Näkökohtia hallituksen esityksestä (126/2022 vp) kaivoslain uudistamiseksi

Talousvaliokunnalle 27.10.2022

Prof. Ismo Pölönen
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
Ismo.Polonen@uef.fi

Esityksen fokus

1) Tarve uudelleenarvioida sääntelystrategisten lähtökohtien toimivuutta huoltovarmuuden ja laajemmin kansallisen edun näkökulmista

2) Hallitusohjelman kirjausten toteutumatta jääminen
   - Maanomistajan asema etsintävaiheessa
   - Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

- Lausunnossani tarkasteltu laaja-alaisemmin hallituksen esitystä erityisesti ympäristönsuojelun sekä kuntien, maanomistajien ja muiden elinkeinojen aseman sekä malminetsinnän ja kaivostoiminnan paikallisen hyväksyttävyyden näkökulmista

Tausta (valtausperiaatteen säilyttäminen)

- Kaivoslakiuudistuksessa ei muutettaisi lähtökohtaa siitä, että etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä (valtausperiaate).
  - Voimassa oleva oikeus ei tulisi muuttumaan etuoikeusjärjestyksen osalta (KaivosL 32 §).
  - Valtausmalli tukee malminetsintää (kannustin etsintöjen resursoimiseen), huom. myös Suomen kiinteistörakenne.
- Pitkäaikaisesta sääntelytraditiosta luopumiselle syytä olla painavat perusteet
- Lakiuudistuksen ydintavoitteisto lähtökohtaisesti mahdollista saavuttaa puuttumatta valtausperiaatteeseen
  - Valtausmalli ei ole este korkeatasoiselle ympäristönsuojelulle, maanomistajien ja muiden vaikutusten kohteena olevien tahojen sekä kuntien aseman olennaiselle vahvistamiselle, kaivosveroille tai esimerkiksi toissijaiset ympäristövastuut kokonaisvaltaisesti kattavien vastuujärjestelmien kehittämiselle.

Muutos toimintaympäristössä

- Viimeaikainen turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja kiristynyt globaali raaka-ainekilpailu (erityisesti kriittiset mineraalit)

⇒Tarve nykyjärjestelmän lähtökohtien ja toimivuuden uudelleenarviointiin huoltovarmuuden ja laajemmin kansallisten tarpeiden näkökulmasta

- Malminetsintä- ja kaivosoikeuksien käyttö voi päätyä tytäryhtiöiden kautta EU:n / ETA-alueen ulkopuolella toimivien yhtiöiden kontrolliin.
  - Yhtiöiden keskushallinto voi olla myös autoritäärisesti johdetuissa maissa
- Malminetsintälupa ja kaivoslupa (sis. mineraalien hyödyntämisoikeuden) voidaan siirtää toiselle. Tämä ei edellytä yritys- tai kiinteistökauppoja. Alueen omistusoikeus ei ole kaivoksiin liittyvien lupien edellytyksenä.

  ⇒ Rajoitteet turvallisuus- ja huoltovarmuusperustaisten lakien soveltamiselle

  – Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki, eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki

Päätelmät

- Valittuun lainsäädäntömalliin liittyvät riskit yleiselle edulle (erit. huoltovarmuusnäkökohdat) olisivat ansainneet olennaisesti laajemman ja yksityiskohtaisemman arvioinnin.

=> Epäselvyyttä siitä, onko kaivoslain sääntelymallissa (ottaen huomioon ehdotetussa kaivolain 3 §:ssä viitatut säädökset) otettu riittävästi huomioon huoltovarmuusnäkökohdat ja kansalliset tarpeet.

=> Tarve erilliselle jatkoselvitykselle, joka sisältää mineraalien etsintä- ja hyödyntämisoikeuksiin sovellettavan lainsäädännön riski- ja toimivuusanalyysin huoltovarmuusnäkökulmasta ja laajemmin kansallisten tarpeiden näkökulmasta.

  - Kysymys on laaja sen kytkeytyessä nykyisen kaivospolitiikan ja valtaustyyppisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen kansallisen edun näkökulmasta sekä turvallisuus-, ympäristö- ja talouspolitiikkaan ja kansainväliseen kauppaoikeuteen.

Maanomistajan asema etsintävaiheessa (1)

- Etsintätoiminnan paikalliseen hyväksyttävyyteen vaikuttaa osaltaan maanomistajien oikeudellinen asema malminetsintälupamenettelyssä ja malminetsintälupien jatkolupien harkinnassa.
  - Pääministeri Marinin hallitusohjelman (2019) liitteen 6 kirjauksen (”Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi”) tarkoituksena oli vastata yhteen valtaustyyppisen järjestelmän keskeiseen, hyväksyttävyysvajetta aiheuttavaan ongelmaan (epävarmuus, yht. 15 v. maanomistajan tahdosta riippumaton etsintävaihe mahdollinen).
  - Maanomistajan suostumus ei ole kuitenkaan HE:n mukaisesti mukaisesti malminetsinnän jatkoluvan (10 vuotta kestäneiden etsintöjen jälkeen) aito edellytys, vaan se voitaisiin sivuuttaa kahdessa tilanteessa.

Maanomistan asema etsintävaiheessa (2)

Maanomistajan suostumusta jatkolupaan ei tarvita, jos:

1) suostumuksen ovat antaneet ”ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta.” tai, jos edellinen ei toteudu,

2) hanke on tärkeän yleisen edun vaatima (valtioneuvoston puolto)

⇒ Jatkolupia voitaisiin myöntää 10 vuoden etsintöjen jälkeen useiden pienmaanomistajien tahdon vastaisesti lukumäärältään harvojen suurmaanomistajien (esimerkiksi metsäyhtiöt ja metsärahastot) annettua metsätilojensa osalta suostumuksen jatkolupaan. Jos 50 % pinta-alakriteeri ei täyttyisi, yhtiö voisi vielä edetä hakemalla puoltoa jatkoluvalle valtioneuvostosta.

– HE:n mukainen malli on omiaan heikentämään malminetsinnän paikallista hyväksyttävyyttä ja sitä lisännee osaltaan se, jos selväsanainen hallitusohjelmakirjaus jätetään uudistuksessa täytäntöönpanematta.

Lupamenettelyjen yhteensovittaminen

- Uudistus ei ole edistämässä kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.
- Tarve kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyn olennaisesti nykyistä tiiviimpään yhteensovittamiseen tai yhdistämiseen on ollut tiedossa, ja siihen pyritty, jo Sipilän hallituskaudella. Marinin hallitusohjelmakirjauksella oli tarkoitus viedä yhden luukun periaatetta tältä osin eteenpäin.
- Hallituksen esityksen mukaisella sääntelyllä ei olla puuttumassa edes yhteensovittamisen tarpeessa olevien menettelyjen eriaikaisuuteen pidemmälle menevästä integroinnista puhumattakaan.
- Tarkastelussa olevaa kaivoslakiuudistusta ei ole perusteltua kuitenkaan lykätä enää tämän olennaisen kehittämistarpeen osalta. Tältä osin erillinen lakihanke tarpeen.