

Asia: VN/12316/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

Maanmittauslaitos ei lausu tältä osin, koska muutoksilla ei ole eksplisiittistä merkitystä MML:n lakisääteisistä tehtävistä huolehtimisen kannalta.

2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

Yleisesti lunastuskorvausten tai kaivoslaissa kaivostoimituksessa määrättävien lunastuskorvausten määräämisen kannalta epäselvyydet eri toimenpiteiden

asemoitumisella eri lainsäädäntöjen sovelluspiiriin ovat ei-toivottuja. Lunastuksen osapuolten näkökulmasta juridinen epäselvyys eri toimenpiteiden

korvattavuudesta eri lainsäädännöissä säännellyissä eri menettelyissä ei lisää korvauksen saajan oikeusturvaa. Lisäksi korvauksen maksaja saattaa joutua maksamaan lunastuskorvauksia päällekkäin eri prosesseissa. Tuloksena voi olla korvausratkaisu, jossa periaatteen luonteinen rikastumiskielto tulee rikotuksi. Toisaalta tilanne voi olla epäselvän ja päällekkäisen korvaussääntelyn kannalta myös se, että luovuttajan oikeus täyteen korvaukseen

estyy.

Maanomistajan kannalta voi olla epäedullista lisäksi se, että eri alojen lainsäädännöissä samasta alueesta voi olla ristiriitaisia määräyksiä alueen käytöstä.

Luonnonsuojelullisesti mahdollisesti arvokas alue, jolla on hyödynnettäviä kaivoskivennäisiä, saattaa ns. varovaisuusperiaatteen kautta jäädä sekä kaivosoikeuden potentiaalisen haltijan että maanomistajan ja suojelun kannalta oikeudellisesti ja maankäytöllisesti asemaan, jolloin omistajan ja kaivosoikeudenhaltijan oikeudet ovat vuosikausia hyödyntämättä.

3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

Maanmittauslaitos ei lausu tältä osin. Maanmittauslaitos ei ole valtion maiden ollessa kysymyksessä niin sanottu haltijavirasto, jonka toimintoja esimerkiksi

malminetsintä haittaisi.

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Kaavoitus ei ole Maanmittauslaitoksen lakisääteisiä tehtäviä. Ns. varovaisuusperiaate luonnonsuojelussa voi johtaa yksityisen omistamien alueiden jäämistä vuosikymmeniksi hyödyntämättä. Kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista koskeva lainsäädäntö asemakaava-alueilla ei sisällä maanalaista kaivostoimintaa edistäviä säännöksiä. Kolmiulotteinen kaivoskiinteistö, jonka kaivosoikeuden haltija omistaa, ei sisällä sääntelyä kiinteistölajeista tilan muodostamiseen. Kaivosoikeuden haltijan kiinteistö ei voi olla omistajan osoituksesta lunastusyksikkö tai yleinen alue, jonka jälkimmäisen voi omistaa vain kunta KML:n yleisen alueen määrittelyssä. Lisäksi sitovan tonttijaon laatiminen maan alle kaivostarkoituksiin osoitetun rakennuskorttelin tontiksi muodostamiseksi on jo nyt käytännössä osoittautunut tarpeettoman monimutkaiseksi ja turhan ”byrokraattiseksi” menettelyksi. Yksityisen omistaman maanalaisen pysäköintitilan tilaksi muodostaminen 3D-tilaksi tai yksityisen kaivosoikeuden haltijan omistaman maanalaisen asemakaavan kaivosvarauksen muodostaminen 3D-kiinteistöksi ilman sitovaa tonttijakoa ei ole mahdollista, vaikka tarvetta käytännössä tällaiseen on.

5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

Tältä osin Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- **ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan**
- **ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden**

Maanmittauslaitoksessa nähdään, että kaivoslupaprosessissa saamelaisten oikeudet saamelaisalueella on otettu kohtuullisesti huomioon. Ylä-Lapissa esim. poronhoitoon käytetyt alueet ovat n. 90 %:sesti kiinteistöalajiltaan valtion metsiä.

Maanmittauslaitos lausuu, että kaivoslaista tai sen esitöistä ei selkeästi ilmene, saako kaivosoikeuden haltija myydä sen sivutuotteen, jota ei käytetä osana kaivostoimintaa. Voidaan erotella etukäteinen kontrolli ja jälkikäteinen kontrolli. Kaivostoimintakäytön ylittävän sivutuotekorvauksen myynnistä olisi sovittava maanomistajien kanssa. Kaivostoimintakäytön ylittävän sivutuotekorvauksen myynti voidaan tehdä sopimatta maanomistajien kanssa. Kaivosoikeuden haltija myy sivutuotteen, pyrkii pääsemään sopuun maanomistajan kanssa ja ellei sopimusta saada, jompikumpi hakee kaivostoimitusta (jossa kohtuullisuus kontrolloidaan).

Etukäteisen kontrollin haasteena on, jos korvauksesta ei sovita, että lunastustoimikunta määrää markkinahinnan, joka voi jäädä pelkän arvion varaan, ilman selvyyttä hinnan ”markkina-arvosta”.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Kaivoslaki 17 §:n 1 mom. 2 kohdassa säädetään, että kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivostoiminnassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan (kaivostoiminnansivutuote) Kaivoslain 101 §:ssä määrätään, että kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä kaivostoiminnan sivutuotteista saadusta hyödystä vuotuinen kiinteistökohtainen korvaus (sivutuotekorvaus). Tämän on oltava kohtuullinen ottaen huomioon sivutuotteen taloudelliseen arvoon vaikuttavat perusteet. Jos kaivosluvan haltija ja kiinteistön omistaja eivät sovi korvauksesta, se on enintään 10 prosenttia sivutuotteesta saadusta myyntitulosta.

Kaivoslaki 104 §:ssä säädetään, että asianosaiset voivat sopia 101 §:ssä tarkoitetun korvauksen suorittamisesta ja määrästä sekä muistakin korvausta koskevista seikoista. Sopimus on tehtävä kirjallisesti. Jollei 1 momentissa tarkoitetusta korvauksesta sovita, korvausvaatimus on esitettävä korvausta vaativan taikka asianomaisen etsintätyöstä vastaavan tai luvanhaltijan hakemuksesta pidettävässä 8 luvussa tarkoitetussa kaivostoimituksessa. Toimitusta on haettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun asianomainen lupa on rauennut tai peruutettu taikka etsintätyöstä aiheutunut vahinko tai haitta ilmenee.

Kaivoslain perusteluissa (HE 273/2009 vp. s. 55) lausutaan, että kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajat saavat sivutuotekorvauksen, joka perustuu muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä maa-aineksista saatuun hyötyyn.

Kaivoslain 101 §:ää koskevassa esitöiden kohdassa (s. 131) lausutaan seuraavaa: ” Kaivoslupa oikeuttaisi 17 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla hyödyntämään

kaivostoiminnan sivutuotteet. Jos kaivostoiminnan sivutuotetta ei käytettäisi kaivostoimintaan (esimerkiksi kaivoksen rakentamiseen), kaivoslupan haltijan olisi maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille sivutuotteista saadusta hyödystä vuotuinen kiinteistökohtainen korvaus (sivutuotekorvaus).”

Jälkikäteisen kontrollin haasteena on se, että kaivoslaissa ei sinällään veloiteta hakemaan kaivostoimitusta, vaan laissa annetaan siihen mahdollisuus. Maanmittauslaitoksessa on nähty, että sikäli kuin kaivosoikeuden haltija myy sivutuotteen, eikä saa sopimusta korvauksesta aikaiseksi, kaivosoikeuden haltija olisi veloitettava hakemaan kaivostoimitusta. Sikäli kuin maanomistaja hakee kaivostoimitusta, lähtökohtana olisi se, että toimituksen toimituskustannuksista vastaisi kaivosoikeuden haltija. Kiinteistönmuodostamislain 211 § tulisi sovellettavaksi, jos maanomistaja shikaanitarkoituksessa hakee samaa toimitusta uudelleen.

Ehdotettuihin uusiin 77 ja 77 a §:ään kaivostoimituksesta eri tilanteissa Maanmittauslaitoksella ei ole tässä vaiheessa huomauttamista. Kiinteistönmuodostamislain 109 §:ssä tosin jo säännellään käyttöoikeusalueen rajan määrittämisestä kiinteistönmäärityksessä. Kuitenkin tarve on olemassa toimituslajille, jossa määrätään vanhastaan olevan kaivoskäyttöoikeuden (tai kaivospiirin taikka kaivosaluelunastusluvan) rajat sekä vastaavasti kuin maantie- tai ratatoimituksessa voidaan suorittaa vähäisiä lisäalueen lunastuksia tilanteissa, joissa kaivosaluelunastusluvan ulottuvuuden ulkorajat ovat kaivostoiminnassa vuosikymmenten aikana ”illegaalisti” laajenneet ulkopuolisten, yksityisten maanomistajien kiinteistöille.

Maanmittauslaitos pitää lakiesityksen perustelujen sisältöä sivuilla 95–96 kattavana ja riittävänä.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain

muuttamisesta.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Petri Korpinen ja
maanmittausneuvos Markku Markkula