



12.4.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö

Asia: VN/12316/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta.

Esitys on huolellisesti valmisteltu ja lainvalmistelun osalta ministeriö on noudattanut nykyaikaista avoimuutta sekä asiakirjajulkisuuden että kuulemismenettelyjen osalta, mistä lausumme ministeriölle kiitokset. Työn tueksi on myös teetetty ansiokkaita selvityksiä ja tutkimuksia.

Covid-19 pandemiasta johtuen ministeriön kaivoslain valmistelun tueksi asettama työryhmä ei valitettavasti voinut vieraillla lainsäädännön muutoksen kohteissa eli malminetsintäyömailla tai kaivoksilla.

Kaivosteollisuus ry on toimittanut ministeriölle kolme lausuntoa työryhmän toiminta-aikana (1.9.2020; 9.8.2021 ja joulukuussa 2021). Toistamme näissä lausunnoissa esittämämme.

Kaivosteollisuus ry lausuu esityksestä erityisesti toimialan toimintaedellytysten ja ennustettavan investointi-ilmapiirin kannalta seuraavaa.

Yleistä

Lausunnon valmistelu

Kaivosteollisuus ry:n lausunnon valmistelussa on ollut mukana merkittävä joukko yhdistyksen jäsenyhtiöitä edustaen huomattavaa osuutta Suomen kaivostuotannosta sekä niistä malminetsintäyhtiöitä, jotka käyttävät varoja malminetsintään. Olemme keränneet jäsenkuntamme huomioita ja muutosehdotuksia lausuttavana olevaan lakiehdotukseen.

Järjestimme maaliskuussa sisäisen webinaarin, jossa mukana oli noin 40 jäsenyhtiömme edustajaa. Sisäinen työryhmämme kaivoslain muutoksen seurantaan on kokoontunut säännöllisesti lokakuusta 2019 lähtien.

Kaivoslain valmistelua on leimannut vahvasti poliittinen keskustelu jo valmisteluvaiheessa. Toimialan näkökulmasta keskustelu on huolestuttavan usein pohjautunut vailla tietopohjaa oleviin mielipiteisiin, ei tutkittuun tietoon.

Jos esitys aikanaan menee eduskunnan käsittelyyn, tulee siinä vaiheessa olla käsittelyn pohjana mahdollisimman kattava tietopohja päätöksentekoa varten. Eduskunnan käsittelyssä ei ole hallitusohjelma.

Kaivosteollisuuden merkitys ja rooli arvoketjussa

Kaivosteollisuuden eri osatekijät ovat useiden eri arvoketjujen alku. Malminetsintä on perusedellytys, jotta toiminnassa olevat kaivokset voivat jatkaa toimintaansa ja jotta mahdollisia uusia kaivoksia voidaan tulevaisuudessa saada tuotantoon. Kaivoksista saatavat raaka-aineet puolestaan ovat mahdollistamassa modernin jokapäiväisen elämän, ruoan tuotannon, puhtaan veden ja vihreän siirtymän pois fossiilista polttoaineista. Maailmanpankin selvityksen mukaan Pariisin ilmastositoumuksen edellyttämä vihreä teknologia kymmenkertaistaa koboltin, litiumin, nikkelin, kuparin ja alumiinin tuotannon vuoteen 2050 mennessä. Kaivosten tuottamat raaka-aineet ovat tulevaisuudessa entistä tärkeämmässä roolissa.

Kaivosteollisuus on enemmän kuin toimiala toimialojen joukossa. Kaivokset ovat mahdollistajia, joiden merkitys on valtava jokaiselle kansalaiselle. Myös EU on herännyt siihen, että metallien saatavuuden varmistaminen mahdollisissa häiriötilanteissa on tärkeää huoltovarmuuden kannalta.

Suomessa tapahtuva metallienjalostus tuottaa erityisesti sinkkiä, kuparia, nikkeliä ja kobolttia selvästi enemmän kuin Suomen kaivostuotanto pystyy tarjoamaan. Tämä merkitsee erittäin mittavaa tuontia. Esimerkiksi kuparirikasteita tuotiin vuonna 2020 797 miljoonan euron arvosta. Metallimalmirikasteiden tuonti kokonaisuudessaan vuonna 2021 oli 2,9 miljardia euroa. Kotimaisten kaivosten metallituotannon arvo lienee vastaavana aikana ollut noin 1,5 miljardia euroa.

Tilanne erilainen kuin hallitusohjelmaa 2019 tehtäessä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma vuodelta 2019 sisältää useita kirjauksia koskien malminetsintää ja kaivostoimintaa. Nämä kirjaukset ovat heijastuneet valmisteluissa oleviin lakimuutoksiin voimakkaasti.

Hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen maailma on muuttunut täysin. Ensin keväällä 2020 alkoi koko maailman laajuinen koronapandemia, joka jatkuu edelleen. Pandemian vaikutukset ovat olleet laaja-alaisia, mistä yhtenä esimerkkinä on maailmanlaajuinen komponenttipula. Toimitusketjut ovat rikkoutuneet ja riippuvuudet paljastuneet.

Euroopan turvallisuustilanne muuttui dramaattisesti 24. helmikuuta 2022, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaun. Inhimillinen tragedia on valtava. Vaikutuksia on nähty teollisuuden puolella jo raaka-ainepulana ja hintojen voimakkaana nousuna, mutta kaikkia vaikutuksia ei vielä tiedetä. Venäjä sekä Ukraina ovat merkittäviä raaka-aineiden tuottajia, puhumattakaan Venäjän toimittamasta energiasta EU:n alueelle. Huoli ruokahuollosta on myös noussut keskusteluihin.

Maailman tilanne tällä hetkellä on huomattavasti epävakampi monelta eri kannalta katsottuna, kuin pääministeri Marinin hallitusohjelman hyväksymisen aikana. Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa esitystä olisi vielä kertaalleen syytä tarkasti miettiä.

Vuosikymmeniä kestävä malminetsintä johtaa ani harvoin kaivosteollisuudessa hyödynnettävän esiintymän löytymiseen, jolloin etsintätyöhön kohdistuvat lisärajoitteet tulevat vaikeuttamaan merkittävästi ja entisestään esimerkiksi EU:n omavaraisuustavoitteiden saavuttamista kriittisten raaka-aineiden tuotannon suhteen.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan kaivoslain uudistamisen yhtenä tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen. On harmillista, että elinkeinotoimintaa säätelevään sektorilakiin tuotaisiin entistä enemmän ympäristönsuojelun elementtejä, kun Suomen lain-säädännön perusta on rakennettu täysin erilaiseksi. Kaivostoiminnan ympäristönsuojelun taso ja vaatimukset määritellään erikseen ympäristönsuojelulaissa.

Teollinen autonomia (huoltovarmuus)

Edellä mainitut kriisit ovat entisestään alleviivanneet teollisuuden ja EU:n jo aiemmin esiin tuomaa huolta paitsi EU:n, nyt myös Suomen teollisesta autonomiasta. Suomessa on esimerkiksi Euroopan ainoa fosfaattikaivos, jonka tuotteet Suomessa jalostetaan edelleen lannoitteiksi ja on näin merkittävä osa Suomen ruoantuotannon huoltovarmuutta. Fosfaatti on myös yksi EU:n kriittisten raaka-aineiden listalla olevista raaka-aineista.

Teollisen autonomian tärkeys korostuu esityksessä olevassa kuntakaavan vaatimuksessa. Mikäli jatkossa kaivosluvan edellytyksenä vaaditaan kuntakaavaa, asettaa se kunnanvaltuustolle vaatimuksen selvittää ja ymmärtää huoltovarmuuden näkökulmia kansallisen edun kannalta. Kunnanvaltuuston päätöksenteon taustalla lienee useimpien kyseessä olevan kunnan asiat, ei valtakunnallinen näkökulma. Kaivossuunnittelu ja -kaavoitus kestää tyypillisesti yli kuntien valtuustokausien, mikä osaltaan aiheuttaa merkittäviä epävarmuuksia toiminnanharjoittajan ja ennakoinnin näkökulmasta. Tämän vuoksi kuntakaavavaatimus on kohtuuton, ja kaavoitus tulisi säilyttää maakunnan tasolla, missä valtakunnallinen näkökulma on jo huomattavasti paremmin edustettuna.

EU:n pyristellessä irti Venäjän tuontienergiasta korostuu uusien energialähteiden rakentaminen. Uudet energialähteet, oli sitten kyse tuulivoimaloista tai ydinvoimaloista, tarvitsevat suuren määrän eri

raaka-aineita. Näiden ja monien muiden teollisuuden alojen tarvitsemat raaka-ainevirrat tulee varmistaa nyt ja tulevaisuudessa. On myös muistettava, että EU:n ilmastotoimet ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ovat edelleen voimassa.

Muut vireillä olevat ja toimialaan vaikuttavat lakimuutokset

Kaivoslain lisäksi tekeillä on monta merkittävää kaivosteollisuutta koskevaa lakikokonaisuutta. Kaivosvero, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä luonnonsuojelulaki tuovat jokainen lisää kustannuksia ja esteitä malminetsintä- ja kaivoshankkeille. Suurin huoli ei kuitenkaan ole mikään yksittäinen laki, vaan monen lain kokonaisuus. Eri ministeriöissä valmisteltavien lakien yhteisvaikutusta ei koordinoita, jolloin siedettävien lakien kokonaisuus voi muodostua sietämättömäksi.

Hallitusohjelmassa on myös kirjaus siitä, että kaivoslain uudistamisen lähtökohtana on kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen. Lakiuudistuksen valmistelussa tämä hallitusohjelman kirjaus on näkemyksemme mukaan unohdettu. Samalla on jäänyt käsittelemättä vaikutukset maamme eri alueiden kehitysmahdollisuuksiin.

Lakimuutospaketti kokonaisuudessaan ei myöskään johda laadukkaampaan kaivostoimintaan, ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta epävarmemmaksi muuttuva lupaympäristö heikentää investointihalukkuutta toimialaan.

Malminetsinnän epävarmuus

Varausajan lyhentäminen vuoteen

Varausmekanismi on tarkoitettu sääntelemään kaivoslain mukaisten toiminnanharjoittajien välistä etusijajärjestystä ja antamaan varausajalle tilaisuus valmistella varsinainen malminetsintähakemus. Varauspäätöksen oikeusvaikutukset ulottuvat kaivoslain mukaan ainoastaan varaajaan (etuoikeus). Julkisessa keskustelussa on kuitenkin voimakkaasti kritisoitu varausjärjestelmää. Varauksella voidaan kokea olevan kaivoslain tuottamien oikeuksien ulkopuolisia vaikutuksia useille eri tahoille. Erityisesti on katsottu, että varauksesta hyvin todennäköisesti seuraa kaivoksen rakentaminen tai ainakin pitkäaikainen epävarmuus varauksen tarkoittamalla alueella.

Ministeriön tilaamassa selvityksessä ratkaisuna epävarmuuteen on pohdittu varausalueuiden laajuuden rajoittamista tai varauksen voimassaoloajan leikkaamista. Lisäksi on pohdittu varaukseen liittyvien maksujen korottamista (*TEM julkaisu 2021:42 Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta*).

Luonnoksessa on ehdotettu varausajan lyhentämistä, joka käsityksemme mukaan todennäköisesti heikentäisi malminetsintähakemusten laatua. Tausta-aineiston hankinta, suunnittelu ja kenttätöiden suorittaminen sekä riittävän laadukkaan malminetsintälupahakemusten laatiminen ja sen jättäminen Tukesille ei käytännön syiden vuoksi ole mahdollista 12 kuukauden aikana. Varausvaiheessa teh-

tävä malminetsinnän kattava suunnittelu ja tausta-aineiston läpikäynti sekä varausajan kevyet kenttätyöt johtavatkin huomattavasti laadukkaampiin malminetsintälupiin kohdentaen malminetsintävaiheen tutkimustoimintaa mahdollisesti pienemmille malminetsintäalueille.

Varausvaiheen lyhentäminen johtaisi malminetsintävaiheen laajentamisen laajemmalle alueelle, jos varausvaiheessa on vähemmän aikaa tehdä valmistelutyöt ja kohdentaa malminetsintä ainoastaan potentiaalisille alueille.

Kaivosteollisuus ry kuitenkin tunnistaa, että malminetsinnän varausjärjestelmän muutokselle on tarvetta. Esitetty varausjärjestelmän muutos yhdistettynä suunniteltuun malminetsintälupaa koskevaan muutokseen merkitsisi kuitenkin malminetsinnälle ja tutkimustoiminnalle varatun ajan liian voimakasta leikkaamista. Käytännössä malminetsintä vaikeutuu ajan mennessä eteenpäin, kun esimerkiksi muu maankäyttö ja keliolosuhteet rajoittavat tutkimusten etenemistä. Lisäksi esiintymiä löydetään yhä syvemmältä.

Ehdotettu varausmaksu on luonteeltaan vero, vaikka tavoitteena lie-nee ohjausvaikutus eli toiminnan rajaaminen. Suhtaudumme periaatteessa uusiin veroihin varauksella. Kaivosteollisuus ry kannattaa esityksen kohdassa 10 (Toimeenpano ja seuranta) olevaa mainintaa siitä, että ministeriö veloitetaan tarkasti seuraamaan muutoksen vaikutuksia ja tarvittaessa valmistelevaan korjaavia toimenpiteitä.

Ehdotuksen 98 a §:ssä mainittu valtion laitos ei ilmeisesti voi olla muu kuin Geologian tutkimuskeskus GTK. On hyvä, ettei maksu-vaikutusta kohdisteta muille valtion laitoksille tai viranomaisille. On myös hyvä, että ehdotuksessa säilytetään mahdollisuus GTK:lle suorittaa kaivoslain mukaista malminetsintää (samoin ehdotuksen 107 §). Samalla lainkohtaan voisi sisällyttää ohjauksen siitä, ettei valtion maita koskevissa neuvotteluissa edellytetä toiminnanharjoittajilta muita kuin kaivoslaissa tarkoitettuja maksuja.

Malminetsinnän 10-vuotisleikkuri

Kaivosmineraalien nopea kysynnän kasvu on haaste, sillä uusi malminlöydös muuttuu hitaasti kaivokseksi. Siksi kaivosyhtiöiden on aiempaa haastavampaa vastata kysynnän kasvuun. Geologian tutkimuskeskus GTK:n arvion mukaan valtaosassa Suomessa 2000-luvulla avatuista kaivoksista hyödynnetään löytöjä, jotka on tehty jo 1980-luvulla. Pelkästään tämän vuoksi tarvitaan enenevässä määrin lisää malminetsintää.

Hallituksen esityksessä on 61 a §:ssä tuotu uusi elementti malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Sen mukaan yhtiö tarvitsee suostumuksen luvan jatkamiselle kymmenen vuoden jälkeen niiltä alueen hallinnasta vastaavilta viranomaisilta, laitoksilta tai kiinteistönomistajilta, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta.

Selvitysten mukaan keskimääräinen aika esiintymän löytämisestä kaivostoiminnan käynnistymiseen on globaalisti noin 17 vuotta. Tähän tulee lisätä malminetsinnän vaatima aika, joka voi olla useita vuosia. Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Vasta, kun nämä on selvitetty, voidaan hakea kaivoslupaa. Viit-
taamme tässä 25.3.2022 julkaistuun tutkimukseen (*VN TEAS Intres-
sivertailu kaivoslain lupaprosessin osana*).

Esitys on merkittävä heikennys malminetsinnän toimintaedellytysten kannalta. Erityisesti sellaisten toimijoiden osalta, joilla malminetsintä sijoittuu talvikuukausille (esimerkiksi suoalueilla). Tämä tarkoittaa sitä, että kymmenestä vuodesta aktiivista malminetsintä aikaa on noin neljäsosa. Tämän vuoksi pidämme kohtuuttomana esityksen pe-
rusteluissa olevaa kirjausta siitä, että malminetsinnän voidaan kat-
soa edenneen kymmenessä vuodessa riittävän pitkälle. Ei ole mah-
dollista annetussa ajassa tuottaa maanomistajille riittävällä tarkkuu-
della suunnitelmia esiintymän mahdollisen sijainnin ja hyödyntämi-
sen osalta, jotta maanomistaja voisi tehdä päätöksen suostumuksen
antamisesta. Tämä ei voi olla yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Kyseessä on epämääräinen velvoite paitsi yhtiön myös maanomista-
jan kannalta. Kysymys kuuluu, mikä on riittävä tarkkuus selvityk-
sissä? Suunnitelmia esiintymän mahdollisesta sijainnista, saatikka
sen hyödyntämisestä ei voida kymmenen vuoden malminetsintäajan
jälkeen esittää luotettavalla tarkkuudella missään tapauksessa. Li-
säksi tulee huomioida, että yksittäiselle maanomistajalle ei välttä-
mättä ole selvää, mille hän mahdollisesti antaisi jatkoluvan. Jatko-
lupa myönnettäisiin edelleen malminetsinnälle, ei siis kaivoksen pe-
rustamiselle. Toimialaa tuntemattomat eivät välttämättä osaa ero-
tella näitä kahta asiaa toisistaan.

Mahdollisessa valtioneuvostokäsittelyssä edellytyksenä on, että toi-
minnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan tärkeän yleisen edun
vaatima. Katsomme, ettei annetussa aikaraamissa voida tuottaa riit-
täviä tietoja valtioneuvoston päätöksenteon pohjaksi. Esityksen pe-
rustelujen 61 a §:n kohdalla käytetään sanamuotoja, jotka yleisem-
min kaivoslaissa on liitetty kaivoksen perustamiseen.

Lisäksi huomion arvoista on se, että usein yhtiöt ovat sijoittaneet
alueen malminetsintään merkittäviä summia kymmenessä vuodessa.
Mikäli lupamenettely jatkossa muuttuu epävarmaksi, heikentää se
väistämättä malmitutkimusinvestointeja. Tämä tulisi näkymään mitä
todennäköisimmin malminetsintään osoitettujen tutkimusinvestoin-
tien vähentymisenä.

Malminetsinnän jatkumista ei siihen liittyvän yleisen edun johdosta
tule jättää maanomistajien harkinnan varaan. Alueesta riippuen alu-
een puolet pinta-alan maanomistajien suostumuksen hankkiminen
voi olla ennalta-arvaamatonta, mikä luo merkittäviä epävarmuusteki-
jöitä pitkäjänteiselle malminetsinnälle. Lisäksi tällainen järjestely
merkitsisi merkittävää hallinnollista työtä.

Kaivosteollisuus ry esittää, että suostumusmenettelyä ei tässä vaiheessa oteta kaivoslakiin. Kokemuksemme mukaan tilanne tulisi synnyttämään epäterveitä neuvottelutilanteita. Myös valtion omistamien maiden kohdalla tapahtuva päätöksenteko tarvitsisi strategista pohdintaa.

Esityksessä tulisi vielä selvittää vähemmistöön jäävien maanomistajien omistusoikeuden ulottuvuus ja asema tilanteessa, jossa he olisivat valmiit antamaan suostumuksen malminetsintään mutta pienomistajina jäisivät valtion tai isojen maanomistajien päätöksenteon alle.

Luonnonsuojelulain muutoksen tilanne

Tätä lausuntoa tehtäessä Kaivosteollisuus ry:n tiedossa ei ole, miten luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksessa tullaan malminetsintää rajoittamaan muutoin kuin kieltämällä se kansallispuistojen ja luonnonsuojelun alueilla sekä tiukentamalla entisestään suojelualueille kohdistuvia säännöksiä malminetsintään liittyen.

Olemme olleet huolissamme siitä, ettei hallitusohjelmassa lakivalmistelun pohjaksi luvattua selvitystä malminetsinnän vaikutuksista suojelualueille ole ympäristöministeriössä teetetty.

Kaavoitus

Kaavoituksen tarkoitus on toimia yhteiskunnan työkaluna suunniteltaessa alueiden käyttöä eri tarkoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole lupalaki. Muistutamme myös, etteivät kallioperän mineraaliesiintymät noudata kuntajakoa eikä kaivoksen paikkaa voida vapaasti valita.

Yleistä

1. Kaivosteollisuus ry esittää, että maakuntakaavoitus pysytettäisiin mukana kaivosluvan oikeusvaikutteista kaavaohjausta toteuttavana kaavamuotona.
2. Jos kaivoslaissa säädetään erikseen kuntakaavojen tarpeesta kaivosluvan edellytyksenä, tulisi valtioneuvostolle säätää mahdollisuus vastaavilla perustein, kun kaivosaluelunastuslupa myönnetään, myöntää hankekohtainen poikkeus tällaisesta kaavavaatimuksesta kaivosluvalle. Tällainen poikkeus on elinkeinopoliittisesti välttämätön seudullisten, maakunnallisten ja eritoten valtakunnallisten intressien toteuttamiseksi.
3. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että tällä hetkellä yleiskaavat eivät ole MRL:n nojalla täytäntöönpanokelpoisia ennen kuin hallintotuomioistuin on antanut kaavavalituksista päätöksensä. Näin ollen, toisin kuin maakuntakaavaan perustuvien hankkeiden osalta (jotka voidaan määrätä täytäntöönpanokelpoisiksi), yleiskaavat lykkäävät hankkeiden toteutumisaikatauluja, jos lupia ei voi myöntää hankkeelle ennen yleiskaavan hallinto-oikeusprosessia. Siltä osin kuin kaivosluvan kaavakytkeä toteutetaan yleis-

ja/tai asemakaavalla, olisi myös tarpeen säätää kaivoslakiin siitä, että kaivoslain osalta kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi silloin kun oikeusvaikutteinen kaava katsotaan tarpeelliseksi, riittää että kaava on hyväksytty. Sen sijaan kaavan ei tarvitse olla täytäntöönpanokelpoinen tai lainvoimainen. Kaivosluvan osalta voidaan säätää määrättäväksi, että kaivosluvan täytäntöönpanon ehtona voi tietyiltä osin olla kaavan täytäntöönpanokelpoisuus.

4. Emme pidä kuntakaavan ja kaivosluvan edellytyskytkentää onnistuneena. Käytännössä ehdotettu lainmuutos tulee ohjaamaan toimijoita siihen, että kaavoitus pyritään käynnistämään nykyistä aikaisemmin. Tässä vaiheessa on hankalaa arvioida, onko jatkossa kaavoituksen edellyttämistä tietoja ehditty hankkeessa tuottaa riittävästi. Pidämme tärkeänä, että kaivoslain mukainen kaivoslupakäsittely ja ympäristölainsäädännön mukainen ympäristölupakäsittely tuottavat oleellista tietoa kaavoitusta varten. Kunnat tarvitsevat puolueetonta viranomaistietoa ennen kaavoitukseen ryhtymistä. Muussa menettelyssä, esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnissa (YVA) ei vielä ole tarjolla sellaista informaatiota, johon kunta voisi tukeutua kaavaa harkitessaan.
5. Tietojemme mukaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa on luovuttu kokonaisvaltaisesta uudistuksesta. Tämän tulisi näkyä myös kaivoslain kehittämisessä. Vaikka kaavaedellytys merkitsee huomattavan suurta muutosta Suomen kaivoslainsäädännön kehityksessä, maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta ja kaivoslakia ei kytketty yhteen hallitusohjelmassa tai hallituksen toimintasuunnitelmassa.
6. Huomautamme, että jo nykyisessä kaivoslaissa (621/2011) päätösvaltaa (veto-oikeutta) jo siirrettiin kunnille (oikeusvaikutteinen kaava, kaivoslain 47§4). Kaavavaatimus on ollut kaivoslaissa vuodesta 2011 alkaen. Käytännössä kunta voi jo nyt edellyttää, että kaivoksen perustamiselle on MRL:n mukainen kaava.
7. Intressipunnintaa (*Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, 25.3.2022*) pohtineen tutkijaryhmän raportissa todetaan, ettei hallinnonalojen erillisyyden ja lakien soveltamisalarajausten vuoksi vesilain kaltaisen intressivertailun säätäminen kaivoslakiin laajasti ole mahdollista. Esitämme tähän perustuen edelleen, että kaavoituksen mukaan tuominen kaivoslain mukaiseen päätöksentekoon harkittaisiin vielä uudestaan. Kysymys on kahden erillisen ja yhteensovittamattoman järjestelmän nivomisesta väkisin yhteen.

Kaavoituksen ja kaivoslain suhde

8. Kaavoituksen tarkoitus on toimia yhteiskunnan työkaluna suunniteltaessa alueiden käyttöä eri tarkoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole lupalaki.

9. Kaivosalueen käyttöoikeudet rakentuvat vaiheittain prosessissa, jossa kaivoslaki toimii keskeisenä instrumenttina. Kunnan ei mielestämme tule ottaa riskiä kaavoituksesta ennen kuin alueen käyttöoikeus on selvitetty kaivosluvassa tai käyttöoikeus on päätetty valtioneuvostossa.
10. Hallitusohjelman kaavavaatimusta koskevan tausta-asiakirjan (ns Vihervuoren selvitys) osalta toteamme – toisin kuin selvityksessä - että myös maakuntakaava edustaa kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. Kaivoksen vaikutuksen jäävät harvoin yhden kunnan alueelle ja lähes kaikissa tapauksissa kaivoksen edellyttämän maankäytön suunnittelu edellyttää maakuntakaavan laatimista. Myös maakuntakaavoitus on kunnallista itsehallintoa vaikkakin välillisen edustuksen kautta.
11. Maakuntakaavasta luopuminen kaivoslain kaivosluvan kaavaedellytyksen täyttävänä kaavamuotona tulisi harkita uudelleen vähintäänkin yli kuntarajojen ulottuvien hankkeiden osalta.
12. Kaivosteollisuuden huolena on hankkeet, joiden alue ulottuu useamman kunnan alueelle ja siten mahdollistaa sen, että eri kunnilla on hankkeeseen erilaiset kannat, mikä voisi estää maakunnallisesti ja/tai valtakunnallisesti tärkeiden hankkeiden toteutumisen. Nykyisessä laissa maakuntakaava mahdollistaa hankkeiden edistämisen tällaisessa tilanteessa maakunnallisen tarkastelun kautta.
13. Jatkovalmistelussa valtioneuvoston tulisi varmistaa, että
 - a. hankeyhtiölle huolehditaan oikeus saada kaavoitus vireille kunnassa.
 - b. kunnan tulee tehdä päätös asiassa eli hankeyhtiölle mahdollistetaan hakea muutosta tilanteessa, jossa kunta ei tee mitään hallinnollista päätöstä.
 - c. Siirtymäsäännöksessä kirjattu viiden (5) vuoden siirtymäsäännös on erittäin lyhyt. Tulisi pidentää kymmeneen (10) vuoteen.

Tarkasteltavia kysymyksiä kaavoitukseen liittyen:

Kaavoituksen käynnistäminen

14. Esityksestä ei käy ilmi, onko hankeyhtiöllä mahdollisuus saada kaavoitus käynnistettyä, ainakaan jos maakuntakaavassa ei ole hanketta koskevaa varausta.
15. Hankeyhtiö voi tehdä kunnan kanssa kaavoituksen käynnistämissopimuksen, kuten nykyään. Jos kaavoitusta ei käynnistetä, ministeriö voisi teoriassa velvoittaa kunnan kaavoittamaan, mutta nykyistä lainkohtaa (MRL 178 §) ei ole sovellettu koskaan teollisen toiminnan kaavoittamiseksi. Kuntaa ei voisi velvoittaa kaavoituksen käynnistämiseen, ellei kaivos sisältyisi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kaavoituksen käynnistäminen olisi

kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaan sisältyvä asia, ei laillisuusharkintaa.

16. Maankäyttösopimus on edelleen mahdollista tehdä, sekä MRL:n että mahdollisen KRL:n mukaan. Kaivoshankkeissa tästä ei ole juurikaan kokemusta. Kunta voi teoriassa merkittävästi rahastaa maankäyttösopimuksella, joka säädetään sille riskittömäksi. Hankeyhtiön oikeusturva heikkenee sen yrittäessä saada esiintymän taloudellisen arvon hyödynnettyä ja mahdollisesti rahoitusta hankkeelle, kun kunta saa yksin päättää asiasta. Investoijat eivät etukäteen tiedä, miten asia päättyy.
17. Maankäyttö- ja rakennuslaki on asiallisesti kattava, mutta kunta-kaava rajoittuu alueellisesti vain yksittäisen kunnan etuihin. Hyötyjen ja osin haittojen arvoketjut supistuvat kunnan tasolle. Useamman kunnan alueelle sijoittuva kaavoitus voitaisiin ratkaista eri tavoin eri kunnissa. Kaavalla voi olla myönteisiä vaikutuksia yhdessä kunnassa ja kielteisiä vaikutuksia toisessa kunnassa. Hankeyhtiön ja rahoittajan kannalta hanke on epävarma, koska toteutuminen jää erityislain (kaivoslain) ja muiden lupalakien lakisääteisten lupaedellytysten sijaan riippumaan kunkin kaivoksen sijoituspaikkakunnan valtuuston tahdosta, jolloin kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksistä ei säädettäisi erikseen laissa vaan ratkaisu riippuisi kunnanhallitusten tahdosta (vrt. L 122/1919).

Tunnistettuja ongelmatapauksia:

18. On tärkeää täsmentää jatkovalmistelussa, ettei kaivoslakiin mahdollisesti sisällytettävä kaavavaatimus anna kunnalle oikeutta vaatia lisäkaavoitusta toiminnanharjoittajan muille teollisille toiminnoille.
19. Kaavoitukseen liitetään usein kunnan puolelta vaatimus siitä, että omistaa maa-alueet. On erittäin tärkeää jatkovalmistelussa tarkentaa, että maa-alueen käyttöoikeus rakentuu kaivoslain järjestelmässä eikä järjestelmään kuulu omistusoikeus. Myöskään kunta ei voi vaatia omistusoikeuden hankkimista kaavoituksen ehtona.
20. Kaivosteollisuus ry esittää, että jatkovalmistelussa varmistetaan kuntasektorille riittävät lisäresurssit uusia kaavoitustehtäviä varten.
21. Kaivoslain muutoksen kanssa on samanaikaisesti vireillä erillinen kaivosvero. Jatkovalmistelussa on erittäin tärkeää todeta, että ko hankkeet ovat erillisiä. Kaivosteollisuus ry:n huolena on, että kaivosveroon liittyy kuntasektorilla liian korkeita verotuotto-odotuksia. Tällä voi puolestaan olla vaikutuksia siihen, miten kaivos-hankkeita koskeviin kaavoitusaloitteisiin suhtaudutaan.

Ympäristöllisen sääntelyn lisääminen

Lakiesitykseen on lisätty ympäristöllistä sääntelyä useaan eri lain kohtaan. Esimerkiksi 6 §:n 1 momentin kohtaan 4 ehdotetaan lisättäväksi uusi alakohta e, jonka mukaan yleisenä periaatteena kaivoslain mukaisessa toiminnassa olisi vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen niin pitkälle kuin mahdollista.

Myös 52 §:ssä (kaivosluvassa annettavat määräykset) ehdotetaan lisättäväksi määräys puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana. Lisäksi samassa pykälässä ehdotetaan lisättäväksi määräys toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista.

Muutosten perusteluiksi mainitaan kaivoslainsäädännön toimivuutta tarkastellut selvitys, missä havaittiin, että kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa olisi mahdollista tarkastella muun muassa erilaisia maisemallisia sekä suojavaikuttajia koskevia kysymyksiä nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin kaivosluvassa annettavilla määräyksillä olisi mahdollista vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia maisemallisia haittoja tai poistaa tai lieventää erilaisia immissio- ja naapurushaittoja.

Perustelu on erikoinen ottaen huomioon, että kaivostoiminnan ympäristövaikutukset (kuten maisemalliset haitat sekä esimerkiksi immissiohaitat) otetaan huomioon ympäristönsuojelulain alaisessa ympäristölupaharkinnassa. Koko kaivosten ympäristösäätely ja ympäristövaikutusten arviointi on kokonaisuudessa toisen ministeriön (ympäristöministeriö) ja toisen lainsäädännön (laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja ympäristönsuojelulaki) alaista. Sen vuoksi on erikoista, että kaivoslakiin, joka on tähän mennessä toiminut elinkeinolakina, ollaan tuomassa mukaan toisen ministeriön hallinnan alla olevia kokonaisuuksia.

Ympäristösäätelyn lisäämisestä kaivoslaissa voi pahimmillaan aiheutua merkittävää sekaannusta kaivostoiminnan ympäristönsuojeluun, jätteiden hallintaan sekä vesitalousasioihin liittyvissä toiminnoissa. Malminetsinnässä toteutettavia timanttisyväkairauksia taas voi verrata maalämpö- ja porakaivojen kairaamiseen, eikä malminetsinnältä ympäristönsuojelulaissa edellytetä ympäristölupaa.

Useassa lain kohdassa (esimerkiksi 18§, 52§ ja 120§) tuodaan esiin ajatus kaivosten vaiheittaisesta sulkemisesta. Kaivosteollisuus ry kannattaa tämän toimintatavan selvittämistä syvemmin ja mahdollisuuksien mukaan sen soveltamista käytäntöön kaivosten elinkaaren aikana. Mutta vain sen ehdoilla, mikä on teknistaloudellisesti mahdollista. Kaivosteollisuus ry on myös teettänyt kirjallisuusselvityksen kaivosten vaiheittaisesta sulkemisesta Geologian tutkimuskeskuksella.

Vaikutusarviointia

Raaka-aineiden saatavuus on 24.2.2022 jälkeen vaikeutunut merkittävästi. Emme pysty vielä arvioimaan kaikkia vaikutuksia, mutta julkisessa keskustelussa on nostettu esille myös mahdolliset haitalliset vaikutukset Suomeen investointikohteena. Toivomme, että jatkovalmistelussa kiinnitetään vielä huomiota tähän ja pyritään välttämään uusia riskejä investointien näkökulmasta. Raaka-aineiden hankinnan vaikeutuminen tulee koskettamaan laajasti eri elinkeinoelämän sektoreita.

Lausunnolla oleva esitys ei anna eduskuntakäsittelyä varten riittävän kokonaisvaltaista arviointia muutoksesta. Erityisesti kansantaloudelliset vaikutukset on arvioitu hyvin suurpiirteisesti. Vaikutuksia tulisi arvioida perusteellisemmin, erityisesti kun investointivaikutuksissa on mainittu, että ehdotettavassa lakimuutoksessa on useita tekijöitä, jotka heikentävät kaivosalan investointivarmuutta. Investointivarmuuden heikkenemisellä luulisi olevan myös kansantaloudellisia vaikutuksia.

Myös investointivaikutuksia tulisi arvioida huolellisemmin. Lupaprosessien osalta ennen kaikkea pitkät käsittelyajat ja arvaamattomuus heikentävät Suomen mahdollisuuksia saada uusia investointeja. Kaiken kaikkiaan 24.2.2022 muutosten jälkeen vaikutuksia tulisi arvioida perusteellisemmin.

Yritysvaikutusten osalta esityksessä aivan oikein todetaan valtioneuvoston lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutus toimialaan. Tähän kuitenkin kiinnitetään vain huomiota. Toivomme, että ministeriö vielä jatkovalmistelussa paremmin selvittäisi ratkaisuja siihen valtavaan kokonaisuutostulvaan, joita nyt eri lainsäädäntöhankkeissa on tulossa. Yritysvaikutusten osalta tulisi lisäksi huomioida, että vaikutukset ulottuvat koko mineraaliklusteriin, aina malminetsinnästä akkuarvoketjuun asti sekä kaivos- ja laiteteknologiaan.

Jatkovalmistelussa toivottaisiin huomioitavan vaikutukset myös kotimaan ja koko EU:n raaka-ainehuoltoon ja teolliseen autonomiaan. Esityksestä tämä tarkastelu puuttuu.

Kaiken kaikkiaan vaikutusarvioinneissa, vaikkakin ovat yleisellä tasolla, tulee selvästi ilmi esityksen varsin suuret vaikutukset toimialaan. Tämä pitäisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa ja erityisesti Venäjän aloittaman sodan valossa.

Kaivosteollisuus ry kiittää esitystä siitä, että siinä on tunnustettu merkittäviä epäsuoria sääntelykustannusvaikutuksia kaivostoimijoille. Tässä yhteydessä olisi syytä arvioida myös kaavavaatimuksen merkitystä.

Muut havainnot

Kaikkien mineraalien hyödyntämisvelvoite ja sen problematiikka.

Eri mineraalien merkitys ja käyttömahdollisuudet voivat muuttua vuosien varrella, joten niiden taloudellista hyödynnettävyyttä on hyvin vaikea arvioida heti tutkimusten alkuvaiheessa. Muistettava, että malmi on teknistaloudellinen käsite ja malmin määritelmä usein muuttuu hankkeen edetessä ja myös kaivostoiminnan alettua. Esiitykseen olisi hyvä lisätä perusteluja siitä, millä kriteereillä alkuvaiheessa voidaan huomioida sellaisia asioita, jotka eivät välttämättä ole ajankohtaisia hankkeen alussa, saati esimerkiksi ensimmäiseen 20 vuoteen. Teknologia kehittyy ja maailmanmarkkinahinta raaka-ainetarpeiden mukaan on jatkuvassa muutoksessa. Tältä osin lupavaatimusten ja selvitysten tulisi jatkossakin heijastaa teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia sekä vastaavasti kulloinkin asetettuja ympäristövaatimuksia.

Haluamme tuoda esiin myös sellaiset hankkeet, joissa saattaa olla uraania tai vastaavia aineita mukana esiintymässä pieninä pitoisuuksina. Tällöin tulisi välttää tilannetta, jossa näitä aineita tulisi vahvasti lähteä selvittämään heti hankkeen alussa, vaikka hyödyntämismahdollisuuksista ei olisi mitään varmuutta. Suomen kallioperä pitää sisällään uraania pieninä pitoisuuksina lähes joka paikassa. Hyödyntämistarkoituksessa esim. graniittisten kivien normaalipitoisuudet ovat täysin merkityksettömiä.

Samalla tulisi vielä avata, miten suhtautuvat toisiinsa tässä esityksessä kunnalle annettava veto-oikeus kaavalla ratkaista sekä toisaalta ydinenergialain mukainen veto-oikeus.

Malminetsintäkorvausten maksaminen (99§ ja 169§ sekä 61 b §)

Lainkohtaa tulisi täsmentää, miten malminetsintäkorvauksen maksuvelvollisuus määräytyy täytäntöönpano-oikeuden keskeytyessä ja miten jo suoritettut korvaukset palautetaan. Lisäksi olisi täsmennettävä, että malminetsintäkorvausten suoritusvelvollisuus koskee ainoastaan sitä osaa malminetsintäaluetta, jota täytäntöönpano-oikeus koskee. Lainsäädännöllä pitäisi varmistaa se, että toiminnanharjoittaja välttyy tuplakorvauksilta edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa.

Ehdotetun 61 b §:n vaikutuksia malminetsintäkorvausten maksuvelvollisuuteen tulisi perusteluissa kuvata tarkemmin.

34 § Lupahakemus

Esityksessä ehdotetaan 3 momenttiin uudeksi 3 kohdaksi toiminnan kohdistuessa saamelaisten kotiseutualueelle, selvityksen esittämistä hakemuksen liitteenä hankkeen vaikutuksista saamelaisten oikeuksille. Ehdotus on sinänsä kannatettava. Kokemukset aiemmista vastaavan kaltaisista selvityksistä ovat kuitenkin tuoneet esiin käytännön hankaluuksia selvitysten toteuttamisessa.

46 § Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet

Toivomme edelleen, että perusteluissa tarkemmin kuvattaisiin kaavan vireille tulon ja malminetsinnän ajallista yhteyttä (7 kohta). Esi-tyksessä on kuvattu 46 § 1 momentin kohdan 8 uudet kriteerit hyvin.

48 § Kaivosluvan myöntämisen esteet

Ehdotukseen sisältyvä ajatus siitä, että luvan myöntämisen esteenä voisi eräin edellytyksenä olla kaivostoimintaan soveltuvan lainsäädännön vastainen toiminta, on kannatettava. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei muuhun lainsäädäntöön mahdollisesti jo sisältyvä oikaisu- tai korjausvaatimus tule käsiteltyä toiseen kertaan kaivoslain puitteissa.

150 § Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toimenpiteisiin

Yleisenä periaatteena on, ettei samaa tietoa tai ilmoitusta tarvitse ilmoittaa valtiolle kahteen kertaan. Ehdotuksessa oleva 150 § ilmoitusvelvollisuus merkittävistä haitallisista vaikutuksista tulisi tehdä viranomaiselle vain kertaalleen epäselvyyksien välttämiseksi. Jos ilmoitus tehdään ELY:lle tulee sen ilmoittaa asiasta Tukesille (tai toisinpäin).

Kiertotalouden huomiointi kaivosten sulkemisessa

Nykyinen kahden (2) vuoden sulkemisaikavaatimus on isojen kaivosten osalta liian lyhyt. Myöhemmässä jatkovalmistelussa tulisi määritellä pidempi aikahaarukka, jonka viranomaiset voisivat yhdessä lupamenettelyssä täsmentää.

170 a § Kaivosrekisteri

Lain systematiikan vuoksi ehdotamme, että ao uusi lainkohta sijoitetaan kuuluvaksi 18 luvun (Erinäiset säännökset) alle.

Kunnioitavasti

KAIVOSTEOLLISUUS ry

Jani Lösönen, puheenjohtaja
Agnico Eagle Finland Oy:n toimitusjohtaja

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 14 pages before this page

Dokumentet inneholder 14 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 14 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 14 sider før denne side

Detta dokument innehåller 14 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende