

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?**

MTK on esittänyt varausilmoituksen poistamista kokonaan lainsäädännöstä tarpeettomina.

Koska varausilmoituksen esitetään jäävän lakiin, esitetyt muutokset varausjärjestelmään ovat kaikki sinänsä kannatettavia, mutta eivät riittävästi toteuta niitä muutostarpeita, joita lain valmistelussa on esitetty.

Varausilmoitusten ongelmat ovat heikko tiedonsaanti (esim. etämaanomistajia ei tiedoteta suoraan, kuten kaavoituksessa), valitusoikeuksien puute, laajat varausalueet ilman aluerajauksia sekä alueen maanomistajille ja elinkeinonharjoittajille aiheutuva pitkä epätietoisuuden jakso, joka saattaa johtaa oman kiinteistön/elinkeinon kehittämisen pysähtymiseen, kiinteistön arvon alentumiseen sekä kiinteistömarkkinoiden muutoksiin.

MTK on esittänyt, että kaivoslain 7§:ää ja 9 §:ää täydennetään rajauksella, jonka mukaan pellot jätettäisiin kokonaan etsintätöiden ja malminetsinnän ulkopuolelle. Näin ollen ruuantuotantorauha

turvattaisiin ja pelloilla voisi toteuttaa etsintää ainoastaan maanomistajan luvalla ja maanomistajan ilmoittamana ajankohtana. Vaikka lainsäädäntömme turvaa sen, että kaikki aiheutetut haitat ja vahingot korvataan täysimääräisesti, eivät korvaukset kuitenkaan riittävästi turvaa elinkeinonharjoittamista ja siihen liittyviä investointisuunnitelmia.

Varausilmoituksen pituus rajoitetaan 12kk:ksi, paitsi jos hakija esittää erityisen syy, miksi varausta tulisi jatkaa 24kk:n pituiseksi. Laissa eikä perusteluissa kerrota, mitä nämä erityiset syyt voisivat olla. Esitystä tulisi tältä osin täsmentää.

Hehtaariperusteisen varausmaksun todellinen ohjausvaikutus syntyisi vain, mikäli maksun taso olisi vähintään 10 euroa/ha, nyt esitetyn 1euro/ha sijaan. Varaukset aiheuttavat liikaa epävarmuutta maankäyttöön tällä hetkellä. Lisäksi varausmaksu tulisi kohdistaa maanomistajille ja elinkeinonharjoittajille, eikä kaivosviranomaiselle. Esityksessä jää epäselväksi millaisesta maksusta tässä on nyt juridisesti kyse.

MTK huomauttaa myös päätösten ja maanomistajille lähetettävien muiden asiakirjojen selkokieliisyydestä. Esimerkiksi varausilmoituksista tulee MTK:hon paljon kysymyksiä, eikä asiakirjojen vastaanottajille ole lainkaan selvää mistä asiassa on kyse, mitä varausilmoitus tarkoittaa tai kenellä siitä on valitusoikeus. Lakiin tulisi vielä täsmentää, että varauspäätöksestä tulee ilmoittaa maanomistajille suoraan, ainakin etämaanomistajien osalta. Tämä olisi perusteltua senkin osalta, että toiminnanharjoittaja on 8§:n nojalla velvollinen ilmoittamaan jokaiselle maanomistajalle kirjallisesti 2 viikkoa ennen aiottujen etsintätöiden suorittamista.

Lakiin ehdotetaan tarkennuksia päätöksen sisällöstä ja informatiivisuudesta. Kuitenkaan valitusoikeutettujen joukkoa ei lakimuutoksessa olla muuttamassa varauspäätöksen vähäisten oikeusvaikutusten takia. Maanomistajilla ja kunnilla ei siis jatkossakaan ole valitusoikeutta varauspäätöksestä. Sen lisäksi, mitä laki toteaa varauspäätöksen sisältövaatimuksista, tulisi maanomistajille kertoa kenellä valitusoikeus on ja millä perusteella, mitä varauspäätös tarkoittaa sekä mitä oikeuksia ja velvollisuuksia etsintätöihin liittyy. Kuka esimerkiksi valvoo 8§:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista? Mikäli ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty, voiko maanomistaja kieltää etsintätöiden alueellaan?

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

Lakien rajapinnat sekoittuvat sekä lainsäädännön muutoksissa että oikeuskäytännössä jatkuvasti. Ennakointi vaikeutuu ja investointiympäristö muuttuu sen mukaisesti.

Luonnonsuojelulakiin on ilmeisesti tulossa muutoksia, joita ei ole mahdollista analysoida tämän lausuntokierroksen puitteissa, koska lain sisältö ei ole vielä tiedossa. Luonnonsuojelullisesti

mahdollisesti arvokas alue, jolla on hyödynnettäviä kaivoskivennäisiä, saattaa varovaisuusperiaatteen kautta jäädä sekä kaivosoikeuden potentiaalisen haltijan että maanomistajan ja suojelun kannalta oikeudellisesti ja maankäytöllisesti asemaan, jolloin omistajan ja kaivosoikeudenhaltijan oikeudet ovat vuosikautia hyödyntämättä. Lisäksi mahdollinen huomioonottovelvollisuus saattaa vaikuttaa yhdessä kaivoslakiin ehdotetun kaavoituksen tiukemman kytkemisen seurauksena johtaa tilanteisiin, joissa eri maankäyttömuotojen yhteensovittaminen vaikeutuu entisestään. Vesistöihin vaikuttavat toiminnot voivat niin ikään estyä, vaikka käytössä olisi parhaat käytössä olevat keinot vesistövaikutusten ehkäisemiseen. Varovaisuusperiaate kun voi ulottua myös luvitettavan toiminnan ulkopuolelle jos harkintaan otetaan kaiken hajakuormituksen aiheuttamat mahdolliset yhteisvaikutukset.

Kaavoituksen suhde lunastamiseen on myöskin erittäin epäselvää, esimerkiksi kaivosalueen tarvitsemien apualueiden osalta. Kysymyksiä on tullut myöskin etuostolain soveltumisesta apualueisiin. Epäselvää on myös se, onko varauspäätös tai malminetsintälupa asioita, jotka on ilmoitettava lain kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain nojalla.

Yleisesti lunastuskorvausten tai kaivoslaissa kaivostoimituksessa määrättävien lunastuskorvausten määräämisen kannalta epäselvyydet eri toimenpiteiden asemoitumisella eri lainsäädäntöjen sovelluspiiriin ovat ei-toivottuja. Juridinen epäselvyys eri toimenpiteiden korvattavuudesta eri lainsäädännöissä säännellyissä eri menettelyissä ei lisää korvauksen saajan eikä maksajan oikeusturvaa. Lunastusprosessit ja niiden käyttömahdollisuudet tunnetaan melko huonosti.

Kaivoskysymyksille tulisi olla sellainen selkeä yhteyspiste, jolla on valtakunnallinen neuvontavelvollisuus. Samaan tyyliin kuin meillä on uusiutuvan energian yhteyspiste tai tuulivoimaneuvonta. Nyt esitetystä lakiluonnoksesta tehostetaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta vain luvan hakijaan nähden. MTK pitää tätä riittämättömänä.

Maanomistajan kannalta voi olla epäedullista lisäksi se, että eri alojen lainsäädännöissä samasta alueesta voi olla ristiriitaisia määräyksiä alueen käytöstä. Kaavoituksen tuominen mukaan kaivossääntelyyn ei varmasti tule selkeyttämään tätä epäkohtaa.

Esityksessä ehdotetaan lain yleisiin periaatteisiin lisättäväksi, että vahingollisia ympäristövaikutuksia vältetään niin pitkälle kuin mahdollista. Tavoite on sinänsä tarkoituksenmukainen, mutta MTK ei pidä valittua ilmaisua ”niin pitkälle kuin mahdollista” sopivana lakitekstiin. Ympäristölainsäädäntömme ei perustu tämän tyyppiseen ajatteluun, eikä tavoite kuvasta myöskään mitigaatiohierarkian laajempaa ymmärrystä.

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

Pahimmillaan malminetsinnästä aiheutuva epävarmuustilanne on johtanut isojen matkailu- ja maatalousinvestointien perumiseen tai lykkäämiseen. Tällaisia haittoja tai menetyksiä ei korvata.

Konkreettisia ja korvattavia haittoja on aiheutunut esimerkiksi pelloille ja metsätaloudelle. Tällaiset haitat luonnollisesti myös korvataan. Erityisesti maataloudessa kaikenlaiset häiriötekijät tuovat lisää työtä ja harmia, erityisesti jos maanomistajan velvollisuudeksi jää työn valvominen ja työnjäljestä reklamoiminen. Lupaehtojen noudattamisen valvomisen ei pitäisi olla koskaan maanomistajan tehtävä. Valvonnasta aiheutuvia kuluja ei välttämättä määrätä korvattavaksi.

Etsintätyön ja malminetsinnän ennakkotiedottaminen maanomistajille ei aina onnistu. Toimenpiteiden ajoittaminen maanomistajan tahdon mukaisesti saattaisi vähentää aiheutuvia haittoja merkittävästi.

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?

Kaavoituksen edellytys kaivoslaissa on omiaan lisäämään epävarmuutta hankkeiden toteutumisessa. Toisaalta kaivostoiminnalla on merkittävimmät vaikutukset paikallistasolla ja kunnilla on oltava vaikuttava rooli toiminnan järjestämisessä. Kunnan kaavapäätökset ovat kuitenkin luonteeltaan poliittisia. Kunnan kaavoituksen edellytys tulee mahdollistamaan yhden valituskanavan lisää kaivoshankkeisiin. Luonnonsuojelulain uudistus sekä jatkuvasti monimutkaistuvat ympäristövaatimukset kaavoituksessa tulevat edellyttämään taitavaa kaavoitusta, että kaavoista saadaan pysyviä. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä erilaisten toimintojen yhteensovittaminen esimerkiksi susireviireillä tai poronhoitoalueilla on osoittautunut erittäin haastavaksi. MTK ei ole vakuuttunut siitä, että kaavoitus on paras keino lisätä kunnan päätösvaltaa kaivosasioissa. Esityksessä ei ole ilmennyt, mitä muita vaihtoehtoja päätösvallan lisäämiseksi olisi mahdollista toteuttaa.

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?

-

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

-

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

MTK ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

Kaivoslain muutostarpeet ovat tiivistetysti johtuneet siitä, että nykyisen kaivoslain aikana ei ole päästy luvittamaan uusia kaivoksia. Näin ollen on koettu, että luvat eivät ole olleet riittävän tiukkoja tai niitä ei ole pystytty syystä tai toisesta valvomaan riittävästi, viranomaisen ei ole saanut hilattua lupia ajan tasalle lupaehtojen eikä vakuuksien osalta ja jotkut ennallistamistoimenpiteistä on valunut valtion kustannettaviksi. Tilanne on johtanut siihen, että kaikkea kaivostoimintaan liittyvää on alettu tarkastella uusin silmin ja esimerkiksi varausilmoitukset ovat saaneet osakseen valtavasti huomiota.

Nyt esitetyt muutokset pyrkivät pureutumaan moniin epäkohtiin, joita valmistelussa on havaittu. Vakuussäätely uudistuu, ympäristön tason parantamiseksi esitetään muutosesityksiä, viranomaisen toimivaltaa laajennetaan ja toimijat ohjataan lailla avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Esitys jättää kuitenkin epäselväksi, että johtavatko muutokset toivottuihin lopputuloksiin. Jää epäselväksi, missä määrin olemassa olevien kaivosten lupiin pystytään puuttumaan. Vakuuksien hilaaminen riittävälle tasolle jää toistaiseksi lupaviranomaisen ja kaivosyhtiön väliseksi asiaksi, ellei asiasta anneta tarkempaa vakuustason laskemistapaa kertovaa asetusta.

Kaivoslain lisäksi tullaan kokonaisuudesta säätämään luonnonsuojelulaissa sekä kaivosveron kautta. Muutosten vaikutustenarviot ovat puutteelliset, eikä kokonaiskuvaa ole tässä vaiheessa mahdollista muodostaa.

Malminetsinnästä:

Kaivoslakiluonnoksen mukaan jatkossa maanomistajilla, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueen pinta-alan kiinteistöistä, olisi mahdollisuus kieltää malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen 10 vuoden jälkeen. Maanomistajien suostumuksesta voitaisiin kuitenkin poiketa valtioneuvoston päätöksellä. Muutos on jokseenkin näennäinen, eikä se todellisuudessa paranna maanomistajien oikeuksia.

Malminetsintää voitaisiin yhä toteuttaa maanomistajan luvalla. Maanomistajien oikeuksista voitaisiin säätää niin, että malminetsinnälle tarvittaisiin yli 50% etsintäalueen maanomistajien hyväksyntä heti ensimmäisessä malminetsintä lupa-prosessissa – eikä vasta 10 vuoden malminetsintäprosessin jälkeen. Valtioneuvoston myöntämä poikkeus sen sijaan voi olla perusteltu, kunhan ollaan varmoja siitä, että investointisuoja sopimukset eivät aseta Suomea välimiesmenettelyn uhkan alle. Mikäli maanomistajien hyväksyntä kytketään vasta 10 vuoden jatkoajan myöntämiseen, tulee % olla huomattavasti korkeampi kuin 50%.

Lakiesityksen 46 §:ään on lisätty uusi kohta, jonka mukaan malminetsintä lupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Perustelujen mukaan haittana ei kuitenkaan pidettäisi mahdollisen tulevan kaivostoiminnan aiheuttamaa epävarmuutta - vaikka juuri se on usein paljon merkittävämpi haitta muiden elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta kuin varsinaiset malminetsinnästä aiheutuvat maastotyöt. Perusteluissa nimenomaan mainitaan, että malminetsintätoimenpiteistä ei voida katsoa aiheutuvan merkittävää haittaa muulle elinkeinonharjoittamiselle. On vaikea ymmärtää, mitä tällä uudistuksella aiotaan korjata vallitsevasta tilanteesta. Epävarmuushaitta pitäisi ilman muuta ottaa huomioon osana lupaharkintaa, eikä jo lähtökohtaisesti jättää arvioinnin ulkopuolelle. Mitä aikaisemmassa vaiheessa jonkun paikan todetaan olevan sopimatonta malminetsinnälle, sitä ennakoitavampaa lupaharkinta varsinaiselle kaivosluvalle tulee olemaan.

Hallituksen esityksen mukaan 69 § mahdollistaisi sen, että malminetsintä luvan saanut yhtiö voisi aloittaa toimintansa jo ennen mahdollisten valitusten käsittelyä. Nykyisessä kaivoslaissa tällainen mahdollisuus on olemassa vasta malminetsinnän jatkolupiin. Muutos heikentää maanomistajien asemaa, varsinkin, jos malminetsinnässä ensimmäiset 10 vuotta tapahtuvat joka tapauksessa ilman maanomistajan hyväksyntää.

Kaivostoimitukset ja muut korvauksenmääritystoimitukset:

Kaivoslakiin tulisi selkeästi kirjata, että kaikki aiheelliset toimitukset tulevat kaivosluvan haltijan maksettaviksi, toimituksen vireillepanijasta huolimatta. Jälkitoimitukset ovat usein tarpeellisia, mutta maanomistajilla ei ole riittävästi tietoa saatavilla prosessin kulusta.

Kristeri Leena
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.