari *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2020*, s. 37.