Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

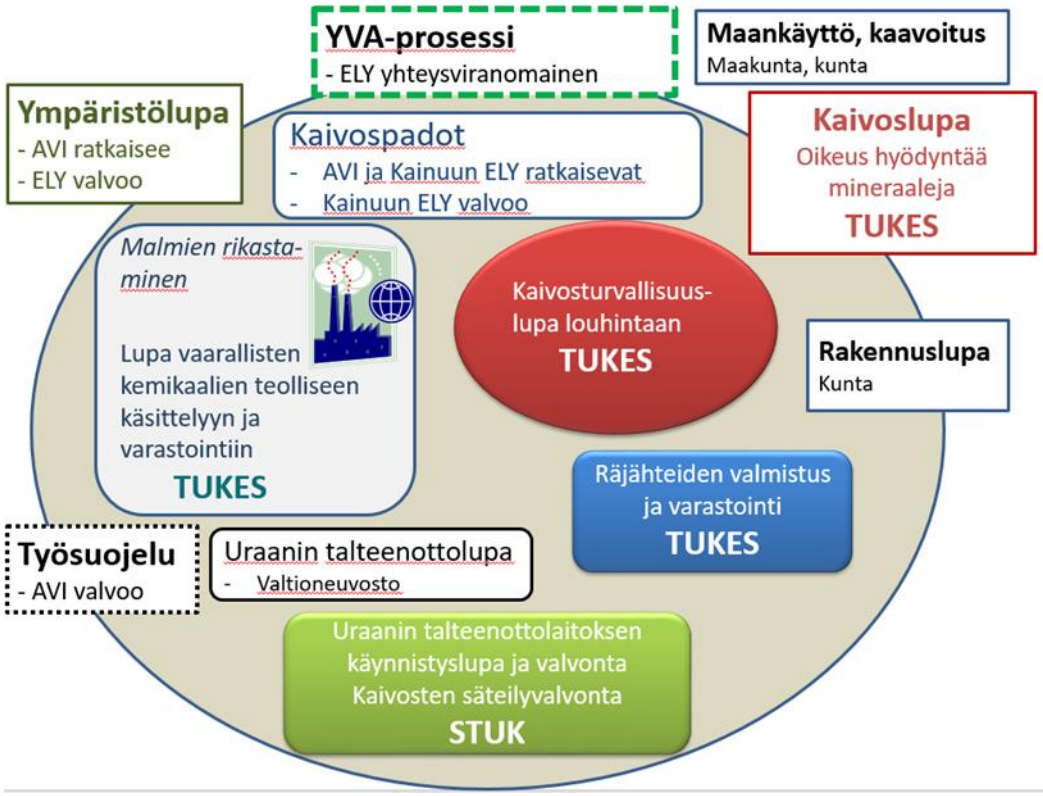
Ympäristövaliokunta

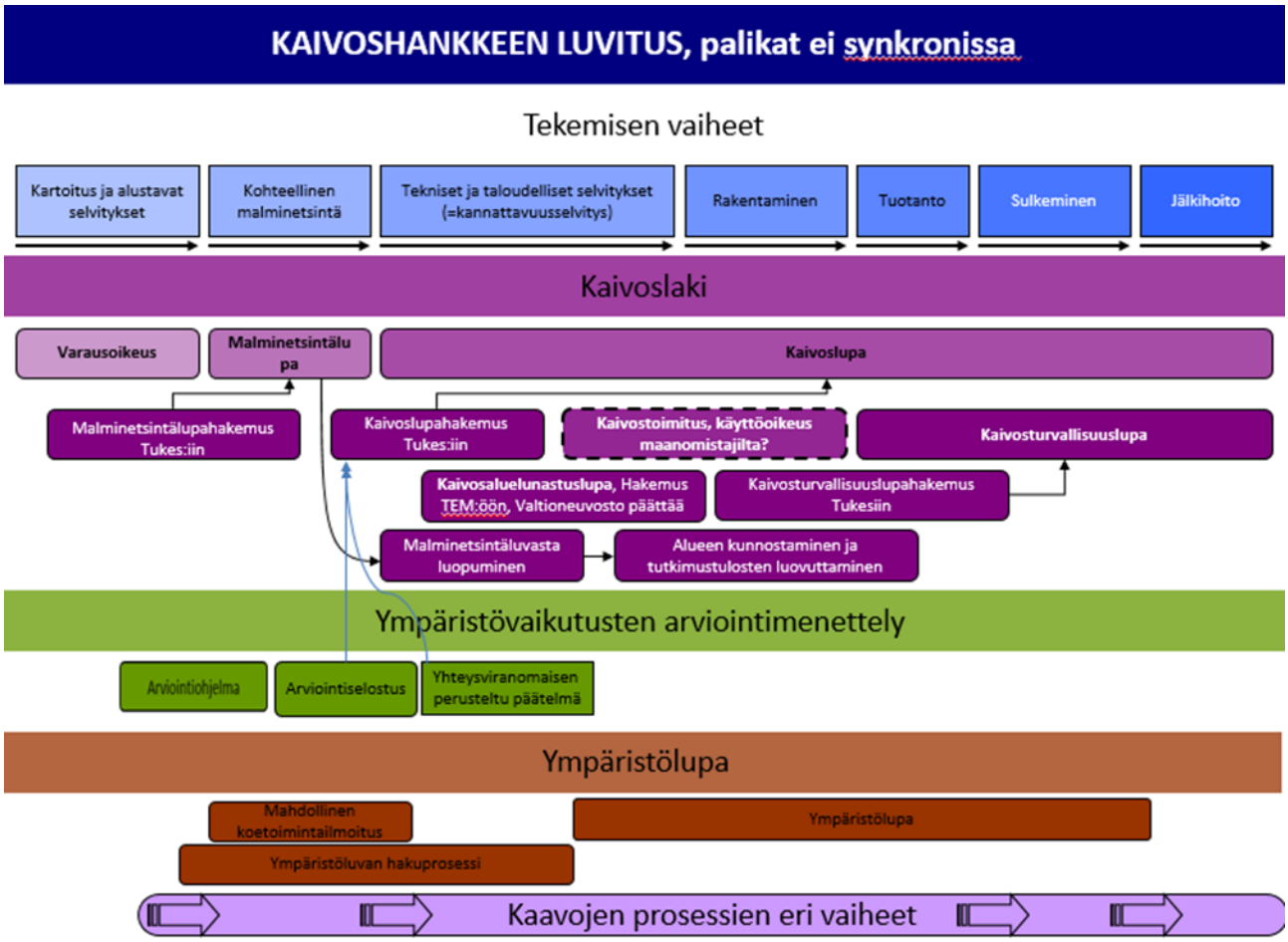
LAUSUNTO
29.1.2019

Eduskunta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ LAUSUNTO YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN KUULEMISEEN HE273/2018 LIITTYEN

Kaivostoiminnan luvat ja valvonta





Etuoikeuskäsitteestä

Kaivoslain 32 § määrittelee kaivoslain mukaisen käsitteen etuoikeusjärjestys.

Etuoikeus tarkoittaa, että sen, joka on ajallisesti ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla, eli jättänyt hakemuksen, johon on liitetty kaikki lupahakemuksesta edellytettävät tiedot ja liitteet, hakemus on etusijalla muihin mahdollisiin vastaaviin hakemuksiin nähden.

Kumotussa kaivoslaissa perusteena etuoikeudelle oli yksinomaan asian muodollinen vireille tulo. Etuoikeussyistä asia pyrittiin saamaan vireille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja tämä johti erittäin puutteellisten hakemusten jättämiseen. Nykyisessä laissa tehtiin merkittävä muutos: hakemuksen voi jättää vaillinaisenakin, mutta etuoikeus muodostuu vasta, kun hakemus on täydellinen.

Kaivoslupahakemukseen liitettävät YVA-selostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ja Natura-selvitys ovat molemmat varsin kattavia ympäristöselvityksiä, jotka edellyttävät huomattavaa valmisteluaikaa. Kaivoslaki edellyttää malminetsintätoimien päätteeksi jätettävän kaivosluvan jättämisen ennen aluetta koskevan kaivosluvan raukeamista, ja etuoikeuden säilyttäminen puolestaan edellyttää lupahakemuksen sisältävän kaikki selvitykset, mukaan lukien viranomaisen perusteltu päätelmä YVA-selostuksesta.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että selvityksiä ryhdytään laatimaan vuosia ennen malminetsintätutkimusten päättymistä. YVA-selostus tulee toimittaa yhteysviranomaiselle hyvissä ajoin, jotta perusteltu päätelmä olisi hakijan hallussa ja jätettävissä kaivoslupahakemuksen yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että malminetsintäluvan haltijalle voi malminetsintäjakson lopussa kertyä merkittävä määrä maastotutkimus- ja analyysitietoa, joka ei aikataulusyistä ehdi mukaan näihin ympäristöselvityksiin.

Jos etuoikeuden esiintymän hyödyntämistä tavoittelevaan hakemukseen saisi hakemuksella, joka sisältää muut dokumentit, mutta mahdollisen YVA- tai Natura-selvityksen ja viranomaisen perustellun päätelmän voisi toimittaa myöhemmin täydennyksenä, olisi mahdollista liittää myös malmitutkimusten loppuvaiheen tulokset mukaan dokumentteihin. Tällöin varmistettaisiin, että myös asianosaisilla on mahdollisimman kattavat tiedot hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja tutkimustuloksista. Hakemuksessa tulisi kuitenkin ilmoittaa koska täydennykset toimitetaan, ja kaivosviranomaisella olisi mahdollisuus asettaa takaraja täydennyksen toimittamiselle, jottei hakemuksen käsittelyä voisi tarpeettomasti viivytellä.

Jousto toisi mahdollisuuden viimeistellä ja täydentää dokumentit mahdollisimman täydellisellä tutkimustiedolla, mutta nämä dokumenttien tuottamisprosessit olisi joka tapauksessa aloitettava hyvissä ajoin ennen hakemuksen jättämistä.

Esitetty lakimuutos sujuvoittaisi viranomaisen työtä, kun viranomaisella olisi hyvissä ajoin tieto siitä, koska hakemus täydennetään käsittelykuntoon. Viranomainen voisi suunnitella töitänsä paremmin, jolloin myös hakemusten käsittely voisi nopeutua – ja hakemuksen käsittelyaikataulu voisi olla selvillä hyvissä ajoin.

Liitteille sallittu jälkitoimitus täydennyksenä mahdollistaa täydellisemmän tutkimustiedon sisällyttämisen selvityksiin ja dokumenttien viimeistelyn näidenkin tietojen pohjalta. Selvitykset olisivat ympäristönkin kannalta kattavampia ja laadukkaampia, ja tarjoaisivat asianosaisille mahdollisimman täydelliset tiedot.

Etuoikeuden merkityksestä:

Etuoikeus on erittäin merkityksellinen osa mineraalien tutkimista ja hyödyntämistä. Toiminnanharjoittaja voi tehdä malmitutkimuksia pelkän maanomistajan suostumuksen turvin, mutta kansallisen kaivosviranomaisen myöntämä lupa antaa tutkimusoikeuden lisäksi etuoikeussuojan tutkimustoimille. Malminetsintäluvan haltijalla on tarvittaessa etuoikeus myöhemmin jättää kohdetta koskeva kaivoslupahakemus – mutta hakemus tulee jättää täydellisenä ja ennen malminetsintäluvan umpeutumista, jotta etuoikeus ei vaarannu tai katkea. Maanomistajan suostumuksella tehtävä malminetsintä on riskialttiimpaa, sillä mikäli joku toinen toiminnanharjoittaja hakee samalle alueelle kaivosviranomaisen lupaa – saa tämä kilpaileva toimija automaattisesti etuoikeussuojan riippumatta vaikkapa siitä, kuinka kauan maanomistajan luvalla on tutkimuksia tehty.

Etuoikeus on erityisesti sijoittajien riskiin liittyvä elementti. Sijoittaja haluaa aina minimoida investointinsa riskit, ja malminetsintä on erittäin riskialtista, koska vain hyvin harva malminetsintäkohde osoittautuu taloudellisesti kannattavan hyödyntämistoiminnan kohteeksi. Keskimäärin 99 % malminetsinnästä osoittautuu siis ”hukkaan” heitetyksi rahaksi. Tämä riski johtuu siitä, että kallioperän yksityiskohtainen rakenne ja koostumus

ei ole tunnettua, eli ei ole täydellistä tietoa kallioperästä ja sen mahdollisesti sisältämistä mineraaliesiintymistä, vaan niitä paikallistetaan malminetsintätutkimuksilla – tai sitten ei. Kun toiminnan keskeinen lähtökohta on näinkin epävarma, pyritään muita toimintaan liittyviä riskejä minimoimaan, ja näiden joukossa on esimerkiksi se riski, että kilpaileva toimija B saisi etuoikeuden tutkia tai päästä hyödyntämään esiintymää, jonka tutkimuksia toimija A on rahoittanut.

Etuoikeus on siis saman tyyppinen riskin minimoinnin mekanismi kuin esimerkiksi hankkeen alueellinen hyväksyttävyys – tämäkin tieto on usein sijoittajan prioriteeteissa, sillä jos alueellinen hyväksyntä puuttuu, on odotettavissa pitkittyneitä ja kalliita muutoksenhakuprosesseja ja luvituksen lopputuleman epävarmuus kasvaa. Eli investoinnin riskit kasvavat.

Mikäli etuoikeus haluttaisiin mahdollistaa jollakin muulla menettelyllä kuin etuoikeuden tuovalla hakemuksella, tulisi tätä varten luoda uusi hallinnollinen menettely, johon liittyy hakemus ja päätös.

Professori Pölönen katsoo ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että hallituksen esityksessä 273/208 olisi tullut ennakoida HE 269/208 vp. (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi) annetut linjaukset ns. ”yhden luukun periaatteesta”. Tämä ei kuitenkaan aikataulullisesti ole mahdollista, sillä käsittelyssä oleva hallituksen esitys kaivoslain muuttamiseksi on tarkoitettu tulemaan voimaan tämän vaalikauden aikana ja Pölösen mainitsema hallituksen esitys vasta 1.1.2021.

Hallituksen esityksessä havaitut epätarkkuudet tullaan huomioimaan talousvaliokunnalle toimitettavassa lausunnossa.

Riikka Aaltonen
kaivosylitarkastaja