Kaivosteollisuus

Lausunto 8.1.2019

Ympäristövaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta

HE 293/2018vp

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa kaivoslain muutosesityksestä.

Säädösteknisesti kaivoslain muuttaminen on hankalaa. Kaivoslaki sisältää useita lupatasoja, voimassaoloaikoja, aluesidonnaisuuksia ja määräaikoja sekä ristikkäisiä viittauksia kaivoslain sisälle ja muualle lainsäädäntöön. Tämän vuoksi yksittäisten muutosten kirjoittaminen lakiin ei ole helppoa. Pienikin muutos saattaa aiheuttaa lukuisia vaikutuksia lain eri kohtiin.

Kaiken kaikkiaan esitetyt muutokset ovat teknisluontoisia ja rajoittuvat vaikutuksiltaan erityisesti toiminnanharjoittajien keskinäisiin suhteisiin.

KAIVOSLAIN MERKITYKSESTÄ

Malminetsinnän ja kaivostoiminnan keskeisiä edellytyksiä ovat esiintymän hyödyntämisoikeus, siihen liittyvä etuoikeus ja yksinoikeus suhteessa kilpailijoihin, käyttöoikeus kaivostoiminnassa tarvittaviin alueisiin sekä oikeuksien pysyvyys, siirrettävyys ja pantattavuus. Kaivoslain historiallinen tausta on pitkälti elinkeino-oikeudellinen. Ympäristöön, maankäyttöön ja luonnonvarojen säästävään käyttöön liittyvien näkökohtien merkitys on kuitenkin jatkuvasti kasvanut. Vuoden 2011 kaivoslain uudistamisen taustalla olivat keskeisesti paitsi muuttunut lainsäädäntö myös erityisesti perusoikeuksista johtuva oikeustilan kehittymisen kirjaaminen kaivoslakiin sekä silloinen näkemys hallintomenettelystä ja osallistumisoikeuksista. Tältä osin voidaan luonnehtia uudistuksen olleen eräänlainen vastapaino vuoden 1965 kaivoslain säädöksille.

Malminetsintään ja kaivostoimintaan sovelletaan kaivoslain ohella ja toisaalta osana sen mukaista päätöksentekoa useita muita lakeja. Kaivoslaki muodostaa kuitenkin keskeisen lainsäädännöllisen kehyksen sekä malminetsinnälle että kaivostoiminnalle.

Kaivosteollisuus ry
Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki
Puhelin 09 192 31
Y-tunnus: 1743558-8

KESKEISET HUOMIOT ESITYKSESTÄ:

1) Kaivosteollisuus ry kannattaa esityksen muutoksia.

2) Voimassa olevan kaivoslain 32 §:n etusijajärjestystä koskevan säännöksen mukaan etuoikeus malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa kaivoslain 34 §:n mukaisesti eli hakemuksella, joka sisältää ko. pykälässä luetellut tiedot ja liitteet.

3) Uudistus on tekninen ja siinä on kysymys etuoikeusjärjestyksen edellytysten tarkentamisesta.

4) Kyseinen etuoikeus ei tarkoita oikeutta haettuun lupaan vaan hakemuksen etuoikeutta suhteessa muihin hakemuksiin.

5) Etuoikeus on tärkeä malminetsintä- ja kaivoshankkeen elementti, jonka perusteella toiminnanharjoittajan on mahdollista kehittää hanketta projektin seuraavaan vaiheeseen. Etuoikeus muihin nähden antaa toiminnanharjoittajalle luottamuksen investoida hankkeeseen.

6) Voimassa olevan lain 34 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lupahakemukseen on liitettävä tarvittaessa selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista (”Natura-arviointi”) ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVA-laki) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä.

7) Käytännössä tämä johtaa toiminnanharjoittajan kannalta epäedulliseen tilanteeseen, koska em. menettelyt ja asiakirjojen laadinta on aloitettava pahimmassa tapauksessa vuosia ennen kaivoslupahakemuksen jättämistä, mistä saattaa olla seurauksena esimerkiksi, ettei malminetsintäkauden loppuvaiheessa tehtyjä tarkennuksia malmiarvioihin tai uusia löydöksiä enää ehditä sisällyttää kaivoslupahakemukseen liitettäviin arviointeihin (liite kuva lopussa).

8) Nykyistä vaatimusta hakemuksen 34 §:n mukaisuudesta etuoikeuden saamiseksi voidaan pitää jopa ylimitoitettuna, koska voimassa oleva lainsäädäntö (lähinnä YVA- ja luonnonsuojelulaki) ei edellytä Natura-arvioinnin tai YVA-selostuksen sisällyttämistä lupahakemukseen sen jättöhetkellä. Voimassa oleva kaivoslaki käytännössä estää viimeisten tutkimuskausien hyödyntämisen em. menettelyissä.

9) On myös huomattava, että voimassa olevan ympäristönsuojelulain sekä vesilakiin ehdotetun muutoksen mukaan YVA-selostus on liitettävä hakemukseen ennen päätöksentekoa. Ko. säädökset eivät siten edellytä YVA-selostuksen liittämistä lupahakemukseen sen jättöhetkellä.

MUUTOKSEN VAIKUTUKSET

10) Ehdotettua muutosta voidaan luonnehtia tekniseksi, koska muutoksen myötä ainoa muutos nykytilaan on eräiden hakemusasiakirjojen toimittamisajankohdan muuttuminen ja tätä kautta liitettävien selvitysten mahdollisesti parempi laatu.

11) Koska lupahakemusta ei voitaisi käsitellä ennen em. asiakirjojen liittämistä lupahakemukseen, ei muutoksella olisi vaikutusta maanomistajien oikeuksiin tai viranomaisten mahdollisuuteen lausua hakemuksesta. Muutos ei myöskään vaikuttaisi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuteen toimittaa lupa-asiasta mielipidettä kaivosviranomaiselle.

12) Muutos selkeyttäisi toiminnanharjoittajien välistä etuoikeusasetelmaa mutta ei muuttaisi toiminnanharjoittajien velvollisuuksia. Muutos ei siten keventäisi toiminnanharjoittajan selvitystaakkaa, vaan lupahakemukseen olisi muutoksenkin jälkeen sisällytettävä kaikki voimassa olevan lain mukaiset tiedot ja selvitykset.

13) Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta hakemuskäsittelyyn tai lupamenettelyyn, koska hakemuksesta ei voisi kuulla ennen kuin puuttuvat asiakirjat on toimitettu kaivosviranomaiselle eikä lupa-asiaa voisi ratkaista ennen kuin kaikki laissa mainitut lupamenettelyn vaiheet, kuten kuuleminen, on toteutettu.

14) Joustavuus selvitysten ajankohdan osalta:
    - parantaisi vaadittavien selvitysten sisältöä, koska selvitykset perustuisivat laajemmalle tutkimusaineistolle.
    - antaisi luvanhakijalle mahdollisuuden suorittaa suunnitellut malminetsintätoimet loppuun ennen Natura 2000 arvioinnin ja YVA-selostuksen toimittamista kaivosviranomaiselle.
    - antaisi luvanhakijalle mahdollisuuden huomioida viimeisten tutkimuskausien tulokset Natura 2000-arvioinnissa ja YVA-menettelyssä, joka mahdollistaisi niiden toteuttamisen entistä laadukkaammin. Tämän myötä myös mahdollisen kaivoshankkeen arvioi-dut kokonaisvaikutukset ympäristölle olisi mahdollista ennakoida nykyistä tarkemmin. Samalla olisi mahdollista rajata kaivostoimintaan kaivosluvalla katettava alue suppeammaksi kuin vähemmän täydellisen tiedon varassa tehdyissä hakemuksissa on mahdollista.
    - mahdollistaisi parempien selvitysten laatimisen, kun myös myöhäisen vaiheen tutkimustulokset ehditään huomioida selvityksissä.

15) Muutokset eivät tarpeettomasti lisää viranomaisen harkintavaltaa. Tätä voidaan pitää hyväksyttävänä, koska kyse on lähinnä hallinnollisten vaatimusten ja menettelysääntöjen uudistamisesta. Kaivosoikeudellisen oppirakennelman (varaus-malminetsintälupa-kaivoslupa) omaluonteisuus muuhun hallinnolliseen menettelyyn nähden puoltaa muutosta. Tärkeää uudistuksessa on, ettei siinä ole puututtu toiminnanharjoittajan luottamuksensuojaan. Tämä on erityisen tärkeää, koska kaivoslain mukaisen toiminnan elinkaaressa malminetsintä on pitkäaikaista tutkimustoimintaa, josta saavutettavat hyödyt ovat epävarmoja ja kypsyvät tuloiksi vasta vuosien, jopa vuosikymmenten jälkeen.

MUUTOS 34 §:ÄÄN

16) Muutoksen tarkoituksena on, ettei hakemuksessa olisi tarpeen esittää niitä tietoja, jotka sisältyisivät jo muutoinkin YVA-selostukseen tai Natura-arviointiin.

17) Muutoksen myötä hakijan tulisi liittää hakemukseen selvitys niistä tiedoista, joita ei esitetä hakemuksessa hakemuksen jättöhetkellä ja jotka sisältyisivät

myöhemmin hakemukseen liitettävään YVA-selostukseen tai Natura-arviointiin.

18) Hakemukseen liitettävän selvityksen ja hakemuksen täydentämistä koskevan aikatauluarvion perusteella kaivosviranomainen voisi arvioida lupahakemuksen täydennystarvetta ja asettaa tarvittaessa hallintolain 33 §:n nojalla lupahakemuksen täydentämiselle asianmukaisen määräajan. Muutoksen myötä hakijoilla ei siten olisi mahdollisuutta tarpeettomasti viivyttää lupa-asian käsittelyä.

19) Muutoksella pyritään varmistumaan siitä, että hakemuksissa, joihin ei liitetä hakemuksen jättämishetkellä YVA-selostusta tai Natura-arviointia, ei esitettäisi tietoja, jotka voisivat poiketa merkittävästi niistä tiedoista, jotka sisältyisivät myöhemmin hakemukseen liitettävään Natura-arviointiin tai YVA-selostukseen.

MIKÄ MUUTTUU…

… maanomistajan näkökulmasta?

- Ei muutosta, kaivosviranomainen kuulee asianosaisia vasta, kun hakemus on 34 §:n mukainen. Ehdotettu muutos ei muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä.

… viranomaisten näkökulmasta?

- Ei muutosta, kaivosviranomainen pyytää lausunnot hakemuksesta vasta, kun hakemus on 34 §:n mukainen.
- Muutoksella ei olisi vaikutusta kaivoslain mukaiseen lupamenettelyyn tai lupaharkintaan. Ehdotettu muutos ei muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä.

… sidosryhmien, kansalaisjärjestöjen näkökulmasta?

- Ei muutosta, kaivosviranomainen kuuluttaa hakemuksen vasta, kun hakemus on 34 §:n mukainen.
- Muutoksella ei olisi vaikutusta kaivoslain mukaiseen lupamenettelyyn tai lupaharkintaan. Ehdotettu muutos ei muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä.
-

… toiminnanharjoittajan näkökulmasta?

- Ennakoitavuus paranee
- Luottamus etuoikeuden saamiseksi
- Mahdollisuus hyödyntää tutkimustulokset täysimääräisenä sekä tarkemmat suunnitelmat, laadukkaammat selvitykset

… ympäristön näkökulmasta?

- Ei muutosta. Ehdotettu muutos ei muuttaisi hakijan selvitysvelvollisuutta eikä luvan myöntämisen edellytyksiä.

KAIVOSTEOLLISUUDEN VIIMEAIKAISET KEHITYSVAIHEET

Kaivostoiminta ja malminetsintä ovat kasvaneet Suomessa selkeästi 2000-luvulla. Huomattavin nousu tapahtui vuosina 2009-2013, minkä nousun myötä metalli- ja teollisuusmineraalikaivosten kokonaisliikevaihto saavutti noin 1,5 miljardia euroa vuonna 2013 (n 700 miljoonaa euroa 2009). Vahva syklisyys on kaivosalalle hyvin tyypillistä, erityisesti metallimalmikaivoksille. 2010-luvun puolivälissä heikko talous-suhdanne näkyi erityisen selvästi malminetsinnässä.

Viime vuosina on ollut nähtävissä, että kaivokset ovat jatkaneet merkittävää investointitahtia. Kaivosteollisuus ry arvioi, että kaivosala investoi vuosina 2018-2020 lähes miljardia euroa, vaikka varsinaisesti uutta tuotantokapasiteettia ei merkittävästi ole rakenteilla. Maassamme on merkittävää metallien jatkojalostusteollisuutta, joka on riippuvainen raaka-aineiden tuonnista. Tämä antaa hyvän pohjan kehittää kotimaista kaivosteollisuutta. Tässä yhteydessä on mainittava samalla suomalainen kaivosteknologiaosaaminen sekä kaivoslaitteiden valmistus. Vireillä oleva keskustelu energiamurroksesta ja erityisesti akkuklusterin mahdollisuuksista on erityisesti lisännyt mielenkiintoa kotimaiseen metallien ja mineraalien tuotantoon.

Uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö on tutkimuksen, keskustelun ja myös poliittisten linjausten kohteena. Keskustelu on maailmanlaajuista mutta Suomea koskettaa erityisesti Euroopan Unionin sisällä käytävä keskustelu, jossa raaka-aineiden saatavuus on huomioitu aivan uudella tavalla. Samalla keskustelu Suomessa on voimistunut. Meillä kaivostoimintaan on viimeisten vuosien aikana kohdistunut osin voimakastakin kritiikkiä. Se puolestaan on kirvoittanut liikkeelle erityisesti kaivosvesiin ja –ympäristövaikutuksiin liittyvää tutkimusta sekä myös yhteiskunnallista tutkimusta.

Suomessa kaivosteollisuus on ollut mukana keskustelussa, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämässä Suomi kestävän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi - toimintaohjelmassa. Vuonna 2014 perustettu Kestävän kaivostoiminnan verkosto on kaivostoiminnan yhteiskuntavastuuta ja sidosryhmätyötä kehittävä toimielin. Kaivosteollisuus ry on ollut siinä alusta alkaen mukana ja uskomme kaivosverkoston ottavan paikkansa vuoropuhelun kehittämisessä sekä alan avoimuuden lisäämisessä.

Kunnioittavasti

KAIVOSTEOLLISUUS ry

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

- Kaivoslupahakemukseen on liitettävä YVA-selostus ja perusteltu päätelmä
- YVA-menettelyn kokonaiskesto 2 vuotta

