

# Arvioita lakialoitteesta kaivoslain muuttamiseksi (KAA, 22.1.2019)

Talousvaliokunnalle 3.12.2019

Prof. Ismo Pölönen

Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos

Ismo.Polonen@uef.fi



strateginen **TUTKIMUS**

tutkittua tietoa yhteiskunnan tarpeisiin

# Lakialoitteen tavoitteistosta & lähtökohdista

- Uusiutumattomien luonnonvarojen viisas käyttö: mineraalien hyödyntäminen ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi
- Taloudellisten hyötyjen jääminen suuremmissa määrin erit. valtiolle ja maanomistajille sekä hyötyjen saaminen ja käyttö pidemmällä aikavälillä (rahastot).
- Kaivos- ja ympäristöluvituksen laadukkaampi yhteensovittaminen
- Malminetsinnän ennakkovalvonnan laajentaminen / tiukentaminen
- Kunnan aseman vahvistaminen (malminetsintä & kaivosluvitukset)
- Varautuminen maksukyvyttömyystilanteisiin nykyistä laajemmalla keinovalikoimalla + verotus/rahasto, jonka käyttöala tarkoitettu laajaksi
- **Ilmentää perusteltua huolta kaivostoiminnan kestävydestä pitkällä aikajänteellä ja tavoitetta kaivostoiminnasta saatavien hyötyjen jakamisen uudelleenarvioinnille.**

# KAA:n keskeisistä keinoista: kaivosmineraalit määritetään valtion omaisuudeksi

- Pitkääaikaisesta sääntelytraditiosta luopumiselle oltava painavat perusteet / huomioitava sääntely-ympäristön vakauden merkitys.
- **Lakialoitteen ydintavoitteiston toteuttaminen on suurelta osin, ellei kokonaan, mahdollista toteuttaa puuttumatta valtauseriaatteeseen.**

=> Ko. perustavanlaatuisen järjestelmämuutoksen perustelut jäävät epäselviksi.

# Intressipunninta

- ”Esiintymä on hyödyntämiskelpoinen vain mikäli luotettaviin selvityksiin perustuen osoitetaan, että hyödyntämisestä aiheutuu yhteiskunnallisesti, aluetaloudellisesti ja paikallisesti enemmän hyötyä kuin haittaa. Selvityksien luotettavuuden takaamiseksi kohde-esiintymän sekä hyöty-että haittamineraalien pitoisuudet ja ominaisuudet on otettava riittäväällä tavalla huomioon hyöty/haitta -selvityksessä, jossa on myös arvioitava hankkeesta luonnolle, ympäristölle, vesistölle ja muille elinkeinoille aiheutuvat haitat.”
- Intressivertailun haasteista: miten moninaisia haittavaikutuksia ja eriasteisia riskejä niistä sekä kaivoshankkeen mahdollisia hyötyjä (ml. ilmastonmuutokseen vastaaminen) lasketaan ja verrataan toisiinsa (eri aikajän-teillä)? Yhteismitattomuus? => Päätösvallan tosiasiallinen delegoiminen lainsoveltajille / tuomioistuimille?
- Ehdottomilla luvanmyöntämisedellytyksillä ja -esteillä turvataan lähtökohtaisesti paremmin ympäristöllinen vähimmäistaso, joskin estesääntely olisi laadittavissa intressivertailun rinnalle (vrt. vesilain malli – jossa ehdotonta estettä sovellettu vain kerran).
- **Sääntelyvaihtoehtona esteiden soveltamiskynnyksen madaltaminen**, johon mahd. kytketään poikkeamismahdollisuus (sääntelymalli: LSL:n/luontodirektiivin mukaisesta heikentämiskiellosta poikkeaminen).
- **Kunnilla mahdollisuus tehdä (ja käytännössä myös tekevät) laaja-alaista intressipunnintaa (yhteys kaavoituksellisen harkintavallan käyttöön).**

# Kunnan päätösvallan vahvistaminen (etsintä)

- ”Malminetsintä ei voi koskea aluetta, jolle kunnan maankäytöllisissä ohjeissa tai kunnan valtuuston hyväksymässä strategiatavoitteessa on kirjattu elinkeinojen yhteensovittamiseksi asetettu rajoite tai ristiriita malminetsinnälle tai kaivostoiminnalle, taikka muutoin kaava tai kaavoituksen tavoitteet on osoitettu siten, että niiden voidaan arvioida olevan kaivostoiminnan kanssa ristiriidassa. Kunta voi samaten todeta malminetsinnän olevan sen strategisten tavoitteiden kanssa ristiriidassa”.
- ⇒Kaivoslain kautta oikeusvaikutuksia politiikka-asiakirjoille (joilta voi puuttua muutoin säännösperusta?)
- **Jos kunnan maapoliittisten strategioiden painoarvoa halutaan etsintävaiheessa lisätä, mieluummin harkittavaksi vireillä olevan kaavoituksen painoarvon lisääminen malminetsintälupaharkinnassa ja jatkoluvituksen edellytyksissä (viittaus vireillä olevaan kaavoitukseen puuttuu nykytilassa, ks. KaivosL 61.2 §).**

# Kunnan päätösvallan vahvistaminen

- "Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksyntä sekä toiminnalle osoitettu hyväksyty oikeusvaikutteinen kaava."
- Muistuttaisi sääntelytekniikaltaan ydinenergiain lain mukaista sijaintikunnan puoltoedellytystä (ydinenergiain lain mukaisen luvan myöntämisedellytys).
- Vahvistaisi kunnan roolia / mahdollistaisi suoraviivaisemman paikallisen hallinnan
  - hallitusohjelmassa viitattuun "kaavalla päättämiseen" liittyy epäselvyyttä mm. kaivosohjauksessa käytettävästä kaavoitustekniikasta ottaen huomioon tapauksen KHO 2019:67 oikeusohjeet.
  - kaivossuunnitelmilla voi olla merkittäviä haitallisia sosiaalisia vaikutuksia (vuosia jatkuva epävarmuus muiden elinkeinojen ja mm. asumisen näkökulmista).
  - samanaikaisesti kaavoitusprosessia puoltaa oikeusturvanäkökohdat (kaavaratkaisu perusteltava), elinkeinojen yhdenvertaisen kohtelun tavoite ja MRL:n kantava ajatus toimintojen yhteensovittamispyrkimyksestä.

# Toissijaisesta ympäristövastuusta ehdotuksen mukaan

- Toissijaisen ympäristövastuu (ympäristöhaittojen korjaaminen / ennallistamiseen) voisi toteutua ehdotuksen mukaisesti kolmen eri instrumentin kautta 1) kaivoslaissa asetettava vakuus (+ YSL:n mukainen vakuus säilyisi) 2) konkurssirahasto 3) ympäristöhaittojen rahasto
- Sääntelyteknisesti raskas / ilmeistä päällekkäisyyttä
  - Vrt. esim. Vihervuori 2019 / Pölönen 2019: YSL:n ja KaivosL:n mukaisten vakuuksien ristiinkäytön mahdollistaminen / integrointi / käyttöalojen laajennus siten, että kaikki relevantit ymp.vahingot vakuuksien piirissä.
- **Sinänsä vakuusjärjestelmän täydentäminen öljynsuojarahaston tyyppisellä instrumentilla isännättömien vahinkojen varalle perusteltu, mikäli poliittisena tavoitteena on kohdentaa ympäristövahinkokulut kaikissa tilanteissa alan toimijoille.**
- Rahastomallia (toissijainen vastuu) puoltaa myös vaikeus ennakoida vakuuden riittävää tasoa + ylimitoitettujen vakuustasojen välttämistavoite.
- Haittana puolestaan maksujen kohdentuminen myös niille toimijoille, jotka hoitavat hyvin ympäristösuunnittelun ja -hallinnan (resurssoivat ennaltaehkäisyyn).

# Louhintamaksuista ja verotuksesta/rahastosta

- Louhintamaksujen haasteena kaivosten erityispiirteiden tarkoituksenmukainen huomioonottaminen
  - pienet pitoisuudet / suuret louhintamäärät (mahd. kriittiset metallit), joille ilmeistä tarvetta => muutoin toteuttamiskelpoisille hankkeille este
- Kaivosverotukselle ilmeisiä perusteita:
  - Kohentaisi mm. alan yleistä hyväksyttävyyttä / sosiaalisen toimiluvan hankinta kaivospaikkakunnilla
- Verotustekniikka ja -vaihtoehdot selvitettävä monipuolisesti
  - Verotuottojen jääminen riittävässä määrin sijaintikuntiin hankkeiden hyväksyttävyyden kannalta tärkeää (hyötyjä sinne missä ensisijaisesti haitat – kunnille resursseja varautua kaivosten jälkeiseen aikaan).
  - Jos kaivosvero, tarve rahastoista (tulevaisuuteen varautuminen) säätämislle kysymyksenalaista: rahastot/säätiöt voivat syntyä ilman erillistä säännösperustaa yhteistyössä sidosryhmien kanssa.



# Ympäristö- ja kaivosluvituksen suhde

- **Ympäristölupa ennen kaivoslupaa**

- Kaivosoikeuksien puuttuminen ennen ympäristölupaa vaikeuttaisi tarpeettomasti kaivosyhtiöiden toimintaa – siihen ei ympäristöllistä tarvetta.
- Yhteensovittamistavoitteita voidaan edistää samantahtisella prosessilla (yhteensovittamisalin mukainen integrointi kaivoshankkeissa, ks. Pölönen 2019, Vihervuori 2019)
- Myös pidemmälle menevään integrointiin ilmeisiä perusteita (erilaisten yleisten ja yksityisten etujen punninta/ yhteensovittaminen yhdellä luukulla) - jatkoselvitystarpeita

# Kaivostoiminnan suhde luonnonsuojeluun

- ”Kaivostoimintaa ja malminetsintää ei ole syytä harjoittaa luonnonsuojelualueilla eikä niiden välittömässä läheisyydessä eikä niin, että luonnonsuojelualueiden alkuperäiset perustamisedellytykset heikentyisivät kaivostoiminnan myötä”
- LSL:n mukaisten luonnonsuojelualueiden oikeudellinen asema voidaan sinänsä määrittää nykyisestä poikkeavalla tavalla, jos niin poliittisesti halutaan (ylikansallisen sääntelyn asettaman minimin puitteissa).
  - ”Jäykän” suojelun ja nykyjärjestelmän hyödyt ja haitat sekä vaihtoehtoiset sääntelytavat (esim. ylikompensoiminen) syytä tunnistaa monipuolisesti tässä harkinnassa.

# Vaikutusten arviointi

- Laajat vaikutusten arviointi -velvoitteet yrityksille (päivitetty YVA/SVA lupamääräysten / vakuuden tarkistamisen yhteydessä)
- Jo nyt hyvin laajat velvollisuudet vaikutusten arviointiin (vrt. YVA-direktiivin minimivaatimukset + esim. Ruotsi)
- Vaikutusten arviointien ajoituksessa (arviointiselostuksen + perustellun päätelmän suhde kaivoslupahakemuksen vireilletuloon) kuitenkin kehittämismahdollisuuksia + vaikutusten seurannan kehittämistarve ilmeinen (ml. seurantaraporttien julkaisemisvelvollisuus) (Pölönen & Perho 2018)

# Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama CORE-hanke, 2017-21

- Yhteistoiminnallisten mallit ympäristösuunnittelussa ja -päätöksenteossa
  - Aktiiviset kansalaiset, avoin hallinto, vastuulliset yritykset
    - tiiviimpään yhteistyöhön tiedon tuotannossa ja ongelmien ratkaisemisessa – keskinäistä luottamusta tukevien toimintamallien kehittäminen & testaaminen
  - Kaivosten vaikutusten sääntely & hallinta yksi keskeisistä tarkastelukohteista
  - Yhteistyö kansanedustajien kanssa tärkeä osa vuorovaikutusta

Konsortion johtaja Prof. Lasse Peltonen, Itä-Suomen yliopisto

Työpaketin vetäjä (lainsäädäntö): Prof. Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto



[www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)



@core\_STN



strategicRESEARCH

# Lähteet

- Pölönen, Ismo. Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista. Muistio 17.4.2019.
  - <http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>
- Pölönen, I. & Perho, J. 2018. YVA-oikeus. Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita.
- Vihervuori, Pekka (2019). Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44. Helsinki.
  - <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>