

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia.

Esityksessä ehdotetaan kunnan hyväksymän kaavan säätämistä kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia varaussäätelyyn ja malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, joiden tarkoituksena on erityisesti parantaa kiinteistöjen omistajien asemaa. Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia lupamenettelysääntöksiin, joiden tarkoituksena on huomioida muut elinkeinot entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan paliskuntien aseman yhdenmukaistamista.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutosta viranomaisten neuvontavelvollisuuden liittyvään säätelyyn, ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle mahdollistaen tehokkaamman ennakoivalvonnan. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös vakuussäätelyyn. Lisäksi esitys sisältää sellaisia muutosesityksiä lupamenettelysääntöksiin, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan muutosta kaivoslain mukaista toimintaa ja soveltamista ohjaaviin yleisiin periaatteisiin. Näiden muutosten tavoitteena on varmistaa, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia luvan siirtoa koskevaan säätelyyn sekä kaivostoiminnan lopettamista koskevaan säätelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen huomioidaan kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen sulkemista koskevat toimenpiteet toteutetaan turvallisesti.

Lain toiminnallisuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia lain tavoitesääntökseen, kaivospanttitietojen julkisuutta koskevaan säätelyyn sekä hallintopakkosäätelyyn.

[Lakia alemman asteisen säätelyn tarkistamiseen ja muihin uudistuksen toteuttamiseen tarvittavien toimenpiteiden vuoksi laki ehdotetaan tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua sen vahvistamisesta.]

Laki/lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua sen hyväksymisestä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Kaivoslaki	7
2.1.1 Yleistä	7
2.1.2 Kaivossääntelyn perusratkaisuista	8
2.1.3 Etsintätyö	8
2.1.4 Varausjärjestelmä	9
2.1.5 Malminetsintä	11
2.1.6 Kaivostoiminta	14
2.1.7 Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet	17
2.1.8 Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä	19
2.1.9 Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus	20
2.1.10 Luvan siirtäminen	22
2.1.11 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana	23
2.1.12 Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä	24
2.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön	25
2.2.1 Ympäristönsuojelulaki	25
2.2.2 Vesilaki	25
2.2.3 Laki eräistä naapuruussuhteista	25
2.2.4 Luonnonsuojelulaki	26
2.2.5 Erämaalaki	27
2.2.6 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä	27
2.2.7 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta	28
2.2.8 Maankäyttö- ja rakennuslaki	28
2.2.9 Maastoliikennelaki	29
2.2.10 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta	29
2.2.11 Patoturvallisuuslaki	29
2.2.12 Ydinenergialaki	29
2.2.13 Kiinteistönmuodostamislaki	30
2.2.14 CETA-sopimus	30
3 Tavoitteet	30
3.1 Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano	30
3.2 Eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt –Lakialoitteesta kaivoslakin muuttamiseksi ..	33
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	34
4.1 Keskeiset ehdotukset	34
4.1.1 Lain tarkoituksen täsmentäminen	34
4.1.2 Tiedonsaantioikeuden parantaminen	35
4.1.3 Kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän valvonta	35
4.1.4 Varaussääntelyn muuttaminen	35
4.1.5 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen	35
4.1.6 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa	36
4.1.7 Vakuussääntelyn kehittäminen	36
4.1.8 Paliskuntien yhdenmukainen asema	36
4.1.9 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana	37
4.1.10 Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä	37
4.1.11 Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn	37
4.1.12 Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen	37
4.1.13 Panttioikeuksia koskevien tietojen julkisuus	37

4.1.14	Kaivosrekisteri	37
4.1.15	Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen.....	37
4.1.16	Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa	37
4.1.17	Ympäristövaikutusten huomioiminen	38
4.1.18	Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset.....	38
4.1.19	Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely.....	38
4.1.20	Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta	38
4.2	Pääasialliset vaikutukset	39
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	39
4.2.2	Vaikutukset viranomaisiin	40
4.2.3	Ympäristö- ja ilmastovaikutukset	41
4.2.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset	41
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	43
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	43
5.1.1	Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen	43
5.1.2	Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet	43
5.1.3	Siirron saajalle asetettavat vaatimukset	44
5.1.4	Varaussääntely	44
5.1.5	Kaivoslain rakenteen selventäminen.....	45
5.1.6	Intressivertailu	45
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
6	Lausuntopalaute.....	49
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	49
8	Lakia alemman asteinen sääntely	49
9	Voimaantulo	49
10	Toimeenpano ja seuranta	49
11	Suhde muihin esityksiin	49
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	49
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	49
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	49

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa 1.3.2019 selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityksen tuloksena syntyi analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi. (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>).

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman strateginen kokonaisuus ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” sisältää useita kaivoslainsäädännön uudistamiseen liittyviä kirjauksia. Niiden tavoitteeksi on todettu kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen ja keinoiksi seuraavat:

”Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta. Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon. Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Malmin uraani- ja uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään. Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta. Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.” Hallitusohjelman liitteen pöytäkirjamerkinnässä on lisäksi todettu: Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi.

Esityksen valmisteluun on osaltaan vaikuttanut myös eduskunnan vastaus Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen (KAA 7/2019 vp). Eduskunnan kirjelmässä (EK 40/2020 –KAA 7/2019) eduskunta hylkäsi lakiesityksen mutta hyväksyi seuraavat lausumat:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiintuomat näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus huomioi kaivosmineraalien luonteen ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus ja edellyttää hallitusohjelman mukaisen kaivosveroselvityksen ripeää ja huolellista toteutusta niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset kuluvalle hallituskaudella.
3. Eduskunta edellyttää, että hallitus resursoi laadukkaan lupavalmistelun takaamiseksi kaivosten luvitusta käsittelevät viranomaiset riittävästi ja huolehtii valmisteluun liittyvän tiedon avoimuudesta.
4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä nykyistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuuden haittojen kärsijöille.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslain uudistuksen valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta esitti mietinnössään (TaVM 7/2020 vp KAA 7/2019) huomioita seuraavista kansalaisaloitteissa ehdotetuista aiheista: valtauseriaatteesta luopuminen, kaivosten verotus ja kaivostoimintaan kohdistuvat maksut, vakuusjärjestelmä ja rahastointi, intressivertailu, kaivoslain lupajärjestelmä, kuntien rooli ja kaavoituksen merkitys, Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimuksen) vaikutukset kaivoslainsäädäntöön, alkuperäiskansojen oikeudet, kaivostoiminnan merkitys ja vaikutukset muihin elinkeinoihin sekä ympäristövaikutusten ja biodiversiteetin näkökulma.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti 15.10.2019 kaivoslain uudistamishankkeen (tiedot Hankeikkunassa: <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM090:00/2019>). Taustalla on edellä mainitut hallitusohjelman kirjaukset. Hankkeessa huomioidaan myös selvityshenkilön arviointi kaivostoimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä sekä Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille nostetut näkökohdat. Hallitusohjelma ei edellytä kaivoslain kokonaisuudistusta vaan hallitusohjelman edellyttämiä muutoksia kaivoslakiin on mahdollista tehdä voimassa olevan kaivoslain yksittäisiä säännöksiä tarkistamalla. Kaivoslakiin ehdotettuja muutoksia on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä vuosina 2020–2021.

Elinkeinoministeri Mika Lintilä asetti 13.2.2020 hankkeen tueksi työryhmän, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, Saamelaiskäräjät, Lapin liitto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Geologian tutkimuskeskus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto ry, Paliskuntain yhdistys, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Kaivosteollisuus ry. Työryhmän puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön edustaja ja varapuheenjohtajana ympäristöministeriön edustaja. Työryhmän toimikausi oli 1.2.2020 - 30.11.2020. Kaivoslain valmistelua on päätetty jatkaa 11.1.2021, minkä vuoksi myös valmistelua tukevan työryhmän toimikautta jatkettiin 31.12.2021 saakka.

Työryhmän tarkoituksena oli käsitellä hallituksen esityksen laatimiseen liittyviä keskeisiä asioita sekä seurata myös muiden hallinnonalojen vastuulla olevien, kaivosten toimintaan liittyvien, hallitusohjelman mukaisten uudistusten etenemistä. Työryhmä kokoontui **13 kertaa (syyskuuhun 2021 mennessä)**. Työryhmä kuuli toimikautensa aikana tutkijoita, asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia esimerkiksi Helsingin yliopistosta, Suomen ympäristökeskuksesta ja viidestä eri kansanliikkeestä. Koronatilanteesta johtuen työryhmän kokoukset **aloituskousta lukuun ottamatta järjestettiin etäkokouksina**.

Työryhmän kokousaineistot ja muu valmistelussa käytetty materiaali on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön kaivoslakihankkeen sivuilla välittömästi kokousten jälkeen (<https://tem.fi/kaivoslakityoryhman-kokousaineistot>).

Kaivoslain uudistamishankkeen aikana työ- ja elinkeinoministeriö järjesti vuonna 2020 kaksi avointa kuulemistilaisuutta, joissa käsiteltiin kaivoslain muutostarpeita ja esitykseen sisältyviä keskeisiä muutoksia. Vuonna 2021 **järjestetään kuulemistilaisuus esitysluonnoksen lausuntokierroksen yhteydessä**. Kuulemistilaisuuksista syntynyt aineisto on huomioitu esityksen valmistelussa. Koronatilanteesta johtuen kuulemistilaisuudet järjestettiin etäyhteydellä ja niissä oli yhteensä **noin X (2020 1100 hlöä) ilmoittautunutta osallistujaa**.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä saamelaiskäräjät ovat käyneet saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaiset neuvottelut. **[kappaletta täydennetään – neuvottelut vielä kesken]**

Lainvalmistelutyön tueksi työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt kaksi selvitystä. Kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuudesta tilattiin selvityksen kaivoslain vakuussäätelystä. Selvitys valmistui 17.4.2020 ja sen teki Ramboll Finland Oy (Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162443>). Toinen selvitys teetettiin varausmekanismin toimivuudesta ja sen kehittämismahdollisuuksista. Selvitys valmistui 14.6.2021 ja sen teki asianajotoimisto Hannes Snellman Oy (Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:42; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163223>).

Talousvaliokunta piti Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta antamassa mietinnössään perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena selvitetään intressivertailua kaivoslupaprosessin osana. Tutkimusta tekevät Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Erkki Hollo ja Lakiasiantoimisto - law office Aimo Guttorm. Hankkeen tulokset valmistuvat vuoden 2022 alussa. Tutkijat pitivät hankkeen tilannekatsauksen kaivoslakityöryhmän kokouksessa kesällä 2021.

Esityksen laatimisessa on käytetty hyväksi Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimuksen tuloksia. Kyseessä on valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hankkeena (VN TEAS) toteutettu tutkimus <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162142>.

Toimialaa kuvaavien tietojen keräämisessä on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemaa, tuoreinta kaivosteollisuuden toimialaraporttia <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163279>.

Lausuntokierros hallituksen esityksestä järjestettiin ajalla [xx.xx—xx.xx.2021] lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: [täydennetään]

2 Nykytila ja sen arviointi

Toimialan nykytilan kuvaus

Geologisesti Suomi kuuluu Fennoskandian kilpialueeseen, joka on otollinen alue mineraaliesiintymille. Suomessa on edellytykset taloudellisesti ja teknisesti hyödyntämiskelpoisille kaivosmineraaliesiintymille, sillä geologisen potentiaalin lisäksi Suomi tunnetaan turvallisenä ja vakaana toiminta- ja investointiympäristönä, jossa on alan osaamista, palveluja ja toimiva infrastruktuuri. Valtion omistama, ja Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) hallinnoima, julkinen geologinen tietoaaineisto, jota kerätään kaivoslain nojalla kaikilta toimijoilta, antaa hyvät lähtökohdat kallioperän tutkimiselle.

Suomen kallioperästä hyödynnetään kultaa, hopeaa ja perusmetalleja. Litiumin louhinta on käynnistymässä lähivuosina. Yleisimpiä louhittavia teollisuusmineraaleja ovat apatiitti, kalkkikivi, talkki ja vuolukivi. Malminetsintä kohdistuu edellä mainittujen lisäksi koboltin, raudan, timanttien, platinametallien sekä eräiden harvinaisempien metallien tutkimiseen.

Lainsäädännössä malminetsintä ja kaivostoiminta rajoitettiin kotimaisen teollisuuden yksinoikeudeksi vuoteen 1994 asti. Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantulon yhteydessä lainsäädännöstä poistettiin ulkomaalaisrajoitukset. Malminetsintän ja kaivostoiminnan harjoittajat ovat nykyisin pääosin pörssiessä noteerattujen kansainvälisten yhtiöiden tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä. Kotimaisista toimijoista merkittävimpiä ovat Outokumpu-konserni, jolla on Kemin kromikaivos, sekä Nordkalk Oy, jolla on useita kalkkikaivoksia. Valtion historiallisesti keskeinen rooli toimialalla on kaventunut ja näyttäytyy lähinnä Suomen Malmijalostus Oy:n omistusten kautta. Geologian tutkimuskeskuksen toimintaa on suunnattu uudelleen, ja laitoksen aiemmin merkittäviä malminetsintäpanostuksia on määrätietoisesti supistettu.

Euroopan Unioni on viime vuosina havahtunut mineraalien kauppapoliittisen roolin vahvistumiseen ja EU:n merkittävään riippuvuuteen tuontiraaka-aineista. EU pyrkii erilaisin toimin varmistamaan eurooppalaisen teollisuuden raaka-aineiden saantia niin EU:n sisältä kuin kolmansista maista. Mineraaleilla on keskeinen rooli niin Suomen kuin Euroopan kunnianhimoisten ja välttämättömien ilmastotavoitteiden ja vihreän siirtymän mahdollistajana.

Maailman taloustilanteen vaihtelut heijastuvat voimakkaasti raaka-aineiden kysyntään ja hintaan, ja malminetsintäkiinnostukseen. Viime vuosina erityisesti sähköistymisen tuomat raaka-ainetarpeet ovat heijastuneet eräiden raaka-aineiden kysynnän vahvana kasvuna. Malminetsintään on Suomessa käytetty vuosittain noin 35–80 miljoonaa euroa ja toimijoiden lukumäärä on ollut noin 50. Vuonna 2020 toimijoiden lukumäärä oli 61 ja he käyttivät malminetsintään 68 miljoonaa euroa. Merkittävän osan alkuvaiheen malmitutkimuksista tekevät riskirahoituksella toimivat pienet etsintäyhtiöt. Kaivostoimintaa harjoittavat yhtiöt ostavat näiltä niin sanotuilta junioriyhtiöiltä lupaavia tutkimuskohteita ja kehittävät niitä edelleen, ja käynnistävät mahdollisesti varsinaisen kaivostoiminnan. Malminetsintää harjoitetaan koko maassa, mutta sen painopiste on Keski-Lapissa.

Varausilmoituksia on jätetty vuosittain 50–100 kappaletta. Vuonna 2020 ilmoituksia tehtiin 92, ja varausten kattama pinta-ala oli noin 41 500 km². Voimassaolevien malminetsintäalueiden kokonaispinta-ala oli vuoden 2020 lopussa noin 2 000 km², näistä Lapissa 1 400 km². Hakemusvaiheessa on malminetsintälupia vajaan 4 500 km²:n verran.

Vuonna 2020 Suomessa raportoitiin louhintaa 45 kaivokselta, joista 9 on metallimalmikaivoksia ja 36 teollisuusmineraalikaivoksia. Kahdessa metallimalmikaivoksessa, Pyhäsalmi ja Kylynlahti, toiminta on päättynyt, ja käynnissä on sulkemistoimet. Kolme kaivosta, Kevitsa Sodankylässä, Terrafame Sotkamossa ja Siilinjärven kaivos, vastaavat yli 80 %:sta Suomen kokonaislouhintamäärästä.

Louhintamäärällä tai malmivarojen perusteella mitattuna Suomessa on viisi suurta kaivosta: Kemin kromikaivos, Kittilän kultakaivos sekä Kevitsan ja Terrafamen perusmetallikaivokset ja Siilinjärven apatiittikaivos. Muut kaivokset ovat selvästi pienempiä tuotannoltaan ja kooltaan.

Kaivosteollisuus ja malminetsintä työllistävät noin 5 500 henkilöä. Alan liikevaihto oli vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa. Vaikka kaivosteollisuuden merkitys Suomen kansantaloudessa on suhteellisen pieni, se on merkittävä raaka-ainetoimittaja tärkeille teollisuudenaloille, metsä- ja metalli- ja kemianteollisuudelle, jotka ovat riippuvaisia mineraalisista raaka-aineista. Kaivosteollisuuden ympärille on kehittynyt monipuolinen jatkojalostus, kone- ja laitevalmistus sekä palvelutoimintaa, jonka tuotteista valtaosa menee vientiin.

Suomalainen teollisuus on kotimaisesta kaivostuotannosta huolimatta hyvin riippuvainen useiden mineraalisten raaka-aineiden tuonnista. Vuonna 2020 metallimalmirikasteiden tuonnin arvo oli lähes nelinkertainen niiden viennin arvoon nähden. Metallimalmirikasteita tuotiin Suomeen yhteensä 3,8 miljoonaa tonnia, 1 801 miljoonan euron arvosta. Metallimalmirikasteita vietiin 0,273 miljoonaa tonnia, 458 miljoonan euron arvosta.

Vuonna 2021 valmistuneen kiertotalouden strategisen ohjelman yhtenä tavoitteena on raaka-aineiden käytön vähentäminen, kierrätyksen lisääminen ja korvaavien raaka-aineiden kehittäminen. Kaivosten jätejakeet muodostavat merkittävän osan Suomen vuotuisesta kokonaisjätelmäärästä. Arvokkaiden raaka-aineiden talteenotto kaivosjätteestä on yksi tunnistetuista, mutta alihyödynnetyistä raaka-ainereserveistä. Näiden reservien tutkimuksella voidaan tarkemmin määritellä niihin sisältyvät raaka-aineet ja niiden määrät sekä hyötykäytön pulonkaulat ja kustannukset. Oikein kohdistetulla tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalla luodaan uusia ja kestävämpiä ympäristöratkaisuja kaivostoimintaan sekä vastataan esimerkiksi kriittisten raaka-aineiden tarpeisiin kierrätyslähteistä.

Kaivostoiminnan käytössä olevien kaivospiirien ja kaivosalueiden yhteispinta-ala vuoden 2021 alussa oli noin 30 000 hehtaaria ([noin 0,09 tai alle 0,1] prosenttia Suomen maapinta-alasta).

Kaivostoiminta muuttaa aina ympäristöä. Toiminta kestää yleensä vuosikausia, jopa vuosikymmeniä. Ympäristövaikutukset ovat toiminnan aikaisia, mutta ne ovat mahdollisia myös toiminnan päättymisen jälkeen. Vaikutukset kohdistuvat pääosin hankkeen lähialueelle. Suoria ympäristövaikutuksia ovat muun muassa melu, pöly ja sivutuotteiden varastointi. Kaivos muuttaa alueen maisemakuvaa ja luonnonolosuhteita erityisesti silloin, kun toimintaa harjoitetaan avolouhintana. Ympäristövaikutusten laajuuteen ja laatuun vaikuttavat hankkeen sijainti ja koko, käytettävä louhinta- ja jalostustekniikka sekä hyödynnettävä mineraali- tai malmityyppi. Toiminnan suunnittelulla, toiminnanaikaisella jatkuvalla sulkemisella ja huolella suunnitelluilla sulkemistoimilla ympäristöllisiä vaikutuksia voidaan minimoida. Tehtyjen sulkemistoimien tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus varmistetaan alueen jälkivalvonnalla ja tarvittaessa tehtävillä korjaavilla toimenpiteillä.

2.1 Kaivoslaki

2.1.1 Yleistä

Kaivoslaki sääntelee kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä, kullanhuuhtontaa valtion omistamalla alueella ja niihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimintaa.

Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana kymmenen kertaa lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi. Kaivoslakiin tehtyjen korjausten lisäksi muutoksia on tehty kullanhuuhtontaa koskevaan sääntelyyn sekä malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevaan sääntelyyn tavoitteena sujuvoittaa kaivoslain mukaisia viranomaismenettelyitä. Viimeisimpänä muutoksia tehtiin tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin hallinnon yleislakien muutosten johdosta (HE 8/2020).

Lain soveltamisesta ei ole vielä kattavia kokemuksia kaivostoiminnan osalta lain siirtymäsäännösten vuoksi, ja käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu pitkälti aiempaan kaivoslakiin (503/1965). Yhtään voimassa olevan kaivoslain nojalla annettua uutta kaivoslupaa ei ole vielä edennyt kaivostoimintaan asti. Voimassa olevan kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on toistaiseksi pääosin rajoittunut malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan.

Kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuuhtontalupia sekä kaivoslupia ja kaivosturvallisuuslupia koskevat asiat. Valtioneuvosto ratkaisee kaivosalueunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa, jolloin lupa on myönnettävä hakijalle, mikäli hakija osoittaa luvan myön-

tämisen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Kaivoslain mukainen lupaharkinta mahdollistaa luvan myöntämisen yksittäistapauksessa laissa säädetystä esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Kaivoslain säännösten joustavuuden taustalla on hankkeiden erilaisuus. Lainsäädännössä on varauduttava soveltamistilanteiden monimuotoisuuteen ja sellaisiin tilanteisiin, jollaisia ei käytännössä vielä ole esiintynyt.

Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja muu ympäristö- ja turvallisuussäätely, kuten luonnonsuojelulaki (1096/1996), vesilaki (587/2011), patoturvallisuuslaki (494/2009) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005). Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivuu. Merkittävä asema on myös ympäristövaikutusten arvioimista ja kaavoitusta koskevilla säädöksillä ja niihin perustuvilla menettelyillä ja ratkaisuilla. Kaivostoiminnan kannalta merkittävää on myös verolainsäädäntö ja yritystukia koskevat linjaukset.

2.1.2 Kaivossäätelyn perusratkaisuista

Kaivosmineraalien omistus on mahdollista järjestää usealla eri tavalla. Kallioperän mineraalien voidaan katsoa kuuluvan ensinnäkin valtiolle, jolloin valtiolla on vapaus valita taho, kenelle hyödyntämisoikeus myönnetään. Oikeus raaka-aineiden hyödyntämiseen voidaan katsoa kuuluvan toisaalta maanomistajan oikeuteen, jolloin niiden hyödyntäminen edellyttää maanomistajan suostumusta. Kolmas tapa ratkaista oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen on käyttää valtausjärjestelmää, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Eri maissa valittuihin ratkaisuihin on vaikuttanut geologian lisäksi kiinteistöoikeudellinen lähestymistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä raaka-aineiden hyödyntämisessä vallinneet suuntaukset.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat niin kutsuttuun valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Voimassa olevaan sääntelyyn on vaikuttanut muun muassa Suomen kaivoslainsäädännön historialliset perinteet. Suomessa löytäjän oikeus esiintymän hyödyntämiseen on pysynyt periaatteellisesti muuttumattomana vuoden 1723 jälkeen ja sitä on noudatettu myös kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011. Valitun perusratkaisun on arvioitu turvaavan parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset.

Kaivoslain mukaiseen toimintaan ja lupa-asioiden käsittelyyn sovelletaan kaivoslain rinnalla muuta soveltuvaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi etsintätöiden ja malminetsinnän osalta toiminnalle asettaa reunaehdotuksia niin kaivoslain säännökset ja niiden perusteella annetut lupamääräykset kuin muusta lainsäädännöstä johtuvat rajoitteet. Varsinainen kaivostoiminta edellyttää useita eri lakien nojalla annettuja lupia ja viranomaispäätöksiä. Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välinen työnjako on muun muassa kuulemisten perusteella jäänyt kansalaisille epäselväksi. Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta (784/2019) tuli voimaan 1.9.2020. Lain mukaan on mahdollisuus lupamenettelyiden vapaaehtoiseen yhteensovittamiseen silloin kun on kyse kaivoslain 9 §:n mukaisesta malminetsintäluvasta, 16 §:n mukaisesta kaivosluvasta ja 22 §:n mukaisesta kullanhuhdontaluvasta. Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain (555/1981) mukaisen aineiden ottamisluvan, lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen seuraavia lupia koskevien hakemusten kanssa. Laista saatujen kokemusten perusteella arvioidaan tulisiko yhteensovittaminen tehdä pakolliseksi.

Hallitusohjelma tai valtioneuvoston teettämät selvitykset eivät edellytä muutoksia kaivossäätelyn perusratkaisuihin. Myöskään Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen annettu eduskunnan vastaus tai talousvaliokunnan asiasta antama mietintö eivät edellytä edellä kuvattuihin kaivossäätelyn perusratkaisuihin muutoksia.

2.1.3 Etsintätö

Kaivoslain 7 §:n mukaan jokaisella on toisenkin alueella oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (*etsintätö*). Julkisuudessa etsintätö ja 9 §:n mukainen kaivosviranomaisen antamaan lupaan perustuva malminetsintä (*malminetsintälupa*) sekoittuvat usein. Malminetsintälupaa tarvitaan silloin kun malminetsintää ei voida suorittaa etsintätöinä tai kiinteistönomistaja ei ole antanut siihen suostumustaan, tai jos kyseessä on 9 §:n 2 momentin mukainen tilanne. Malminetsintäluvalla on etsintälupaa huomattavasti laajemmalla oikeusvaikutukset.

Etsintätyötä koskeva kielto aiheuttaa vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä tarkoittaisi käytännössä kieltoa aiheuttaa taloudellista tai muuta vahinkoa esimerkiksi maaperälle, kallioperälle tai kasvillisuudelle sekä tarpeetonta haittaa tai häiriötä esimerkiksi poronhoidolle tai muulle elinkeinolle taikka muulle maankäytölle. Etsintätyönä voidaan pitää geologisten muodostumien ja kallioperän rakenteiden kartoitusta kartta-aineiston perusteella, kaukokartoitusmenetelmin, geofysikaalisin mittauksin ja geologisin maastohavainnoin, aiheuttamatta vahinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä.

Etsintätyötä koskevien kieltojen takia malminetsintää ei voi suorittaa etsintätyönä.

Maaperästä ja kallioperästä tehtävän vähäisen näytteenoton sallittavuutta pykälän nojalla on arvioitava tapauskohtaisesti. Näytteenotto saattaa edellyttää maapeitteen poistamista tai kuopan kaivamista, mutta tällaiset tutkimuspaikat on mahdollista ennallistaa siten, että havaittavaa vahinkoa ei jää. Sen sijaan iskuporakalustolla tai kairauskoneella tehtävä näytteenotto taikka kaivinkoneella tehtävät tutkimuskaivannot ja -ojat eivät pykälän mukaan ole mahdollisia. **[Täydennetään teknologisen kehityksen osalta]**

Etsintätyötä koskevat samat liikkumis- ja muut yleiset rajoitukset kuin jokamiehen oikeuksia, eikä etsintätyöllä voida rajoittaa muuta jokamiehen oikeuteen perustuvaa toimintaa.

Etsintätyössä on noudatettava kaivoslain 3 §:ssä mainittuja lakeja kuten luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia ja poronhoitolakia (848/1990). Etsintätyössä ei saa liikkua moottoriajoneuvolla tieverkoston ulkopuolella ilman alueen omistajan tai haltijan lupaa.

Etsintätyössä on noudatettava muun muassa luonnonsuojelualueita koskevia rajoituksia geologisesta tutkimuksesta, malminetsinnästä ja alueella liikkumisesta. Luonnonsuojelulain 13 §:n nojalla kansallispuistossa ja luonnonpuistossa ei saa vahingoittaa maa- tai kallioperää. Yksityisillä luonnonsuojelualueilla etsintätyössä on noudatettava aluetta koskevia erityismääräyksiä.

Etsintätyötä koskevassa 7 §:n 2 momentissa on lueteltu alueet, joilla etsintätyötä maan pinnalla ei saa tehdä.

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua vähäisen näytteenoton aloittamista tehtävä kaivoslain 8 §:n mukainen kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista.

Vähäistä näytteenottoa arvioidaan tapauskohtaisesti, mutta pääsääntönä on pidettävä, että siitä ei saa jäädä havaittavaa vahinkoa maastoon.

2.1.4 Varausjärjestelmä

Voimassa oleva kaivoslaki sisältää lupamenettelystä erillisen varausjärjestelmän, joka mahdollistaa tietyn rajatun alueen varaamisen malminetsintäluvan valmistelua varten. Varauksen oikeusvaikutukset ulottuvat ainoastaan varaajan etuoikeuteen hakea varausilmoituksen voimassaolon aikana malminetsintälupaa varatulle alueelle. Varaus itsessään ei siten oikeuta varaajaa suorittamaan malminetsintään varausalueella. Varauksen tarkoituksena on luoda varaajalle edellytykset malminetsintäluvan huolellista valmistelua varten ja ehkäistä tarpeettoman suuret malminetsintäalueet, eikä siihen liittyvää sääntelyä ole asiallisesti pidettävä luvanvarausuuden rinnastettavana sääntelynä.

Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty kaivoslaissa säädetyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole laissa säädettyä estettä.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan varausilmoituksessa on esitettävä selvitys varaajasta ja alueesta, jota etuoikeuden varaus koskee eli varausalueesta. Lisäksi varausilmoituksessa on esitettävä mitä kaivosmineraaleja varaaja otaksuu varausalueella olevan sekä varaajan ehdotus varausalueen nimeksi. Koska varauksen tarkoituksena on varmistaa etuoikeus malminetsintälupahakemuksen tekemiseen, tulee varausilmoituksessa olla riittävän tarkka suunnitelma malminetsintälupahakemuksen valmistelusta ja selvitys valmisteluresursseista.

Varausilmoituksen alueellisista esteistä säädetään kaivoslailla, mutta huomattavasti väljemmin kuin esimerkiksi malminetsintäluvan alueellisista esteistä. Voimassa olevan kaivoslain mukaisina varauksen alueellisina esteinä pidetään lähinnä myönnettyjä kaivoslain mukaisia lupia, aikaisemmin vireille tulleita varausilmoituksia

ja lupahakemuksia. Koska varauksen vaikutukset rajoittuvat malminetsintäluvan hakemista koskevaan etuoikeuteen eikä varaus oikeuta malminetsintään, ei voimassa olevaa kaivoslakia säädettäessä katsottu tarpeelliseksi jättää varausalueen ulkopuolelle muita alueita kuten alueita, joille lähtökohtaisesti ei voida myöntää malminetsintälupaa.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan kaivosviranomaisen on hyväksyttävä varaus, jos varausilmoitus täyttää sille laissa säädetyt edellytykset eikä hyväksymiselle ole laissa säädettyä estettä. Kaivosviranomaisen on kuitenkin hylättävä varaus, jos on painavia perusteita epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintälupaa. Varauspäätös voi olla voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty.

Voimassa oleva sääntely edellyttää kaivosviranomaisen harkitsemaan tapauskohtaisesti varauspäätöksen voimassaoloa. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika. Merkitystä on myös muilla ilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenneillä seikoilla, kuten sillä, onko varaajalla tarkoitus tehdä 7 §:ssä tarkoitettua etsintätyötä ja sellaista muuta malminetsintää, johon ei 9 §:n nojalla vaadita lupaa. Lisäksi viranomaisen on harkinnassa otettava huomioon muun muassa yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Jos varausalue on poikkeuksellisen laaja, tulee kaivosviranomaisen yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi määrätä varauspäätöksen voimassaolo selvästi enimmäisvoimassaoloaikaa lyhyemmäksi, ellei varausilmoituksen hylkäämiselle ole lain mukaisia perusteita.

Varauspäätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolaissa. Lisäksi kaivosviranomaisen on huolehdittava, että ne kunnat joiden aluetta varauspäätös koskee julkaisevat viipymättä tiedon varauspäätöksestä kunnan ilmoituksena. Kunnan ilmoituksista säädetään kuntalain 108 §:ssä.

Kaivosviranomaisen on toimitettava varauspäätös varaajalle. Kaivosviranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitettulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Tarkoituksena on, että tieto varauksesta saavuttaa kaikki alueen kiinteistöjen omistajat ja haltijat.

Varauspäätöstä ei ole mahdollista siirtää. Varauksen siirtomahdollisuutta ei ole pidetty perusteltuna muun muassa siitä syystä, että varausilmoituksen käsittelyyn ei liity perusteellista lupamenettelyn kaltaista selvitystä, vaan varauspäätös perustuu lähinnä varaajan ilmoittamiin tietoihin.

Kaivoslain 162 §:ssä säädetään muutoksenhausta kaivosviranomaisen päätökseen. Pykälän mukaan kaivosviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäytöstä hallintoasioissa (808/2019, *hallintoprosessilaki*) säädetään. Varausilmoituksen johdosta tehty varauspäätös, on se sitten myönteinen tai kielteinen, sisältää oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ratkaisuun, joten päätös on valituskelppoinen. Valittamista varauspäätöksestä ei ole kielletty kaivoslain 162 §:ssä tai missään muussakaan säännöksessä. Koska kaivoslain 165 §:ssä ei säädetä tarkemmin valitusoikeudesta varauspäätösten osalta, määräytyy valitusoikeus hallintoprosessilain mukaisesti.

Hallintoprosessilain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kaivoslaissa tai sen esitoissa ei ole eritelty niitä tahoja, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun varauspäätös välittömästi vaikuttaa. Ottaen huomioon varauksen oikeusvaikutukset, valitusoikeus voidaan katsoa olevan ainakin varaajalla sekä samalle alueelle sijoittuvan luvan haltijalla tai samalle alueelle sijoittuvan hakemuksen jättäneellä hakijalla.

Varaus antaa varaajalle etuoikeuden malminetsintälupaan mutta lupauksena malminetsintäluvan myöntämiseksi varausta ei voida perustellusti pitää; malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset ja esteet harkitaan aina erikseen ja tapauskohtaisesti, kun malminetsintää koskeva lupa-asia on saatettu vireille kaivosviranomaisessa. Edellä selostetun vuoksi varausilmoitusta käsiteltäessä ei arvioida mahdollisen malminetsintään vaikutuksia sen varalta, että varaaja saattaisi varausaluetta koskevan malmimalminetsintälupahakemuksen vireille. Vastaavasti edellä selostetun vuoksi varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ei harkita mahdollisen kaivoksen vaikutuksia.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2013:179 todennut, että varauspäättös antaa etuoikeuden malminetsintälupaan. Lisäksi malminetsintäluvan, kullanhuhdontaluvan ja kaivosluvan myöntäminen ei ole mahdollista alueella, josta on tehty hyväksyttävä varausilmoitus. Muita oikeusvaikutuksia hyväksyttävän varausilmoituksen tekemisellä ja varauspäättöksellä ei ole. Varauspäättös ei anna oikeutta malminetsintään. Varaajan oikeus etsintätöihin perustuu varauspäättöksestä riippumatta kaivoslain 7 §:ään tai kiinteistönomistajan kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen. Malminetsintä on toteutettavissa vain mainituista lainkohdista ilmenevissä rajoissa ja niissä säädettyin edellytyksin. Koska varauspäättös ei oikeuta malminetsintään, se ei vaikuta poronhoidon harjoittamiseen tai poronhoidon harjoittamisoikeuteen sen enempää paliskuntien kuin yksittäisten poronmistajien kannalta. Valittajilla ei ollut valitusoikeutta asiassa.

Varausilmoituksista on tehty valituksia hallinto-oikeuteen (20/0196/3, 22.10.2020 ja 21/0009/3, 4.2.2021), mutta on jättänyt valitukset tutkimatta. Itä-Suomen hallinto-oikeus on antanut 22.10.2020 varauksen oikeusvaikutuksia koskevan ratkaisun (20/0196/3). Hallinto-oikeus toteaa, että varaus ei anna oikeutta minkäänlaiseen malminetsintään vaan malminetsintä perustuu kaivoslain 7 §:ään tai 9 §:n mukaiseen kiinteistönomistajan suostumukseen. Hallinto-oikeus katsoo, että tähän nähden varauspäättöksellä ei ole vaikutusta metsänhoitoon, maatalouteen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin. Hallinto-oikeus katsoi, että varauspäättöksellä ei ole sellaisia oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annettua lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia valittajien oikeuteen tai etuun maanomistajina luontoarvoista huolestuneina henkilöinä, että heillä olisi valitusoikeus asiassa. Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi päätöksessä 21/009/3 annettu 4.2.2021 että ko. varauspäättöksellä ei ole sellaisia hallintoprosessilain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia valittajien oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kuntina, alueen maanomistajina, seurakuntana tai muutoin luontoarvoista huolestuneina henkilöinä, että valittajilla olisi valitusoikeus asiassa. Tässä päätöksessä hallinto-oikeus arvioi lisäksi oliko asianomaisilla kunnilla valitusoikeus viranomaisena niiden valvottavana olevien kuntien- ja kaupungin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, että valitusoikeus varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa asiassa olisi tarpeen kuntien tehtävien toteuttamiseksi. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajilla ei ole valitusoikeutta ja jätti varaukset tutkimatta.

2.1.5 Malminetsintä

Kaivosmineraalit muodostavat kallioperässä harvinaisia ja satunnaisesti sijaitsevia esiintymiä. Esiintymällä tarkoitetaan sellaista kallioperässä olevaa kaivosmineraalien rikastumaa, jolla on osoitettua tai mahdollista taloudellista arvoa kaivostoiminnan kohteena.

Esiintymän paikallistaminen ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittäminen edellyttävät malminetsintää, joka vaatii erityisosaamista ja merkittäviä taloudellisia resursseja. Toiminta sisältää myös huomattavia taloudellisia riskejä. Kaivoslain mukaisella malminetsinnällä tarkoitetaan kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologisia, geofysikaalisia ja geokemiallisia tutkimuksia sekä näytteenottoa esiintymän koon ja laadun selvittämiseksi.

Ottaen huomioon toiminnanharjoittajalta vaadittavan erityisosaamisen, taloudelliset resurssit ja toimintaan liittyvät huomattavat riskit (esiintymän löytymisen, sen teknisen hyödynnettävyyden ja toiminnan edellyttämien lupien ja niiden ehtojen), Suomen kaivoslain lupajärjestelmä on järjestetty siten, että yksityisillä toimijoilla on malminetsintään asianmukainen kannuste **[täydennetään]**.

Voimassa olevassa kaivoslaissa on valtausjärjestelmän piirteitä; etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Tällä kaivoslain perusratkaisulla on katsottu parhaiten turvattavan malminetsintän ja kaivostoiminnan edellytykset. Suomessa löytäjän oikeus esiintymän hyödyntämiseen on pysynyt periaatteellisesti muuttumattomana vuoden 1723 jälkeen, ja sitä on noudatettu myös kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011. Malminetsintäluvan ei kuitenkaan voida katsoa perustavan luvanhaltijan malminetsintätutkimuksia koskeville investoinneille sellaista suojaa, jonka perusteella luvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupaan.

Edellä kuvatun perusratkaisun lisäksi yksityisrahoitteisen malminetsintän edellytyksinä voidaan pitää ennakoitavissa olevia ja läpinäkyviä lupamenettelyitä, viranomaistoiminnan luotettavuutta, lupien pysyvyyttä ja siirrettävyyttä sekä malminetsintäluvan tuottamaa etuoikeutta muihin toiminnanharjoittajiin nähden hakea kaivoslupaa esiintymän hyödyntämiseksi.

Kaivoslain 9 §:n mukaan malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen lupa (malminetsintälupa), jos malminetsintää ei voida toteuttaa 7 §:n mukaan etsintätöinä tai jos kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan.

Malminetsintäluvan nojalla toiminnanharjoittajalla on oikeus toisenkin maalla suorittaa geologista tutkimusta ja kartoitusta hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseksi. Luvanhaltija voi varsin vapaasti suunnitella malminetsintäalueella tapahtuvan tutkimustoiminnan. Sallittuja toimenpiteitä olisivat sen mukaan kuin luvassa tarkemmin määrätään malminetsinnän kannalta välttämättömät toimenpiteet, mutta toimenpiteistä ei saa aiheutua kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Malminetsijä voi myös sopia kiinteistön omistajan kanssa malminetsinnästä mutta toimintaan vaaditaan kuitenkin erillinen malminetsintälupa, jos toiminnasta voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä tai, jos malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen.

Koska malminetsintälupa tuo haltijalleen etuoikeuden hakea luvan voimassaolon aikana kaivoslupaa luvan käsittämälle alueelle, on toiminnanharjoittajilla tähän etuoikeuteen perustuva kannuste hakea malminetsintälupaa, vaikka kaivoslain nojalla malminetsintää voisi harjoittaa myös pelkällä maanomistajan luvalla. Tämän kannusteen kautta suunniteltua toimintaa arvioidaan eri viranomaisten taholta ja erilaiset ympäristölliset ja muut näkökulmat huomioiden, ja asettaen sille asianmukaiset reunaehdot ja rajoitukset.

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa.

Malminetsintään liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten malminetsintäluvassa annettavat määräykset voivat huomattavasti poiketa toisistaan. Lupamääräyksiä on mahdollista antaa esimerkiksi malminetsintätutkimuksista aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tarpeellisista seikoista. Malminetsintää kuten muutakin kaivostoimintaa linjaavat lain 1 §:n linjaukset.

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Kaivoslain 51 §:ssä säädetään malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan malminetsintäluvassa on ensinnäkin määrättävä malminetsintäalueen sijainti ja rajat. Lähtökohtana sijainnin ja rajojen määräytymisessä on lupahakemus. Haettua aluetta on kuitenkin mahdollista pienentää kaivoslain 45 §:n nojalla, jos luvan myöntämisen esteen poistaminen edellyttää sitä.¹

Pykälän 2 momentissa säädetään malminetsintäluvassa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista tarpeellisista määräyksistä. Lupamääräykset voivat olla erityyppisiä ja tapauskohtaisesti asetettavia velvoitteita tai rajoituksia. Malminetsintään liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten malminetsintäluvassa annettavat määräykset voivat huomattavasti poiketa toisistaan.

Kaivosviranomaisen tulee lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä tutkimussuunnitelman mukaisen malminetsinnän luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, malminetsintäalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet.

Pykälän 2 momentin mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Määräykset on annettava:

- malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista, [jolloin määräysten yksityiskohtaisuutta on tarpeen arvioida ottaen huomioon suunnitelluista toimenpiteistä aiheutuvien vahinkojen, haittojen ja häiriöiden laatu ja laajuus sekä tutkimuksen kohteena olevaan alueeseen liittyvät muut käyttötarkoitukset];
- poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;

¹ Kaivoslain 45 §:ssä säädetään lupaharkinnan perusteista. Pykälän mukaan malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuhdonta lupa tulee myöntää, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Lupaharkinta on siten pohjimmiltaan oikeusharkintaa. Pykälän toisen lauseen mukaan lupa voidaan kuitenkin laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

- sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;
- tutkimustöitä ja -tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta, [jonka osalta tarkoituksena on, että kaivosviranomaisen tarkentaisi kaivoslain 14 §:ssä säädettyä velvollisuutta muun muassa selvitysvelvollisuuden ajankohdan sekä tehtyjen tutkimustöiden ja tulosten kuvauksen osalta];
- jälkitoimenpiteistä ja ajankohdasta, jolloin jälkitoimenpiteitä koskeva ilmoitus on viimeistään tehtävä. [Kohdan tarkoituksena on, että kaivosviranomaisen tarkentaisi kaivoslain 15 §:ssä säädettyä velvollisuutta muun muassa alueen kunnostamista, siistimistä ja luonnonmukaiseen tilaan saattamista koskevista toimenpiteistä sekä kaivosviranomaiselle toimitettavan tutkimustyöselostuksen ja tietoaineiston sisällöstä ja esitystavasta];
- kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta;
- velvollisuudesta ilmoittaa tutkimustöistä asianomaiselle toimialallaan yleistä etua valvovalle viranomaiselle;
- malminetsintäalueen koon pienentämisen aikataulusta. [Kyseinen lupamääräys on tarpeen erityisesti silloin, kun malminetsintäalue on suuri tai siihen kohdistuu muita alueiden käyttötarpeita];
- vakuudesta kaivoslain 10 luvun mukaisesti;
- muista malminetsintää ja malminetsintäalueen käyttöä koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta. [Lupamääräyksiä on mahdollista antaa esimerkiksi malminetsintätutkimuksista aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tarpeellisista seikoista];
- muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon kaivos- toiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema, toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

Malminetsintäluvan voimassaoloajan pituuteen liittyvä harkinta

Kaivoslain 60 §:ssä säädetään malminetsintäluvan määräaikaisuudesta. Pykälän mukaan malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Kaivosviranomaisen on malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika sekä yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Voimassa olevan kaivoslain mukaan malminetsintälupa voidaan myöntää aluksi enintään neljäksi vuodeksi. Kaivosviranomaisen on malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika ja yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Voimassaoloajan pituutta koskevan harkinnan lisäksi kaivoslaki antaa kaivosviranomaiselle laajan harkintavallan malminetsintäluvassa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista tarpeellisista määräyksistä. Kaivosviranomaisen voi antaa lupapäätöksessä erilaisia ehtoja ja rajoituksia malminetsintään ja muista malminetsintäalueen käyttöön liittyvistä seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu kaivoslaissa kiellettyä seurausta.

Malminetsintälupa raukeaa määräajan päättyessä mutta luvan voimassaoloa on kuitenkin mahdollista jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta.

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. esiintymän hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen edellyttää jatkotutkimuksia, luvanhaltija on noudattanut kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä ja ettei voimassaolon jatkamisesta aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Luvan voimassaolon jatkaminen edellyttää, ettei toiminnasta aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle, esimerkiksi kiinteistön omistajan tai kunnan alueen kehittämistä koskeville suunnitelmille. Säännöksen tarkoituksena on estää malminetsinnän pitkittymisestä aiheutuvat kohtuuttomat haitat yleiselle ja yksityiselle edulle.

Kumotun kaivoslain nojalla valtausoikeuden enimmäisvoimassaoloaika oli yhteensä kahdeksan vuotta. Käytännössä kuitenkin osoittautui, että esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden selvittäminen ja kaivoslupahakemuksen huolellinen valmistelu vaativat enemmän aikaa. Tämä johti siihen, kaivospiirimääräystä haettiin usein malminetsinnän ollessa vielä kesken ja vain sen varmistamiseksi, että malminetsintää on mahdollista jatkaa kaivosoikeuden nojalla. Tätä pidettiin epätoivottavana kehityksenä, mistä johtuen malminetsintäluvan voimassaoloaika nostettiin merkittävästi vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä samalla kun puutteellisina jätetyiltä hakemuksilta evättiin niiden aiemmin antama etuoikeus, joka nyt muodostuu vasta hakemuksen ollessa täydellinen lukuun ottamatta erikseen mainittuja, myöhemmin toimitettavia ympäristöselvityksiä.

Malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille maksetaan vuotuista malminetsintäkorvausta, jota voidaan pitää hyvityksenä kiinteistön omistajan omaisuuteen kohdistuvasta rajoitetusta käyttöoikeudesta. Malminetsintäkorvauksen suuruus kiinteistöä kohti 20 euroa hehtaarilta. Malminetsinnän tehostamiseksi sekä sen estämiseksi, että alueita pidetään tarpeettomasti malminetsintäluvan käsittämistä alueina, nousee malminetsintäkorvauksen suuruus porrastetusti neljän vuoden jälkeen 30 euroon, seitsemännen vuoden jälkeen 40 euroon ja kymmenennen vuoden jälkeen 50 euroon. Jos malminetsintäalueella on useita kiinteistöjen omistajia, kunkin osuus malminetsintäkorvauksesta on jaettava siinä suhteessa kuin heillä on osuutta malminetsintäalueeseen.

Malminetsinnän aikana aiheutetut haitat, kuten kaadetut puut, korvataan täysimääräisenä eikä korvausvelvollisuutta ole muutoinkaan rajattu.

2.1.6 Kaivostoiminta

Kaivoslain 16 § edellyttää, että kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen on oltava kaivoslupa.

Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, kaivostoiminnassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan (*kaivostoiminnansivutuote*) ja muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella.

Kaivoslain 19 §:n mukaan kaivosalueen on oltava yhtenäinen alue, ja sen tulee suuruudeltaan ja muodoltaan olla sellainen, että turvallisuutta, kaivostoiminnan sijoittamista ja kaivostekniikkaa koskevat vaatimukset täyttyvät. Kaivosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyksessä olevan esiintymän laatu ja laajuus.

Kaivoksen apualueeksi voidaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten.

Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Tämän edellytyksen täyttymisen hakijan tulee osoittaa kaivoslupahakemuksessa.

Pykälän 2 momentti asettaa kaivosalueelle ja kaivoksen apualueelle alueellisia esteitä. Säännöksen mukaan kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 momentin 1—5 kohdan mukaan voida myöntää malminetsintälupaa eikä kullanhuuhtontalupaa.

Näitä kaivoslain 46 §:n 1 momentin 1—5 kohdan tarkoittamia alueita ovat kaivoslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettut alueet, kaivoslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitettut alueet, aiemmin malminetsintäalueena ollut alue ennen kuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruttamisesta on kulunut kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä lukien, aiemmin kaivosalueena ollut alue ennen kuin kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoi- maiseksi tulemista edeltäneestä päivästä ja alue, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivos- alueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädettyllä tavalla.

Kaivoslupa voidaan kuitenkin myöntää 46 §:n 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos 46 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät eli jos asiassa toimivaltainen viranomainen tai laitos taikka asianomainen oikeudenhaltija antaa tähän suostumuksensa tai, jo kaivosalue ei muutoin ole mahdollista 19 §:n mukaisesti toteuttaa ja kyseinen alue ei ole 7 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa taikka 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu alue.

Kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Kaivoslupan myöntäminen perustuu voimassa olevan lain mukaan kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, jossa erilaisia hyötyjä, menetyksiä ja haittoja arvioitaisiin sekä pyrittäisiin sovittamaan yleiset ja yksityiset edut yhteen. Sen vuoksi esimerkiksi mekaanisista esteiden tarkastelusta on luovuttu kaivoslupaharkinnassa ja kaivoslupa voidaankin eräistä esteistä huolimatta myöntää, jos asiassa toimivaltainen viranomainen tai laitos taikka asianomainen oikeudenhaltija antaa suostumuksensa luvan myöntämiselle.

Kaivoslain 48 §:ssä säädetään kaivoslupan myöntämisen esteistä. Pykälän mukaan lupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laimin- lyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Kaivoslupan hakijan tulee 34 §:n mukaisesti esittää hakemuksessaan riittävän yksityiskohtainen ja luotettava suunnitelma, jonka perusteella lupaviranomaisen on mahdollista arvioida, että hakijalla on tarvittavat edellytykset ja myös tarkoitus ryhtyä kaivostoimintaan tai ainakin huolehtia kaivostoiminnan aloittamisedellytysten olennaisesta paranemisesta. Säännöksen tarkoituksena on erityisesti estää kaivoslupahakemuksen hyväksyminen, jos hakemus on tehty keinottelutarkoituksessa tai jos sen tavoitteena on säilyttää esiintymän hyödyntämisoikeus hakijan hallinnassa ja samalla estää muiden toimijoiden mahdollisuudet esiintymän jatkokehittämiseen.

Kaivoslupan hakijan tulee lupahakemuksessaan erityisesti selvittää kaivostoiminnan toteuttamisen mahdollistava rahoitussuunnitelma, kaivostoiminnan aloittamiseksi toteutettut ja vireillä olevat toimenpiteet (esimerkiksi muun lain nojalla vaadittavia lupia koskevat hakemukset) sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen hallinnan saamiseksi tekeillä olevat järjestelyt. Lupaviranomainen arvioisi kaivoslupan myöntämisen esteitä hakemuksessa esitettyjen selvitysten, hyödyntämisen edellyttämien teknisten ja taloudellisten toimenpiteiden sekä hakijan aiemman, vastaavia hankkeita koskevan kokemuksen perusteella.

Pykälän 1 momentin nojalla kaivoslupan myöntämiselle olisi myös este, jos luvan hakija olisi olennaisesti laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia, esimerkiksi jälkitoimenpiteitä tai korvauksia koskevan velvollisuuden. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja muita hallinnon oikeusperiaatteita.

Pykälän 2 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistaa.

Säännöksessä on kyse yleisarvioinnista, esimerkiksi arvokkaan maisema-alueen tuhoutumisesta tai alueiden tulemisesta elinkelvottomaksi, mutta ei yksityiskohtaisesta terveyshaittojen tai muusta ympäristön pilaantumisen arvioinnista, joka tehdään ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla. Säännöksen nojalla vaaran aiheuttamista yleiselle turvallisuudelle, erittäin merkittävien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheuttamista tai paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen erittäin merkittävää heikentämistä ei voida pitää hyväksyttävänä, vaikka

kaivoshanke toteutuessaan toisi huomattavaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle sekä taloudellisten ja työllisyysvaikutusten kautta yleiselle edulle.

Kaivosluvan lupamääräyksistä

Kaivoslain 52 §:ssä säädetään kaivosluvassa annettavista määräyksistä. Pykälän mukaan kaivosluvassa on määrättävä muodostettavan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja rajat ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä² ja 47 §:ssä säädetään.

Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainnin ja rajojen määräytymisen lähtökohta on lupahakemus. Alueiden sijaintiin tai rajoihin on kuitenkin mahdollista tehdä sellaisia muutoksia, jotka ovat 47 §:n 2 momentti tai muu kaivoslain säännös huomioon ottaen tarpeellisia, esimerkiksi siirtää kaivosalueen rajoja. Tällaisessa harkinnassa erityisesti tulee huomioida lain 19 §:n 3 momentin säännön, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Säännös täydentää 45 §:n säännöstä, jonka nojalla lupaharkinnassa olisi mahdollista tarvittaessa pienentää alueen kokoa.

Pykälän 3 momentissa säädetään yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista tarpeellisista määräyksistä. Säännöksen mukaan määräyksiä tulee antaa seuraavista asioista:

- kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi. [Lupamääräys liittyy kiinteästi kaivosluvan haltijalle 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyyn velvollisuuteen. Lupamääräyksissä on annettava kaivostoimintaa koskevat velvoitteet ja rajoitukset, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle taikka kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Luvan haltija voidaan myös velvoittaa huolehtimaan muun muassa alueella liikkuvan väestön turvallisuudesta];
- toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta;
- esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta;
- poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;
- sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaiden asemaa alkupe räiskansana saamelaiden kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia kolttalaueella;
- kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista;
- lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamiseen asetettavasta määräajasta;
- muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta;
- muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

² Kaivosalueen on oltava yhtenäinen alue, ja sen tulee suuruudeltaan ja muodoltaan olla sellainen, että turvallisuutta, kaivostoiminnan sijoittamista ja kaivostekniikkaa koskevat vaatimukset täyttyvät. Kaivosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyksessä olevan esiintymän laatu ja laajuus. Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema, toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

Lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivostoiminnan vaikutusalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet.

Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten kaivosluvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.

Kaivoslupaharkinnassa tulisi huomioida lopuksi, se, että kaivostoiminta edellyttää aina ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Siten tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta annetaan ympäristöluvassa eikä kyseisiä määräyksiä tule antaa kaivosluvassa.

2.1.7 Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuussäätely

Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Ympäristönsuojelulain liitteen taulukon 2 kohdan 7 a) mukainen kaivostoiminta edellyttää aina ympäristölupaa.

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, jätteistä ja niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimituksista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä. Jos toimintaan sisältyy jätteiden hyödyntämistä tai käsittelyä, on toiminnanharjoittajan asetettava riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Se kattaa muun muassa rikastushiekka-aldaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan.

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ympäristönsuojelulain jätevakuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liittymättömiä rakenteita, kuten mastoja, antennia ja aitoja. Jätealueiden päästöt ja niiden vesistövaikutukset kuuluvat lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan.

Kaivoslain mukainen vakuussäätely

Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan.

Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että toiminnanharjoittaja itse vastaa hankkeesta sen koko elinkaaren ajan ilman, että vakuuteen jouduttaisiin maksukyvyttömyyden, toiminnanharjoittajan katoamisen tai muun syyn vuoksi turvautumaan, ja vakuus palautuu aikanaan toiminnanharjoittajalle.

Malminetsintä- ja kullanhuuhtontaa koskeva vakuus

Kaivoslain 107 §:n mukaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhtomisluvan saajan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten. Malminetsintään aiheuttamia korvattavia vahinkoja ja haittoja ovat muun muassa omaisuuden vahingoittuminen tai käytön estyminen taikka omistusoikeuteen perustuvan varallisuusarvoisen edun menettäminen, mukaan lukien omaisuuden siirtäminen ja toisenlaiseksi muuttaminen sekä kiinteistön tai investointien arvon aleneminen. Myös metsäautotien vahingoittuminen olisi korvattava. Korvattavia vahinkoja ja haittoja olisivat myös erityisiin käyttöoikeuksiin, esimerkiksi rasite- ja nautintaoikeuksiin, liittyvät menetykset. Lisäksi ansiomenetykset, esimerkiksi porotalouden tai muun luvallisen ansiotoiminnan harjoittamisen vaikeutuminen tai estyminen, olisi korvattava. Vahinkona tai haittana ei kuitenkaan korvattaisi jokamiehen oikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista. Pykälän tarkoittamia jälkitoimenpiteitä ovat malminetsintäalueen saattaminen yleisen

turvallisuuden vaatimaan kuntoon, väliaikaisten rakennelmien ja laitteiden poistaminen, alueen kunnostaminen ja siistiminen sekä alueen saattaminen mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan.

Lähtökohtaisesti malminetsinnän osalta jälkitoimenpiteet eivät ole laajuudeltaan ja laadultaan merkittäviä, jolloin 107 §:n nojalla määrätty vakuus ei myöskään yleensä ole määrältään merkittävä.

Kaivoslain 107 §:n mukaan vakuutta ei ole tarpeen asettaa, jos vakuuden asettamista on pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Mikäli vakuus on malminetsinnän osalta tarpeen, se on määrättävä malminetsintä-aluekohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 9.4.2018 taltio 1629 mukaan vakuus on määrättävä asetettavaksi koskemaan kutakin yksittäistä malminetsintälupaa ja malminetsintäaluetta, yhden luvan haltijakohtaisen vakuuden asemesta.

Malminetsintälupaan sisältyvän vakuuden määrää asettaessa kaivosviranomaisen on erityisesti arvioitava 15 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset sekä 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan todennäköisyys.

Kaivostoiminnalle asetettava vakuus

Kaivoslain 108 §:ssä säädetään kaivosluvan haltijan vakuudesta kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Kaivoslupaan liittyvä vakuus on aina määrättävä ja sen asettaminen on kaivostoiminnan aloittamisen edellytys.

Kaivoslain 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivoslain 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus. Vakuuden tulee olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan laatu ja laajuus sekä toimintaa varten annettavat lupamääräykset.

Kaivoslain 109 §:n 2 momentin mukaan vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava, kun kaivoslupaa tarkistetaan 62 §:n mukaisesti taikka malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa muutetaan 69 §:n mukaisesti tai lupien voimassaoloa jatketaan 61, 63 tai 65 §:n mukaisesti.

Kaivoslain 110 §:n nojalla kaivosviranomaisen tulee vapauttaa vakuus, kun luvan haltija on täyttänyt asianomaiset velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain.

Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden kattavuus

Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet.

Kaivoslain 15 luvussa säädettyjä lopetus- ja jälkitoimenpiteitä, joita varten vakuuden määrää asettaessa lupaviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset:

- 143 §:n mukainen velvollisuus saattaa kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtia edellä mainituiden alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa erikseen määrätty toimenpiteet; sekä
- 144 §:n mukainen velvollisuus poistaa alueilta kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat.
- 150 §:n mukaan toiminnanharjoittajan vastuu kaivosluvassa annettujen määräysten tai kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista jatkuu kaivostoiminnan päätyttyä. Pykälä antaa kaivosviranomaiselle mahdollisuuden antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Huomion arvoisena kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn osalta on pidettävä sitä, että kaivos- toiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan kaivoslain 8 luvun mukaisessa kaivostoimituksessa eikä kaivosvakuus siten kata edellä mainittuja vahinkoja ja haittoja. Tähän perus- asetelmaan ei esitetä muutosta.

Kaivoslain 110 §:ssä säädetään vakuudesta suoritettavista kustannuksista. Säännöksen mukaan vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen kaivoslaisissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi eli kaivostoiminnan osalta kaivoksen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi.

Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden kattamat toimenpiteet

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on huomioitava, että kaivoslain nojalla määrättyllä vakuudella voidaan kattaa vain sellaisia kustannuksia, jotka seuraavat niistä kaivoslain velvoitteista, jotka on nimenomaisesti säädetty vakuuden piiriin kuuluvaksi. Toiseksi on huomioitava, että vakuudesta ei voida kattaa sellaisia kustannuksia, jotka johtuvat toimista, joista säädetään muussa lainsäädännössä. Toisin sanoen esimerkiksi arvioitaessa kaivosvakuuden suuruutta, tulee ottaa huomioon, että vakuudella ei voida kattaa toiminnasta aiheutuvia vahinkoja tai haittoja eikä muusta lainsäädännöstä, kuten ympäristönsuojelu- tai kemikaaliturvallisuuslaista, johtuvia lopettamistoimenpiteitä.

Kaivoslain nojalla suoritetaan kaivoslain yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, ei muiden lakien soveltamisalaan ja muiden lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Myös vakuus asetetaan kaivoslain nojalla tarpeellisille toimenpiteille, ei ympäristönsuojelu- ja jätelakien, kemikaaliturvallisuuslain, patoturvallisuuslain, vesilain tai muun lain mukaisille toimenpiteille. Koska ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus kattaa kaivosalueen jätealueiden asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi ja kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutus- alueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan, ei kyseisiin velvoitteisiin liittyviä kustannuksia ole tarpeen ottaa huomioon kaivoslupaan liitettävää vakuutta asetettaessa.

Jotta kaivosvakuuden kattamia toimenpiteitä on mahdollista arvioida, tulee määritellä se velvoitteiden joukko, jotka kuuluvat kaivosvakuuden piiriin. Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden tulisi kattaa seuraavat velvoitteet:

- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostaminen
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen siistiminen
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen maisemointi
- kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrättyjen toimenpiteiden suorittaminen
- kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistaminen
- maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistaminen.

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on syytä huomata, että vakuuden määrään vaikuttaa merkittävästi louhintatapa ja kaivosalueelle sijoitetut kaivoksen toiminnot.

Kaivoslain mukaisesti kaivosviranomaisen antaa lopettamispäätöksessä tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta. Kaivostoiminnan harjoittaja vastaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeen kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta ja korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Vakuudella katettavat lopulliset kustannukset ovat tiedossa vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen lopputarkastuksen jälkeen ja viimeistään 147 §:n mukaisessa kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä.

2.1.8 Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.

Voimassa oleva kaivoslaki pyrkii turvaamaan kuntien vaikuttamismahdollisuudet, jotta malminetsintää ja erityisesti kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa on mahdollista ottaa huomioon kunnan pitkän aikavälin kehittämisen kannalta tärkeitä näkökohtia. Lupaharkinnassa etenkin kaavoitus ja muu kunnan kehittämisen kannalta keskeinen alueiden käytön suunnittelu huomioidaan.

Kuntien vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta erityisesti kaivoslain 46 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohta sekä kaivoslain 47 §:n 4 momentti ovat erityisessä asemassa. Kaivoslain 46 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Momentin 7 kohdan mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 6 kohdassa viitattujen oikeusvaikutteisten kaavojen tapaan myös maakuntakaavat voidaan ottaa huomioon. Pykälän sanamuoto mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan ottaen huomioon toisaalta kaava ja sen kaavamerkinnät sekä toisaalta hakemuksen mukaan alueelle suunnitellun toiminnan.

Säännöstä tulkittaessa on huomioitava myös pykälän 1 momentin 6 kohdan yksityiskohtaiset perustelut, joiden mukaan malminetsintäluvan mukainen toiminta ei useimmissa tapauksissa ole sellaista, että sen voitaisiin katsoa vaikeuttavan oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Tilanne on kuitenkin toinen, jos tarkoituksena on tehdä koelouhintaa taikka laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan sitä vastaavia toimenpiteitä taikka toiminta on suunniteltu asemakaava-alueelle.

Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 7 kohdan mukaan alueiden käyttöön liittyvillä pätevillä syillä tarkoitettaisiin lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuuhdonta vaikeuttaisi. Kunta saattaa vastustaa toimintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Säännöstä on tarkoitettu tulkittavan siten, että tällaiselle pätevälle syyille annettaisiin keskeinen merkitys päätöksenteossa. Tulkinnassa olisi toisaalta otettava huomioon, että malminetsintäluvan voimassaoloaika voidaan tarvittaessa rajoittaa siten, ettei luvasta aiheudu haittaa tai häiriötä alueiden käyttöön liittyvän pätevän syyn kannalta. Ehdotuksen ei voida katsoa sisältävän kunnalle yleistä kielto-oikeutta malminetsintään. Erityisenä syynä voitaisiin pitää lähinnä tärkeään yleiseen etuun liittyviä perusteita, esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita.

Malminetsintäluvan myöntämisen esteitä ja edellytyksiä tarkasteltaessa on huomioitava se, että malminetsintälupaa koskevassa harkinnassa ei arvioida mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttötarpeille sen varalta, että malminetsintä johtaisi kaivostoiminnassa hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseen. Käytännössä kyseisten seikkojen arvioiminen on jo lähtökohtaisesti mahdotonta, sillä mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttötarpeille ei voida arvioida ilman malminetsintän toteuttamista. Malminetsintän avulla toiminnanharjoittajat keräävät tietoa mahdollisen esiintymän muodosta, sijainnista ja ominaisuuksista, joiden selvittäminen on edellytys sille, että kaivoksen teknisiä ratkaisuja ja toteutusvaihtoehtoja olisi mahdollista suunnitella ja tätä kautta arvioida kaivostoiminnan vaikutuksia.

Kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että myös maakuntakaava voi usein olla riittävä. Kaivoslain 47 §:n 4 momentti perusteluineen vaikuttaisi asettavan kunnan hyväksymän asemakaavan ja yleiskaavan, maakuntaliiton hyväksymän maakuntakaavan sekä maankäyttöön liittyvän, kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen tekemän selvityksen, toistensa vaihtoehdoiksi.

2.1.9 Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus

Kaivoslaki sisältää useita kaivosviranomaiselle tai toiminnanharjoittajalle suunnattuja ilmoitus- ja tiedottamisvelvollisuuksia.

Etsintätyöstä vastaava on velvollinen ennen 7 §:ssä tarkoitettua näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.

Malminetsintäluvan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa, sekä väliaikaisista rakennelmista.

Malminetsintäluvan haltijan on tehtävä kirjallinen ilmoitus malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille, kun malminetsinnän jälkitoimenpiteet on saatettu loppuun.

Kullanhuuhtojen on ilmoitettava kirjallisesti alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa.

Kaivosviranomaisen on tiedotettava kultanhuuhdonta-alueen lopputarkastuksesta alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle.

Lupaviranomaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kultanhuuhdantalupaa koskevasta hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan ilmoitustaulullaan sekä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeellista.

Lupahakemusta koskevasta kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos hakemuksesta on tiedotettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, voidaan asiasta tiedottaa ilmoittamalla siitä sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon.

Yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedotetaan hakemuksesta antamalla siitä tieto yhteisalueain (758/1989) 26 §:n 4 momentissa tarkoitettulle edustajalle. Jollei tällaista edustajaa ole nimetty, tieto toimitetaan jollekin osakkaalle ja hakemuksesta tiedotetaan lisäksi 1 momentin mukaisesti kuulutuksella sanomalehdessä.

Lupaviranomaisen on annettava kaivosaluelunastuslupaa koskevasta hakemuksesta erikseen tieto kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille.

Jos hakemuksesta on annettava tieto yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle, tiedotetaan hakemuksesta antamalla siitä tieto yhteisalueain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettulle edustajalle. Jollei tällaista edustajaa ole nimetty, tieto toimitetaan jollekin osakkaalle ja hakemuksesta tiedotetaan lisäksi 1 momentin mukaisesti kuulutuksella sanomalehdessä.

Lupaviranomaisen on toimitettava jäljennös lupapäätöksestä niille, jotka ovat tätä erikseen pyytäneet.

Lupaviranomaisen on ilmoitettava päätöksen antamisesta niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet, sekä niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Jos päätöksestä on ilmoitettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, sovelletaan vastaavasti, mitä lupahakemuksesta tiedottamisesta 40 §:n 2 momentissa säädetään. Jos päätöksestä on annettava tieto yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle, sovelletaan, mitä lupahakemuksesta tiedottamisesta 40 §:n 3 momentissa säädetään. Jos muistutuskirjelmässä on useita allekirjoittajia, riittää, että jäljennös päätöksestä toimitetaan tai tieto sen antamisesta ilmoitetaan muistutuksen ensimmäiselle allekirjoittajalle.

Lupaviranomaisen on huolehdittava, että kunnat, joiden alueita päätös koskee, julkaisevat viipymättä tiedon päätöksestä siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Lupaviranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitettun toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai sen julkaiseminen on muutoin ilmeisen tarpeellista.

Lupaviranomaisen on toimitettava kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä jäljennös kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Lupaviranomaisen on huolehdittava, että tieto päätöksestä julkaistaan noudattaen, mitä lupapäätöksestä tiedottamisesta 58 §:n 6 momentissa säädetään.

Malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kultanhuuhdantaluvan voimassaolon jatkamista, muuttamista ja peruuttamista sekä kaivosaluelunastusluvan voimassaolon jatkamista ja raukeamista koskeva asia on käsiteltävä noudattaen vastaavasti, mitä tässä laissa säädetään asianomaista lupaa koskevasta lupamenettelystä, lupaharkinnasta sekä lupapäätöksestä ja sen voimassaolosta.

Malminetsintäluvan siirron saaja on velvollinen viipymättä ilmoittamaan asiasta kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja kaivosluvan siirron saaja kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Kaivosviranomaisen on julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetun toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Kaivosviranomaisen on julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta.

2.1.10 Luvan siirtäminen

Malminetsintälupaan ja kaivoslupaan liittyvien varallisuus oikeudellisten näkökohtien vuoksi kaivoslain nojalla myönnettyt luvat ovat siirtokelpoisia. Varauspäätöstä ei ole mahdollista siirtää. Lupahakemus on rekisteriteknisesti mahdollista siirtää mutta kaivosviranomaisen ei voi antaa asiasta päätöstä. Tähän luvan siirtoa koskevaan perusasetelmaan ei esityksessä ehdoteta muutosta.

Kaivoslain nojalla myönnettyjä lupia ei voi siirtää ilman kaivosviranomaisen lupaa. Siirron hyväksymistä varten luvanhaltijan on haettava luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemus kaivosviranomaiselle.

Siirron hyväksymiseen liittyvän sääntelyn lähtökohtana on, että siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvanhaltijalta kaivoslain mukaan edellytetään.

Kaivoslain 31 §:ssä säädetään luvan hakemisesta ja hakijoista. Säännöksen mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdantalupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla ole rajoitettu sekä oikeushenkilö. Kaivoslain 31 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi kaivoslain yleisten periaatteiden nojalla (lähinnä kaivoslain 6 §:n 1 momentin 1-3 kohdat) edellyttävät, että toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden käytössä olevaa tarpeellista asiantuntemusta ja muutoin riittäviä edellytyksiä, riittävää selvyyttä toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista ja, että toiminnan turvallisuudesta huolehditaan tarpeellisilla toimenpiteillä ja tällöin otetaan huomioon tekniikan kehittyminen.

Uraanin ja toriumin tuottamista koskevan erityissääntelyn vuoksi kyseisiä mineraalien tuottamista koskevan kaivosluvan siirron saajalla tulee lisäksi olla ydinenergialain mukainen lupa kaivostoimintaan, koska ydinenergialain nojalla luvat eivät ole siirrettävissä.

Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta sekä siirron käsitteilyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus.

Kaivosasetuksen 32 §:n mukaan luvan siirtoa koskevana hakemukseen tulee liittää siirronsaajan virkatodistus tai kaupparekisteriote, selvitys siirronsaajan asiantuntemuksesta, teknisestä suorituskyvystä ja taloudellisesta kyvystä harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa sekä selvitys siirronsaajan käytössä olevan henkilöstön ammatillisesta pätevyydestä.

Luvan siirtoon liittyvä harkinta on kaivoslaille ominaiseen tapaan oikeusharkintaa eli kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää edellä mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu asian ratkaisemin kannalta tarpeelliset selvitykset.

Kaivosviranomaisen voi hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuhdantaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein. Edellä viitatuissa lainkohdissa on kyse kyseisiin lupiin liittyvistä ehdottomista luvan myöntämisen esteistä. Yhteenvetona voidaan todeta, että kaivosviranomaisen on hylättävä luvan siirtoa koskevan hakemuksen, jos on painavia perusteita epäillä siirron saajan edellytyksiä tai tarkoitusta ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan taikka, kun kyse on kaivosluvasta, huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta. Kaivosviranomaisen voi myös hylätä luvan siirtoa koskevan hakemuksen, jos siirron saaja on aikaisemmin olennaisella tavalla laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia.

Kaivoslain 74 §:ssä säädetään luvan siirtoa koskevan päätöksen antamisesta ja sitä koskevasta tiedottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen antamisessa noudatetaan julkipanomenettelyä mutta voimassa oleva laki noudattaa kumotun kaivoslain voimassa ollessa omaksuttua käytäntöä, jossa siirron saaja oli velvoitettu tiedottamaan asiasta siirron kohteena olevan alueen kiinteistöjen omistajille. Voimassa olevan kaivoslain mukana malminetsintäluvan ja kaivosluvan siirron saaja ovat velvoitettuja ilmoittamaan siirrosta luvassa tarkoitettuun malminetsintäalueeseen tai kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Kaivosviranomaisen antamaan luvan siirtoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintoprosessilaissa säädetään. Hallintoprosessilain 7 §:n mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kaivosviranomaisen on hyväksyessään luvan siirron arvioitava, onko vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava, sekä tehtävä asianomaisiin lupamääräyksiin tarvittavat muutokset.

2.1.11 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, PeVL 29/2004 vp ja 21/2007 vp). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöstä toteuttaa laki saamelaiskäräjistä. Saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana liittyvän poronhoidon edellytysten turvaamisen kannalta on keskeinen merkitys poronhoitolain 2 §:n 2 momentin kiellolla, jonka mukaan erityisellä poronhoitoalueella maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle.

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa muun ohessa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Artiklassa tarkoitettu kulttuurikäsitys kattaa myös saamelaiskulttuuriin olennaisena osana kuuluvan poronhoidon sekä kalastuksen.

KHO:n ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolain 2 §:n 2 momentti on otettava huomioon kaivoslainsäädännön mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä.

Voimassa olevan kaivoslain 1 §:n nojalla lain tavoitteena on turvata saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ja yhteensovittaa laki kolttalain tavoitteiden kanssa.

Saamelaiskäräjille ilmoitetaan kaivoslain 12 §:n nojalla etukäteen malminetsintäalueen ja 27 §:n nojalla kullanhuuhtonta-alueen maastotoista, 15 §:n nojalla malminetsintäalueen jälkitoimenpiteistä sekä 30 §:n nojalla kullanhuuhtonta-alueen ja 146 §:n nojalla kaivosalueen lopputarkastuksesta.

Voimassa olevan kaivoslain 38 §:ssä säädetään asian selvittämisestä saamelaisten kotiseutualueella. Säännöksen nojalla kaivosviranomaisen olisi muun muassa velvollinen yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa selvittämään luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana sekä harkitsemaan haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Säännöstä sovelletaan myös silloin, kun saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella on tarkoitus toteuttaa hanke, jolla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

Soveltamiskäytäntöä kaivoslain 38 §:n mukaisesta yhteistyövelvoitteesta on saatu KHO:n ratkaisussa KHO:2021:83, jonka johtopäätöksenä todetaan seuraavaa: Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan hankkeen luonne ja maastotoimenpiteiden pienimuotoisuus sekä hankkeesta aiheutuva melko vähäinen maastoliikenne, niitä hankkeen vaikutuksia, jotka yhdessä muiden hankkeiden kanssa tulisivat kohdistumaan saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja erityisesti saamelaiskulttuuriin olennaisesti liittyvään poronhoitoon, oli selvitetty kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävästi. Yhteistyömenettelyssä oli myös luotu sellaiset olosuhteet, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli ollut KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttämä todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus oli otettu samalla huomioon asianmukaisella tavalla.

Voimassa olevan kaivoslain 50 §:ssä on säädetty luvan myöntämiselle ehdoton este, jos luvan mukainen toiminta:

- 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria;
- 2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja kolttaluodeella;
- 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Pykälä omalta osaltaan turvaa saamelaisten oikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla.

Voimassa olevan kaivoslain 51, 52 ja 54 §:n nojalla kaivosviranomaisen on annettava tarpeelliset lupamääräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia kolttaluodeella.

Voimassa olevan kaivoslain 58 §:ssä säädetään, miten lupapäätöksestä tiedotetaan saamelaiskäräjille.

Saamelaiskäräjien vireillepano-oikeudesta säädetään kaivoslain 159 §:ssä ja valitusoikeudesta 165 §:ssä.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana turvaavat voimassa olevan kaivoslain yleiset haitankärsijöiden asemaa koskevat säännökset.

Voimassa olevan kaivoslain 12, 15, 27, 30, 38, 50—52, 54, 58, 146, 159 ja 165 §:n säännökset on sovitettu yhteen kolttalain tavoitteiden kanssa.

Voimassa olevan kaivoslain 12, 15, 27, 30, 38, 50—52, 54, 58 ja 146 §:n säännökset on sovitettu yhteen poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa säädetyn, erityistä poronhoitoaluetta koskevan rajoituksen kanssa.

Voimassa olevaa sääntelyä voidaan kokonaisuudessaan pitää riittävänä ottaen huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille turvattu asema alkuperäiskansana ja KP-sopimuksen 27 artikla.

2.1.12 Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä

Poronhoitolaissa (848/1990) säädetään poronhoitoalueesta, joka kattaa noin kolmanneksen Suomen pinta-alasta. Poronhoidon harjoittaminen on poronhoitolaissa säädetyn rajoituksin sallittua poronhoitoalueella maan omistus- tai hallinto-oikeudesta riippumatta.

Suomessa poroja voivat omistaa poronhoitoalueella pysyvästi asuvat Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä paliskunnat. Eri alueiden poronmistajat, eli osakkaat, muodostavat paliskuntia, jotka ovat pinta-aloiltaan ja poromääriltään erikokoisia poronhoitoyksiköitä, jotka vastaavat poronhoidosta omalla alueellaan.

Poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut valtion maat muodostavat erityisesti poronhoitoon tarkoitettua aluetta (jäljempänä *erityinen poronhoitoalue*), jolla maata ei saa käyttää siten, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Kaivoslaissa on pyritty sovittamaan kaivoslain sääntelemä toiminta poronhoidon kanssa ja poronhoitoa koskeva sääntelyn kanssa yhteen, johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Sen lisäksi, että kaivoslain mukaiseen toimintaan sovellettava muun keskeisen lainsäädännön lisäksi poronhoitolakia, sisältää kaivoslaki erityissääntelyä, joilla poronhoitoa elinkeinon harjoittavien oikeudet on pyritty erilaisissa lupamenettelyissä huomioimaan ja turvaamaan.

Kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osallisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat vain poronhoitolain mukaisen poronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoitoaluetta.

2.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön

2.2.1 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Lakia sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan myös toimintaan, josta syntyy jätettä, sekä jätteen hyödyntämiseen ja käsittelyyn.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*). Ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 a alakohdan mukaan kaivostoiminta ja muu kuin liitteen 4 kohdassa 3 tarkoitettu ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivuu edellyttää ympäristölupaa ja b alakohdan mukaan malmin tai mineraalin rikastamo edellyttää ympäristölupaa.

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista, jätteistä ja niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista (52 §). Jos toimintaan sisältyy jätteen käsittelytoimintaa, on toiminnanharjoittajan asetettava riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi (59 §).

Kaivostoimintaan sovelletaan muun ympäristönsuojelulaissa säädetyn lisäksi lain 111-115 §:n säännöksiä kaivannaistoiminnan jätehuollosta. Ympäristöluvassa annettava tarpeelliset määräykset kaivannaisjätteistä sekä toimintaa koskevasta jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Kaivannaisjätteen jätealueen luvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätealueen perustamisesta, hoidosta, käytöstä poistamisesta ja jälkihuollosta sekä määräykset suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavan kaivannaisjätteen jätealueen sisäisestä pelastussuunnitelmasta.

Ympäristönsuojelulain 16 §:ssä säädetään maaperän pilaamiskiellosta ja 17 §:ssä pohjaveden pilaamiskiellosta. Näitä ehdottomia kieltoja on suoraan ympäristönsuojelulain nojalla noudatettava myös muussa kaivoslakiin perustuvassa toiminnassa kuin kaivostoiminnassa.

2.2.2 Vesilaki

Kaivoskohteiden rakentaminen, kaivos- ja rikastustoiminta sekä kaivosten jälkihoitotoimenpiteet edellyttävät lähes poikkeuksetta myös veden käyttöä, vesistöarakentamista, veden johtamista ja kuivatusta, jätevesien käsittelyä sekä pohja- ja pintavesien suojelunäkökohtien huomioon ottamista. Vesi ja vesien käyttö tai veden rajaaminen liittyvät kaivostoiminnassa joko raaka-aineisiin, kuljetusvälineisiin taikka jätteisiin.

Vettä ja vesien käyttöä sekä veden rajaamista koskevat edellytykset otetaan huomioon ympäristönsuojelulain nojalla, kun kyse on pilaantumisesta tai sen riskistä.

Vesitalousasiat ja niihin liittyvät käyttöoikeus- ja korvausasiat käsitellään vesilain mukaan. Malminetsintä voi edellyttää vesilain mukaista lupaa esimerkiksi silloin, jos malminetsinnässä on tarkoitus suorittaa koelouhintaa. Myös koneellinen kullanhuuhdonta voi edellyttää vesilain mukaista lupaa.

2.2.3 Laki eräistä naapuruussuhteista

Kaivostoiminta saattaa aiheuttaa sellaista rasitusta naapurikiinteistölle, josta säädetään eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa. Lain 17 §:n mukaan kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaan ympäristölupa vaaditaan toimintaan, josta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

2.2.4 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) on ollut voimassa vuodesta 1997 alkaen. Lain päätavoite on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Luonnonsuojelulailla turvataan Suomen luontoa ennen kaikkea rauhoittamalla luonnonsuojelualueita sekä suojelemalla luontotyyppejä ja eliölajeja. Lain avulla pyritään turvaamaan Suomen lajien ja luontotyyppien elinvoimaisuus, eli saavuttamaan niiden suotuisa suojelun taso.

Luonnonsuojelulailla säädetään luonnonsuojelualueista ja niiden perustamisedellytyksistä. Luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita ovat kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet. Lisäksi luonnonsuojelulaki sisältää Natura 2000 –verkostoa koskevat erityissäännökset.

Luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella kaivoskivennäisten ottaminen tai maa- tai kallioperän vahingoittaminen on kielletty kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa. Geologisten tutkimusten ja malmien etsiminen edellä viitatuilla alueilla on sallittua ainoastaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla (15 §:n 1 momentin 7 kohta).

Geologisten tutkimusten ja malminetsinnän sallittavuus aikaisemman luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustetuilla luonnonsuojelualueilla riippuu alueen rauhoitusmääräyksistä. Kaivosmineraalien hyödyntäminen on kielletty useimmilla aikaisemman luonnonsuojelulain nojalla muodostetuilla suojelualueilla.

Muuhun valtion omistamalla alueella sijaitsevaan luonnonsuojelualueeseen sovelletaan, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään kansallis- ja luonnonpuistosta.

Yksityiselle kuuluvalla alueella voidaan luonnonsuojelulain nojalla perustaa luonnonsuojelualue. Määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja hoidosta annetaan luonnonsuojelualueen perustamispäätöksessä. Luonnonsuojelulain 24 §:n 4 momentin nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonnonsuojelualuetta koskevista rauhoitusmääräyksistä, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta.

Luonnonsuojelulain 10 luvun Natura 2000 -verkostoa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkeen toimintaan, joka tapahtuu Natura 2000 -verkoston alueella tai jonka vaikutukset voivat ulottua Natura 2000 -verkoston alueelle. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädettyä arviointivaatimusta ja lausuntomenettelyä sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, jotka joko yksistään tai tarkasteluna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentävät niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa, että hanke merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja, ei viranomainen saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen.

Luonnonsuojelulakia ja siihen perustuvaa suojelua on noudatettava kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa, josta on yksilöity viittaussäännös lain 3 §:ssä. Pykälän mukaan lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on noudatettava muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996). Tämän osalta on huomattava, että viittaussäännöksen nojalla luonnonsuojelulain velvoitteet koskevat paitsi viranomaisia myös toiminnanharjoittajia. Säännös vastaa aineelliselta sisällöltään ympäristönsuojelulain 48 §:n 3 momenttia, vesilain 1 luvun 2 §:n 2 momenttia sekä maa-aineislain 1 §:n 2 momenttia.

Luonnonsuojelualueella on noudatettava, mitä erikseen on säädetty tai määrätty eikä kaivoslain nojalla annetulla päätöksellä ole mahdollista toisin määrätä. Myöskään kaivoslain mukaiset lupaviranomaiset eivät ole toimivaltaisia viranomaisia luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa, jolloin kaivoslain mukaiset lupaviranomaiset eivät voi tehdä päätöksiä luonnonsuojelulain nojalla. Sen sijaan kaivoslain mukaisten lupaviranomaisten on päätöksenteossa huomioitava luonnonsuojelulain säännökset ja tarvittaessa antaa yksilöityjä lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei kaivoslain mukaisessa toiminnassa aiheudu kaivoslaista tai muusta laista, kuten luonnonsuojelulaista, johtuvaa kiellettyä seurausta. Luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin liitetään toimenpiteitä rajaavia lupaehtoja tai ajallisia rajoituksia.

Kaivoslain 168 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän mukaan malminetsintälupaan tai kullanhuhdontalupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen ja luvassa määrätty vakuus on asetettu. Jos asianomaisen toimenpiteen suorittaminen edellyttää muualla lainsäädännössä vaadittua lupaa, saa toimenpiteen kuitenkin aloittaa vasta, kun asianomainen lupapäätös on lainvoimainen tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei esimerkiksi malminetsintää saa malminetsintäalueella aloittaa, joka sijaitsee luonnonsuojelulaissa tarkoitettulla luonnonsuojelualueella, ennen kuin luonnonsuojelulain mukainen lupa on lainvoimainen.

2.2.5 Erämaalaki

Erämaalaisissa (62/1991) säädetään laissa perustetuista erämaa-alueista sekä erämaa-alueiden säilyttämisestä ja käytöstä. Erämaalaila perustettuja erämaa-alueita on 12, jotka ovat Metsähallituksen hoidossa. Erämaa-alueet eivät ole varsinaisia luonnonsuojelualueita, mutta kuuluvat Suomen Natura 2000 -verkostoon.

Erämaa-alueet on perustettu alueiden erämaaluonteeseen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja edellytysten kehittämiseksi. Erämaat toimivat merkittävänä virkistyskäytön kohteina ja niiden avulla ylläpidetään eränkäyntiperinteitä ja -kulttuuria. Toimintaa erämaissa ohjataan Metsähallituksen yhdessä alueen toimijoiden kanssa laatimilla, ympäristöministeriön vahvistamilla hoito- ja käyttösuunnitelmissa.

Erämaalain 2 §:n mukaan erämaa-alueiden säilyttämisessä ja käytössä on noudatettava, mitä erämaalaisissa säädetään. Tämän lisäksi on alueiden säilyttämisessä ja käytössä noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Lupa-asiaa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on myös noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Erämaalain 4 §:n mukaan erämaa-alueeseen kuuluvaa valtion omistamaa maa-aluetta tai siihen kohdistuvaa käyttöoikeutta ei saa luovuttaa eikä antaa vuokralle ilman valtioneuvoston lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita käyttöoikeuden luovuttamiseen porotalouden, kalastuksen, metsästyksen tai keräilyn tarpeisiin 7 §:ssä mainitun hoito- ja käyttösuunnitelman mukaisesti eikä alueen luovuttamiseen sellaista hanketta varten, joka on tarpeen puolustusvalmiuden tai rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta.

Erämaalain 6 §:n mukaan kaivoslain mukaista kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Sen sijaan erämaalaki ei rajoita malminetsintälupaan perustuvaa malminetsintää erämaa-alueella mutta alueiden käyttöön vaikuttaa kuitenkin se, että erämaa-alueet kuuluvat pääosin Natura 2000 -verkostoon.

2.2.6 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) säädetään hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (jäljempänä YVA-menettely) selvitetään ja arvioidaan vuorovaikutteisesti ympäristöön merkittävästi vaikuttavien hankkeiden ympäristövaikutukset päätöksenteon perustaksi.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:n mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioidavat hankkeet ja niiden muutokset on lueteltu lain liitteessä 1, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan muun muassa kaivosmineraalien louhintaan, paikalla tapahtuvaan rikastamiseen ja käsittelyyn, kun kaivoksen pinta-ala on yli 25 hehtaaria, tai irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa. YVA-menettelyä sovelletaan aina myös asbestin louhintaan sekä uraanin tai toriumin louhintaan, talteenottoon, rikastamiseen ja käsittelyyn lukuun ottamatta laboratoriossa tai koerikastamossa tapahtuvaa pienimuotoista käsittelyä (2 kohdan c ja d alakohta).

Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällöin päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta edellä mainitun kaltaiseen yksittäistapaukseen tekee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 25 §:n mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitettut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat.

Lain 26 §:n mukaan lupapäätökseen on sisällytettävä perusteltu päätelmä, ja siinä on asianmukaisesti otettava huomioon arviointiselostusta koskevien ja mahdollisten 29 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten kuulemisten

tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

Kaivoslain 34 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan lupahakemukseen on liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä.

Lain 56 §:n 2 momentin mukaan, jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen tekemä perusteltu päätelmä. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 §:ssä tarkoitetut, valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

2.2.7 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta

Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki tuli voimaan 1.9.2020. Lain tavoitteena olisi sovittaa yhteen ja jouduttaa eräiden ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjen käsittelyä.

Lakia sovelletaan ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisten lupa-asioiden käsittelyyn. Edellytyksenä lupa-asioiden käsittelyn yhteensovittamiselle on, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa aineiden ottamiseen. Ainakin yhden mainituista luvista tulisi olla mukana yhteen sovitettavassa lupakokonaisuudessa. Yhteensovittaminen voisi tulla sovellettavaksi, jos pääluvan lisäksi hankkeelle haetaan ainakin yhtä 1 momentin 1—4 kohdassa mainittua lupaa. Tällaisia lupia ovat luonnonsuojelulain 31 §:n, 48 §:n sekä 49 §:n 3 momentin mukainen lupa poikkeamiseen laji- tai luontotyyppisuojelusta, maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa, 126 §:n mukainen toimenpidelupa, 127 §:n mukainen rakennuksen purkamislupa tai 128 §:n mukainen maisematyölupa, kaivoslain 9 §:n mukainen malminetsintälupa, 16 §:n mukainen kaivoslupa tai 22 §:n mukainen kullanhuuhdontalupa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 23 §:n mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin tai 58 §:n mukainen lupa räjähteiden valmistukseen ja varastointiin.

Lupamenettelyjen yhteensovittamisen lähtökohtana on vapaaehtoisuus eikä lupa-asioita käsitellä yhdessä muuta kuin hakijan hakemuksesta.

Yhteensovittamistilanteista kaivoslain mukaisissa lupa-asioissa ei ole toistaiseksi kokemusta.

2.2.8 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä sääntelevä yleislaki, joka sisältää säännökset rakentamisesta ja siihen liittyvistä luvista.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että ne luovat edellytykset hyvälle elinympäristölle, edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä, turvata kansalaisille osallistumismahdollisuus asioiden valmistelussa ja turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa (9 §), kaavoitusmenettelyyn liittyvästä vuorovaikutuksesta ja viranomaisyhteistyöstä (62 ja 66 §) sekä kaavan vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten raportoinnista kaavaselostuksessa (29, 40 ja 55 §). Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Jos kaivoshanke edellyttää kaavatarkastelua, tulevat kaavaa laadittaessa kaavan vaikutukset selvitetäviksi maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2019:67 oli kyse tapauksesta, jossa yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisältyi sanamuodoiltaan ehdottomia kaavamääräyksiä, joissa oli kielletty kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa, että kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset ratkaistiin kaivoslain ja tarvittaessa ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä, joissa

tuli arvioitavaksi muun ohella se, oliko kaivostoiminnalla sellaisia maankäyttöllisiä vaikutuksia ja ympäristövaikutuksia, että sen sijoittaminen tietylle alueelle ei ollut mahdollista. Näissä menettelyissä otettiin huomioon muun ohella toiminnan sijoituspaikalla voimassa olevan oikeusvaikutteisen kaavan sisältö. Yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjattiin lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin. Yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisällytettyjä kaivostoiminnan kieltäviä määräyksiä ei voitu pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koskeneet ympäristövaikutuksia, vaan tietyntyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä. Mainitut kaavamääräykset olivat siten lainvas-
taisia.

2.2.9 Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain (1710/1995) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti ehkäistä haittoja, joita luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinoille, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle edulle taikka yksityiselle edulle aiheutuu moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureitillä, sekä edistää liikenneturvallisuutta. Maastoliikennelakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttämiseen maastossa ja moottorikelkkailureitillä.

Maastoliikennelain 4 §:n mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. 2 momentin 9 kohdan mukaan lupaa ei kuitenkaan tarvita kaivoslaissa tarkoitettulla malminetsintäalueella ja 30 metrin etäisyydellä sen rajasta eikä kaivoksen apualueella asianomaisessa malminetsintäluvassa tai kaivosluvassa tarkoitettua toiminnan kannalta välttämättömään liikkumiseen.

Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kaivoslain 7 §:n mukaista etsintätyötä tehtäessä toimintaa harjoittavalla ei ole oikeutta liikkua moottorikäyttöisellä ajoneuvolla maastossa ilman maan omistajan tai haltijan lupaa.

2.2.10 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annettua lakia, jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*, sovelletaan muun ohella kaivosalueen räjähdevarastoihin ja kaivosten rikastamoissa tapahtuvaan vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin.

2.2.11 Patoturvallisuuslaki

Patoturvallisuuslakia sovelletaan patoihin niihin kuuluvine rakennelmineen ja laitteineen riippumatta siitä, mistä aineesta tai millä tavalla pato on rakennettu tai mitä ainetta sillä padotetaan.

Kaivostoimintaan liittyvät maanpäälliset padot kuuluvat patoturvallisuuslain soveltamisalalle, kun taas maanalaisiin patoihin sovelletaan kaivoslain kaivosturvallisuutta koskevia säännöksiä. Patoturvallisuusviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

2.2.12 Ydinenergialaki

Ydinenergialain 1 §:n tavoitesäännöksen mukaan ydinenergian käytön pitämiseksi yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena ja erityisesti sen varmistamiseksi, että ydinenergian käyttö on ihmisen ja ympäristön kannalta turvallista eikä edistä ydinaseiden leviämistä, säädetään tässä laissa ydinenergian käytön yleisistä periaatteista, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Ydinenergialakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan muun muassa kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen. Toimintaan vaadittaisiin ydinenergialain mukainen lupa, jonka myöntää ydinenergialain 16 §:n nojalla valtioneuvosto. Luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa tulisi tarkasteltavaksi paitsi ydinenergialain mukaisten turvallisuusvaatimusten täyttyminen myös se, että hanke on yhteiskunnan kokonaisedun mukainen.

Valtioneuvosto oli 6.2.2020 myöntänyt Terrafame Oy:lle ydinenergialain 21 §:n mukaisen luvan malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena oli ottaa talteen yhtiön kaivoksesta louhitun nikkelimalmin sisältämää uraania. Yhtiölle oli lisäksi myönnetty lupa kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena oli käsitellä uraanin talteenottolaitoksella toisen yhtiön tehtaalla erotettua uraania enintään 10 tonnia. Korkein hallinto-oikeus kumosi valtioneuvoston päätöksen sillä perusteella, ettei kunta ollut ydinenergialain 21 §:n 4 momentin mukaisesti ilmaissut puoltavansa luvan myöntämistä valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulle muutetun hakemuksen mukaiselle toiminnalle. Koska laissa säädetty ehdoton edellytys luvan myöntämiselle puuttui, valtioneuvoston päätös oli tältä osin kumottava. (KHO:2021:87)

2.2.13 Kiinteistönmuodostamislaki

Kiinteistönmuodostamis- ja muista maanmittaustoimituksista säädetään kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995). Kiinteistönmuodostamislaki on soveltamisalaltaan yleinen.

Kaivoslain 77 §:ssä säädetään kaivostoimituksesta.

2.2.14 CETA-sopimus

Suomi hyväksyi Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (jäljempänä CETA-sopimus) 3.1.2019. CETA-sopimusta on sovellettu väliaikaisesti ennen sen voimaan tuloa 21.9.2017 alkaen. Väliaikainen soveltaminen ei kuitenkaan koske CETA-sopimuksen investointisuoja koskevaa osiota. Se astuu voimaan, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sopimuksen ratifioineet.

Investointisuoja koskevan sopimusluvun 8 tarkoituksena on edistää ja suojata vastavuoroisesti investointeja varmistaen, että valtiot kohtelevat niitä reilusti. Sopimus sisältää kansallisen kohtelun (8.6 artikla) ja suosi- tuimmuuskohtelun (8.7 artikla) vaatimukset. 8.9 artiklassa säädetään sijoituksista ja sääntelytoimenpiteistä (valtion oikeudesta säännellä) sekä 8.10 artiklassa säädetään sijoitusten kohtelusta (kohtuullisen ja oikeuden- mukaisen kohtelun velvoite). CETA-sopimus painottaa erikseen valtion oikeutta antaa ympäristönsuojeluun tähtäväää sääntelyä. 8.12 artiklassa säädetään pakkolunastuksesta (pakkolunastuksen kieltö). CETA-sopimuk- sen sisältämä investointisuoja järjestelmä riidanratkaisuineen on ensimmäinen EU:n solmima uudemman tyyppinen investointisuoja sopimus jo voimassaoleviin lukuisiin kahdenvälisiin investointisuoja sopimuksiin näh- den.

3 Tavoitteet

3.1 Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuu- den turvaava Suomi” tavoitetta kaivosten ympäristönsuojelun parantamisesta, jonka keinoina mainitaan seuraavat:

”Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kai- vosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.”

Tavoitteen saavuttamiseksi esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmassa tunnistettuja keinoja kaivoslainsää- dännön uudistamiseksi siten, että hallitusohjelmaan kirjatut kaivoslainsäädännön uudistuksen lähtökohdat, *ym- päristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväk- syttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen*, huomioidaan.

Esityksessä on edellä esitettyjen keinojen toimeenpanemisen osalta arvioitu erilaisia toteutusvaihtoehtoja edellä lueteltuihin lähtökohtiin nähden ja valittu parhaiten edellä mainitut lähtökohdat sekä hallitusohjelman keinot yhteen sovittava vaihtoehto. Toteutusvaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin kohdassa 5.1.

Kaivostoimintaan liittyvän sääntelyn ja sen uudistamista koskevien tavoitteiden osalta hallituksen esityksessä on huomioitu, että kaivostoimintaa ja etenkin kaivosten ympäristöllisiä kysymyksiä säännellään kaivoslain lisäksi useiden muiden ympäristösäädösten, kuten ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, maan- käyttö- ja rakennuslain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain kautta. Useasti ympäristöllisiä kysymyksiä koskevat ai- neelliset säännökset kaivostoiminnan osalta hajautuvat toimintaan soveltuvien säädösten kesken, eikä lakien systematiikasta johtuen tietyistä kysymyksestä ole tarkoituksenmukaisinta säätää kaivoslailla vaan pikemmin- kin kyseessä olevaa kysymystä laajemmin säätävällä lailla.

Kaivosten ympäristönsuojelun parantamista koskevan hallitusohjelman tavoitteen saavuttamiseksi hallitusoh- jelmassa on lueteltu seuraavat keinot:

- Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.
- Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedon- saantioikeutta.

- Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.
- Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.
- Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään.
- Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.
- Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.
- Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.

Edellä lueteltujen hallitusohjelmassa tunnustettujen kaivoslainsäädännön uudistamiseen tähtäävien keinojen toimeenpaneminen edellyttää kaivoslain lisäksi myös muun kaivostoimintaan soveltuvan lainsäädännön uudistamista. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys on siten yksi osa kaivoslainsäädännön uudistamista koskevaa kokonaisuutta.

Edellä kuvatut hallitusohjelmakirjaukset on huomioitu tai toimeenpantu tässä esityksessä alla esitetyin tavoin:

Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevaa maankäytön selvittämistä koskevaa edellytystä muutetaan siten, että kaivostoiminnan tulisi jatkossa perustua aina oikeusvaikutteiseen asema- tai yleiskaavaan.

Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.

Esityksessä ehdotetaan toiminnanharjoittajalle velvoitteeksi yleisölle avointen tilaisuuksien järjestämistä vuosittain kullanhuuhdonta-, malminetsintä- sekä kaivoslupien osalta. Tilaisuuksien tarkoituksena on lisätä toiminnan vaikutusalueen maanomistajien, yrittäjien ja asukkaiden tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen sekä toiminnanharjoittajien välistä vuorovaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi osana kaivoslupahakemuksen käsittelyä järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jonka tarkoituksena olisi lisätä hakemuksen kohteena olevan kaivostoiminnan vaikutusalueen maanomistajien, yritysten ja asukkaiden tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen, hakijan ja kaivosviranomaisen välistä vuorovaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lupamääräyksiä koskevaan säätelyyn sekä kaivosluvan myöntämisen esiteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa kaivoksen vaikutusalueen maanomistajien asemaa.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon joulukuussa 2020 voimaan tullut kaivoslain muutos 966/2020, jolla yleislakien muuttumisen johdosta tehtiin tarkistuksia kaivoslain julkista kuuluttamista ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin (HE 8/2020).

Hallitusohjelma kirjaukseen liittyy myös hallitusohjelman liitteen 6 pöytäkirjamerkintä, jonka mukaan maanomistajan suostumus tulee säätää malminetsintäluvan voimassa olon jatkamisen edellytykseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan voimassa olon jatkamisen edellytyksenä olisi maanomistajan suostumus. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa malminetsintäalueen maanomistajien asemaa.

Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.

[Neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat toistaiseksi kesken]

Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ja otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi säännös hakijan neuvonnasta. Säännös mahdollistaa ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomaisen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisiin hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Muutos yhtenäistäisi kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyjä.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnustaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.

Muun muassa kaivosten ympäristövaikutusten arviointia säännellään ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen lakiin.

Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia sovelletaan muun muassa kaivosten ympäristövaikutusten arviointiin. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen lakiin.

Valmistelussa on huomioitu Terrafame Oy:n uraanin talteenottoa koskevassa päätöksessä (6.2.2020) ollut valtioneuvoston lausuma, joka edellyttää, että kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus valmistelee säännösetuoksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, luvitetaan yhdellä kertaa. Esityksessä ehdotetaan, että toiminnanharjoittajan tulee osaltaan varmistaa, että kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä.

Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn kehittämistä siten, että vakuuden piirissä olevat velvollisuudet ja toimenpiteet sekä vakuusharkinnassa huomioon otettavat seikat olisi nykyistä yksityiskohtaisemmin säännelty joko kaivoslain vakuuksia koskevissa säännöksissä tai kaivoslain nojalla annettavassa asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi asetuksenantovaltuutusten lisäämistä lupapäätöksiä koskeviin säännöksiin, jotta valtioneuvoston olisi mahdollista antaa täsmentäviä säännöksiä lupapäätösten sisällöstä koskien erityisesti kaivoslain nojalla määrättäviä vakuuksia. Esityksessä ehdotetaan lisäksi kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuuden laajentamista.

Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.

Merenpohjan mineraaleja koskevan kirjauksen osalta uudistamishankkeen käynnistyessä on arvioitu, että merenpohjan mineraaleja koskeva sääntely on muusta kaivostoiminnasta erillinen itsenäinen sääntelykokonaisuutensa. Valmistelussa on otettu huomioon, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää merenpohjan mineraaleihin kohdistuvaa sääntelyä, ja mahdolliset säännösmuutostarpeet arvioidaan erillisenä lainsäädäntöhankkeena. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei siten ehdoteta muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn merenpohjan mineraalien hyödyntämisestä.

Voimassa oleva sääntely merenpohjan mineraaleista löytyy Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa hakemuksesta suostumuksen hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja sekä tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen (*hyödyntämisoikeus*). Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole toiminnanharjoittajien hankkeita, jotka tähtäisivät merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen.

Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.

Eduskunta on 15.10.2020 antanut kirjelmän Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta. Kirjelmään sisältyy lausuma, joka edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiintuomat näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen. Mietinnön mukaan käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi.

3.2 Eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt –Lakialoitteesta kaivoslakin muuttamiseksi

Eduskunta on 15.10.2020 antanut kirjelmän Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta. Kirjelmä sisältää viisi lausumaa:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiin tuomat näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus huomioi kaivosmineraalien luonteen ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus ja edellyttää hallitusohjelman mukaisen kaivosveroselvityksen ripeää ja huolellista toteutusta niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset kuluvalle hallituskaudella.
3. Eduskunta edellyttää, että hallitus resursoi laadukkaan lupavalmistelun takaamiseksi kaivosten luvitusta käsittelevät viranomaiset riittävästi ja huolehtii valmisteluun liittyvän tiedon avoimuudesta.
4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä nykyistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan korvaama omien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuuden haittojen kärsijöille.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslain uudistuksen valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Lausumat on otettu huomioon esityksessä. Valmistelussa on lisäksi otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä esille tuotu kanta, jonka mukaan kansalaisaloitteen tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä valtauseriaatteesta luopumista.

Lausuman 2 osalta todettakoon, että verotukseen liittyvät asiat kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan eikä esitys siten sisällä mahdollista kaivosveroa koskevaa ehdotusta. Kaivosveron käyttöönottoa koskeva selvitys toteutetaan valtiovarainministeriön hankkeena.

Lausuman 3 osalta valmistelussa on otettu huomioon, että viranomaisten voimavaroja koskevat kysymykset ratkaistaan erikseen valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Kaivosviranomaisen tehtäviä tarkennetaan kaivoslain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Tarvittavat lisäresurssit arvioidaan ja varmistetaan siinä yhteydessä. Ympäristöviranomaisten voimavarat arvioi ympäristöministeriö.

Lausuman 4 osalta valmistelussa on otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä tunnistettu kansalaisaloitteeseen sisältynyt tavoite rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Mietinnön mukaan käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksessä on ehdotettu lisäyksiä kaivoslain lupamääräyksiin muiden elinkeinojen huomioon ottamisesta.

Lausuman 5 osalta valmistelussa on otettu huomioon Suomea sitovat kauppasopimukset ja niihin sisältyvät investointisuojamekanismit sekä erilliset investointisuoja koskevat sopimukset. **Kysymyksestä on teetetty erillinen selvitys.**

Lausuman 1 osalta valmistelussa on huomioitu seuraavat talousvaliokunnan mietinnössä esille tuodut näkökohdat:

Lupien siirtoa koskevan sääntelyn tarkistaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.12.

Louhintamaksun ohjausvaikutuksen selvittäminen

Valmistelussa on otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä esitetty näkökulma, että louhintakorvauksen ohjausvaikutusta selvitetään osana kaivosveroa koskevaa selvitystä.

Vakuussääntelyn kehittäminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.8.

Intressivertailun käyttöönoton selvittäminen

Talousvaliokunta on mietinnössään pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena selvitetään intressivertailua kaivoslupaprosessin osana, kuten ylempänä on todettu (kohdassa 1.2 valmistelu).

Tarkemmin intressivertailua on käsitelty esityksen kohdassa 5.1.6.

Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten mineraalien samanaikainen luvittaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.13.

Lupien yhteensovittaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 5.1.1.

Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.6.

Oikeusvaikutteinen kaava kaivostoiminnan edellytykseksi

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.11.

Saamelaiden oikeuksia koskevien säännösten täsmentämistarpeiden selvittäminen

[Neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat kesken.]

Poikkeustilanteiden ja kaivoksen osittaisen sulkemisen huomioiminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtiin 4.1.7, 4.1.8 ja 4.1.19

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Lain tarkoituksen täsmentäminen

Kaivoslain tavoitesäännöstä ehdotetaan uudelleenmuotoiltavaksi siten, että lain tarkoitus kävisi siitä nykyistä paremmin ilmi.

Lisäksi tavoitesäännöstä ehdotetaan ajantasaistettavaksi siten, että lain tarkoituksen toteuttamiseksi tulisi ottaa erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusaseman ja toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön lisäksi luonnon monimuotoisuus sekä luonnonvarojen säästävän käytön asemesta niiden kestävä käyttö.

4.1.2 Tiedonsaantioikeuden parantaminen

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kaivosviranomaisen järjestämä avoin tilaisuus kaivoslupaa koskevasta lupahakemuksesta.

Malminetsintäluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, jossa käytäisi läpi suoritettut tutkimustyöt, pääasialliset tutkimustulokset ja tutkimustöiden vaikutukset sekä tulevat tutkimustoimet. Kaivosluvan haltija olisi järjestettävä vuosittain vastaavanlainen tilaisuus, jossa käytäisiin läpi esiintymän hyödyntämisen aikataulua, laajuutta, tuloksia ja kaivostoiminnan vaikutuksia.

Kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus vuosittain kullanhuuhtonnan osalta, joka käsitäisi koko kullanhuuhtontatoiminnan.

4.1.3 Kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän valvonta

Esityksessä ehdotetaan, että maanomistajan suostumuksella tehtävästä malminetsinnästä olisi aina ennen malminetsinnän aloittamista ilmoitettava kirjallisesti kaivosviranomaiselle.

Ilmoitus vahvistaisi kaivosviranomaisen mahdollisuuksia toteuttaa ennakkovalvontaa kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän osalta ja antaisi kaivosviranomaiselle nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida sitä, tulisiko malminetsinnästä vastaavan hakea malminetsinnän toteuttamista varten kaivoslain 9 §:n mukaisesti malminetsintälupaa.

4.1.4 Varaussäätelyn muuttaminen

Varausaluetta koskevan estesäätelyn osalta esityksessä ehdotetaan, että varausalue ei saisi sijaita kaivoslain 7 §:m 2 momentissa tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

Lisäksi ehdotetaan uuden veron, varausmaksun, käyttöönottoa. Varaaja maksaisi varausmaksua varausalueen pinta-alaan perustuen. Varauskäytönä kannustetaan varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa.

Esityksessä ehdotetaan varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentämistä kahdestakymmenestä neljästä kuukaudesta kahteentoista kuukauteen. Erityisistä syistä varauspäätös voisi olla voimassa kaksikymmentäneljä kuukautta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi varauspäätöksen sisältöä täsmentävä pykälä, joka edellyttäisi kaivosviranomaista osaltaan varmistamaan, että edellä viitatuissa lain 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rajataan vahvistetun varausalueen ulkopuolelle. Varauspäätöksessä olisi selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset ja perusteltava päätös mukaan lukien varaukselle myönnetty voimassaoloaika.

Lisäksi ehdotetaan, että varaajan tulisi tiedottaa varausalueen kuntaa tai kuntia sekä saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta varausilmoituksen jättämisestä.

4.1.5 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen

Tutkimussuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutus

Voimassa olevan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeva sääntely edellyttäisi ehdotuksen mukaan muun ohella sitä, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykseksi se, että luvan haltija on toteuttanut, olennaisilta osin, lupaan perustuvassa lupahakemuksessa selostetun tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet.

Kiinteistön omistajan suostumus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiä koskevaa säännöstä siten, että malminetsintäalueen maanomistajien suostumus olisi edellytys malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiseksi silloin, kun malminetsintälupa on ollut voimassa vähintään kymmenen vuotta.

Esityksessä tarkoitettu malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeva edellytys täytyisi, kun suostumuksen olisivat antaneet ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueen kokonaispinta-alan käsittävistä kiinteistöistä.

Esityksen mukaan valtioneuvosto voisi hakemuksesta antaa puollon malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, jos riittävänä pidettävää suostumusta luvan voimassaolon jatkamiseksi ei olisi saatu ja toiminnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan yleisen tarpeen vaatima.

Toimintaan soveltuvan lainsäädännön noudattaminen

Esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevassa harkinnassa edellytettäisiin, että hakija on noudattanut kaivoslain ohella myös muuta toimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä, kuten luonnonsuojelulakia ja ympäristönsuojelulakia.

Vastaavaa muutosta ehdotetaan myös malminetsintäluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään, kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 48 §:ään sekä luvan siirtoa koskevaan 73 §:ään.

4.1.6 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi malminetsintäluvan voimassaoloa koskien uusi pykälä, jonka mukaan kaivosviranomaisen voisi toiminnanharjoittajan hakemuksesta jatkaa malminetsintäluvan voimassaoloa, mikäli malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää.

4.1.7 Vakuussäätelyn kehittäminen

Malminetsintälupa ja kulanhuudontalupa

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi vakuuden asettamista koskeva poikkeus.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen voi malminetsintäluvassa päättää, että vakuutta ei tarvitse asettaa, mikäli malminetsintäluvan haltija on 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu valtion laitos.

Kaivosvakuuden kattavuus

Esityksessä ehdotetaan kaivosvakuutta koskevaa säännöstä tarkennettavaksi luettelemalla ne lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuuden tulee kattaa. Lisäksi vakuuden kattavuutta ehdotetaan laajennettavaksi poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin yhden vuoden ajalta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista toimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin.

Ehdotuksessa esitetään tarkennuksia lopettamis- ja jälkitoimenpiteitä koskeviin alueen kunnostamista koskevaan 143 §:ään, louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamista koskevaan 144 §:ään sekä seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskevaan 150 §:ään, joilla voi olla vaikutuksia vakuuden kattavuuteen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 143 §:ään asetuksenantovaltuutus, jotta tarkemmista kaivosalueen kunnostamistoimenpiteistä olisi mahdollista säätää asetuksella.

Kaivosvakuuden tarkistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi tarkistettava omasta aloitteestaan vakuuden suuruus, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

4.1.8 Paliskuntien yhdenmukainen asema

Esityksessä ehdotetaan poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala laajentamista paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain erityistä poronhoitoaluetta. Tämän vuoksi muutoksia ehdotettaisiin malminetsintäalueen maas-

totöitä ja rakennelmia koskevaa ilmoitusmenettelyä koskevaan 12 §:ään, malminetsintäalueen jälkitoimenpiteitä koskevaan 15 §:ään, kullanhuuhdonta-alueen maastotöitä koskevaa ilmoitusmenettelyä koskevaan 27 §:ään, kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastusta koskevaan 30 §:ään, lupapäätöksestä tiedottamisesta koskevaan 58 §:ään, varauspäätöksen antamista ja siitä tiedottamista koskevaan 75 §:ään sekä kaivostoiminnan lopputarkastusta koskevaan 146 §:ään.

4.1.9 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Esityksessä ehdotetaan, että varauspäätöksestä tiedottamista koskevaa säännöstä tarkistetaan siten, että jäljennös varauspäätöksestä olisi toimitettava saamelaiskäräjille, jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle ja kolttien kyläkokoukselle, jos varausalue sijoittuu koltta-alueelle. Lisäksi jäljennös päätöksestä olisi toimitettava aina asianomaiselle paliskunnalle.

4.1.10 Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä

Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan siirtymäsäännöksissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta.

4.1.11 Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi edellytys kaivosluvan myöntämiseksi: hakijalla tulisi olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset. Tätä luvan myöntämisen edellytystä sovellettaisiin myös siirron saajaan kaivoslain 73 §:n 1 momentin nojalla.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta luvan siirtoa koskevan hakemukseen. Esityksen mukaan siirron saajasta annettavan selvityksen lisäksi luvan siirtoa koskevassa hakemuksessa tulisi antaa luotettava selvitys siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa sekä selvitys siirron tarkoituksesta.

Esityksessä ehdotetaan, että luvan siirtoa koskeva ilmoitusvelvollisuus siirretään siirron saajalta kaivosviranomaiselle ja kaivosaluelunastusluvan siirrosta olisi tiedotettava luvanhaltijan ja siirron saajan lisäksi kaivosaluelunastusluvan kohteena olevien kiinteistöjen omistajia.

4.1.12 Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen

Esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain yleisiä periaatteita koskevaan 6 §:ään lisätään nimenomainen säännös varmistamaan, että kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä ja järjestetään myös muiden kaivosmineraalien hallinta asianmukaisesti.

4.1.13 Panttioikeuksia koskevien tietojen julkisuus

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin nimenomainen säännös, jonka nojalla panttioikeuksia koskevat tiedot olisivat julkisia.

4.1.14 Kaivosrekisteri

Esityksessä ehdotetaan kaivoslakiin lisättäväksi nimenomainen säännös kaivosviranomaisen pitämästä kaivosrekisteristä ja rekisteriin kirjattavista tiedoista sekä oikeudesta saada kaivosrekisteristä otteita.

4.1.15 Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Pykälän muotoilua ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen mukaan kaivosviranomaisella on harkinnan asemesta velvollisuus rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseen. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka nojalla kaivosviranomaisen tulisi valvoa, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

4.1.16 Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain 48 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että edellä kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin olisi mahdollista tarkastella itsenäisinä vaikutuksina sen sijaan, että kaivosluvan myöntämisen epäminen edellyttäisi edellä mainittujen kielteisten vaikutusten samanaikaista käsitellä oloa.

Esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan ja kullanhuuhtontaluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään lisätään uusi luvan myöntämisen este. Ehdotuksen mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.

Edellä mainittujen lupien myöntämistä koskevien esteiden tarkistamisen lisäksi esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, muun muassa siitä, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle tai merkittävää maisemallista haittaa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaa säännöstä muutetaan siten, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana, joilla voidaan katsoa eräissä tilanteissa parantavan kaivoksen lähialueelle sijoittuvan muun elinkeinon asemaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

4.1.17 Ympäristövaikutusten huomioiminen

Sääntelyn selventämiseksi esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia niin kaivos- kuin malminetsintäluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana sekä toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Kaivoslain tarkoitettuihin ympäristövaikutuksiin lukeutuu voimassa olevan kaivoslain 5 §:n mukaisesti vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivosluvalla haltijan velvollisuudeksi välttää mahdollisia vahingollisia ympäristövaikutuksia.

4.1.18 Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 120§:ään kaivosluvalla haltijan velvollisuudeksi kaivostoiminnan suunnittelussa ottaa huomioon kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus ja muutettavaksi kaivoslain 143 §:ää siten, että pykälän mukaiset alueen kunnostamiseen liittyvät toimenpiteet on toteuttava siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että alueen kunnostamista koskevan 143 §:n tarkoitettamista toimenpiteistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4.1.19 Viranomaisten neuvontavelvollisuuden liittyvä sääntely

Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2 momentin mukaista neuvontavelvollisuutta täsmentävä uusi säännös, joka vastaisi sisällöltään ympäristönsuojelulain 39 a §:ää.

Kaivoslain lupahakemuksen täydentämistä koskevan 36 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka olisi hallintolain 22 §:ää täydentävä säännös, jonka mukaan viranomaisen olisi perusteltava, miksi hakijalta pyydytetyt lisäselvitykset ovat asian ratkaisemisen kannalta tarpeen.

4.1.20 Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Esityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan lisäämistä 169 §:n soveltamisalaan siten, että kaivosviranomaisen voisi 1 momentin nojalla hakijan pyynnöstä myös malminetsintälupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voitaisiin valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kansantalouteen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen. Esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kansantaloudellisia muutoksia. Kaivostoiminnan kansantaloudelliset vaikutukset riippuvat paljolti raaka-aineiden kansainvälisestä kysynnästä riippuvasta hintakehityksestä. Kuitenkin, jos esitetyt muutokset erityisesti yhdessä muiden kaivostoimintaan kohdistuvien hallituksessa valmisteilla olevien lainmuutosten kanssa vähentävät investointihalukkuutta, voi vaikutus myös kansantaloudellisesti olla merkittävä.

Vaikutukset yrityksiin

Tässä tarkastellaan nimenomaisesti kaivoslain muutoksen vaikutuksia yritystoimijoihin. On kuitenkin lisäksi tärkeää huomata, että vaikutuksia kaivosalan yrityksiin on myös samanaikaisesti valmisteilla olevilla muilla laeilla ja hankkeilla: maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, toissijaisiin ympäristövastuisiin liittyvät muutokset sekä kaivosveron käyttöönotto.

Vaikutukset yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan

Esityksellä on kaivostoimialan kokoon nähden merkittäviä sääntelytaakkavaikutuksia. Muutokset lisääisivät alan yrityksiin kohdistuvaa kustannusrasitusta ennen kaikkea kaivosviranomaisen lupamaksujen kallistumisen kautta. Esityksellä arvioidaan olevan koko yrityskentälle vuosittain hieman alle 300 000 euron ja viiden vuoden siirtymäaikana kertaluontoisesti muutaman sadan tuhannen euron lisäys yrityksiin kohdistuvaan suoraan sääntelytaakkaan. Arviointi on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskuria hyödyntäen. Yhtä yritystä kohden suorat vaikutukset ovat taloudellisesti huomattavia, useita tuhansia euroja vuodessa.

Enemmistö arvioidusta sääntelytaakan kasvusta, noin 200 000 euroa vuodessa, selittyy lupamaksujen nousulla. Muita huomionarvoisia sääntelytaakkaa lisääviä muutoksia ovat velvoitteet järjestää kuulemistilaisuuksia, varaajan velvoite rajata varausalue entistä tarkemmin, vakuussääntelyn laajennus ja yleiskaavavelvoite.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on arvioinut, että lakimuutos edellyttää lisää viranomaistyötä, minkä kustannukset katetaan kaivostoimijoilta kerättävillä lupamaksuilla. Lisäksi lupien käsittelyaika voi kasvaa, mikä lisää yritysten kustannuksia, sekä pidentää epävarmuusaikaa.

Vaatus kaivostoiminnan perustumisesta yleis- tai asemakaavaan voi aiheuttaa taloudellisia kustannuksia niille kaivostoimijoille, joilla on tähän saakka ollut vain maakuntakaavaan perustuvaa kaivostoimintaa. Kustannuksia syntyy yleiskaavan edellyttämien lisäselvitysten hankinnasta kaivosalueen muutosten yhteydessä. Nämä kustannukset voivat olla melko merkittäviä ennen kaikkea niissä tilanteissa, joissa kaivos sijaitsee useamman kunnan alueella. Kuitenkin verrattain harva kaivos Suomessa enää nykyään on kaavoitettu pelkällä maakuntakaavalla ilman yleiskaava, joten nämä kustannukset koskevat vain muutamia toimijoita, ja heilläkin vain muutoksia nykyiseen kaivosalueeseen.

Velvoite järjestää kuulemistilaisuuksia malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta on myös huomionarvoinen taakkatekijä. Tämän osalta kyseessä ei ole useimmille toimijoilla kokonaan uusi asia, vaan vastaavia tilaisuuksia on jo tähän saakka järjestetty jonkin verran. Kuitenkaan kaikki toimijat eivät toistaiseksi ole järjestäneet näitä tilaisuuksia vuosittain, mikä olisi uuden lain mukainen vaatimus.

Velvollisuuden rajata varausalue aiempaa tarkemmin arvioidaan aiheuttavan useimmille varaajille kohtuullisessa määrin lisätyötä kartan laatimisessa.

Kaivosluvan haltijan vakuusvaatimusten laajeneminen aiheuttaa alan toimijoille suoria taloudellisia kustannuksia vakuuksien rahoituskustannusten muodossa. Nämä summat säilyisivät kuitenkin kohtuullisen pieninä verrattuna ympäristövakuuksien aiheuttamiin kustannuksiin. Suurin osa näistä kustannuksista liittyy nykyisten kaivosalueiden vakuuksien tarkistamiseen viiden vuoden siirtymäaikana.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi vähäisiä sääntelytaakkavaikutuksia aiheutuu muun muassa luvan siirron edellytyksenä olevan luottavan selvityksen laajentamisesta.

Suorien sääntelytaakkavaikutusten lisäksi esityksellä on merkittäviä luonteeltaan epäsuoria sääntelykustannusvaikutuksia kaivostoimijoille. Maanomistajan suostumuksen edellytys malminetsinnän jatkamiseksi 10 jälkeen lisää yritysten hallinnollista rasitetta ja voi tapauskohtaisesti heikentää malminetsintää harjoittavan yrityksen neuvotteluasemaa suhteessa maanomistajaan. Velvoite tarkoittaa yrityksille kustannuksia niin suostumusten hallinnoinnin osalta kuin maanomistajan kanssa käytävien neuvotteluiden osalta. Erityisen raskas velvoite on niille yrityksille, joiden malminetsintäalueella on kymmeniä tai jopa useita satoja eri maanomistajia. Lisäksi velvoite lisää malminetsintää harjoittavien yritysten liiketoimintariskiä.

Vaikutukset Suomeen kohdistuviin investointeihin

Ehdotettavassa lakimuutoksessa on useita tekijöitä, jotka heikentävät kaivosalan investointivarmuutta. Maanomistajan suostumuksen edellytys malminetsinnän jatkamiseksi 10 jälkeen on selkeä epävarmuustekijä, mikä lisää suoraan investointiriskiä ja heikentää ennakoitavuutta. Lupamenettelyyn liittyvien valitusten voidaan arvioida lisääntyvän, ja oikeuskäsittelyiden lisääntyminen lisäävät niin ikään investointiriskiä. Taloudellisia kustannuksia kaivosalan toimijoille aiheutuu varausmaksuista, vakuuksien kasvattamisesta sekä hallinnollisen taakan kasvusta. Lupaprosessin keston piteneminen voi myös heikentää investointien kannattavuutta. Epävarmuutta voi luoda myös mahdollisesti lakimuutoksen myötä lisääntyvä kuntapäätöksenteossa tapahtuva kaivostoiminnan vastustus, mikä voi näkyä esimerkiksi kaavoitusprosessin pitkittymisenä tai siten, ettei kaavoitus mahdollista kaivostoimintaa tutkitun malmiesiintymän alueella. Lisäksi investointiriskiä aiheuttavat lupien myöntämisen edellytysten tiukkeneminen.

Fraser-instituutin laatiman selvityksen mukaan (Annual Survey of Mining Companies 2020) kaivos- ja malminetsintäinvestointien kokonaishoukuttelevuudessa Suomi oli vuonna 2020 sijalla 10 maailmanlaajuisesti. Kallioperän mineraalipotentialin osalta Suomen sijoitus on kuitenkin merkittävästi heikompi (sija 21.). Suomen korkea sijoitusta houkuttelevuusindeksissä selittääkin sääntely-ympäristö (policy), joka arvioitiin maailman 3. houkuttelevammaksi. Yhtenä osatekijänä selvityksessä on todettu kaivoslainsäädännön ennakoitavuus ja lupamenettelyjen sujuvuus. Nyt ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta, mikä todennäköisesti johtaa Suomen kokonaishoukuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena.

Suomeen on 2000-luvun aikana kohdistunut vuosittain 30–90 miljoonan euron arvosta investointeja malminetsintään ja useiden satojen miljoonien edestä kaivostoimintaan. Säädosmuutoksen vaikutukset Suomeen kohdistuviin investointeihin voivat siis helposti liikkua useissa kymmenissä miljoonissa euroissa vuosittain.

Malminetsintäinvestointeihin vaikuttava erityiskysymys on varauksista jatkossa perittävät maksut. On tiedossa, että ulkomaiset toimijat ovat varanneet tarpeettoman suuria alueita varmistaakseen oman investointirahoituksensa. Osittain tämä ilmiö johtuu siitä, ettei muualla maailmassa tunneta suomalaista varausjärjestelmää, eivätkä rahoittajat aina ymmärrä sen oikeudellista merkitystä. Varauksista perittävät maksut jossain määrin heikentävät investointien kannattavuutta, mutta ne myös karsivat pois tapauksia, joissa varausjärjestelmää väärinkäytetään rahoituksen hankkimistarkoituksessa. Tämä voi parantaa investointien kohdentumista sellaisille toimijoille, jotka myös kykenevät hyödyntämään investointivaroja tehokkaasti. Tältä osin muutos voi siis edesauttaa talouskasvua.

Vaikutukset kilpailuun

Vaikka muutoksista aiheutuukin kaivosalan toimijoille merkittäviä kustannuksia, voivat ne jossain määrin tasapainottaa alan sisäistä kilpailua. Valvonnan tiukkeneminen karsii alalta pois epäluotettavia toimijoita, minkä voidaan katsoa olevan sääntöjä noudattavien toimijoiden etu. Varaussääntelyn arvioidaan vähentävän malminetsintätoiminnan kannalta tarpeettoman laajojen varausten tekoa, mikä edesauttaa muiden yritysten kilpailuasemaa. Toisaalta varaussääntelyn tiukkeneminen voi jossain määrin kasvattaa malminetsintäalueiden kokoa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Valtion viranomaiset

Ehdotus ei sisällä muutoksia viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät säilyisivät voimassa olevan lain mukaisina, sen tehtävänä on kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen. Kaivosviranomaisena toimisi edelleen Turvallisuus ja kemikaalivirasto (Tukes), joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä hoitaa muut sille laissa osoitetut tehtävät esimerkiksi kaivoslaissa säädettyjen lupien myöntämisen.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tehtävät lisääntyisivät lupamenettelyihin ehdotettujen muutosten vuoksi merkittävästi. [Täydennetään arvioon osalta]

Esitetyt muutokset edistäisivät lupien yhteensovittamisen mahdollisuutta.

Vaikutukset kuntien viranomaisiin

Ehdotus, jonka mukaan kaivostoiminta perustuu oikeusvaikutteiseen kuntakaavaan voi lisätä kun-tien tehtäviä, sillä kaivostoiminnan huomioon ottaminen kaavan laatimisen yhteydessä on osa normaalia kaavoitusprosessia. Valtaosa [tarkistetaan] nykyisistä kaivoksista perustuu jo nykyisin kuntakaavaan.

Jos kaivostoimintaa varten haetaan muutosta voimassa olevaan kaavaan, lisää kaavaa koskeva edellytys viranomaistyötä kunnassa, erityisesti jos kunta puoltaa kaivostoiminnan aloittamista kunnan alueella. Myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja valitukset vaativat kunnilta resursseja. Ehdotus parantaa kuitenkin kuntien asemaa oman alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä.

4.2.3 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Näin ollen muutoksien ei voida nähdä juuri parantavan ympäristönsuojelun tasoa voimassa olevaan kaivoslakiin verrattuna. Säädosluonnokseen tuoduilla avoimilla muotoiluilla ei esimerkiksi voida nähdä juuri myönteisiä vaikutuksia ympäristöön tai ilmastoon (esimerkiksi 18 § 1 momentti 6 kohta). Kaivostoimintaa sääntelevät kuitenkin useat muut lait, joista esimerkiksi ympäristönsuojelulaki on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen.

Uudistuksessa keskeisenä kaivostoiminnan ympäristö- ja ilmastovaikutusten kannalta voidaan nähdä sekä malminetsintä- että kaivoslupamenettelyyn tehtävät muutokset sekä myös kunnan vaikutusvaltaan osuvat muutokset. Myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia voi olla ensinnäkin sillä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty (47 § 5 momentti). Kaavoitus mahdollistaa maankäytön ristiriitojen sovittamisen sekä tarkoituksenmukaisen toimintojen sijoittelun, mikä voi vaikuttaa myös toiminnasta aiheutuviin ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin.

Myönteisiä ympäristövaikutuksia voi myös olla ehdotetulla muutoksella malminetsintäluvan nojalla tapahtuvan malminetsinnän kiellettyjä seurauksia koskevaan säännökseen. Säännöksen aseman voidaan nähdä selkiytyvän ja lisäksi niiden kiellettyjen seurauksien määrän kasvavan, joita luvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ei saisi aiheutua.

Lisäksi myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia voi olla esimerkiksi kaivosluvassa annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavia lupamääräyksiä koskevilla lisäyksillä, jotka koskevat tarpeellisia määräyksiä esimerkiksi puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana sekä sellaisista toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen ja paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen. Kyseisten määräysten antaminen voi vaikuttaa myönteisesti ympäristöön, mikäli luvan yhteydessä annettavat määräykset ovat riittäviä turvaamaan ympäristöä.

Esitetyt muutokset myös yhdessä muiden lain muutosten kanssa lisäävät viranomaisresurssien tarvetta. Ne myös vaativat kaivosviranomaiselta entistä perusteellisempaa ja laajempaa osaamista sekä tietopohjaa malminetsinnän- ja kaivostoiminnan aiheuttamista tapauskohtaisista ympäristö- ja ilmastovaikutuksista sekä resursseja perehtyä niihin. Tämän riskin pienentämiseksi kaivos- ja ympäristöviranomaiset voisivat tehdä yhteistyötä.

Kaivoslakiin ehdotetut muutokset voivat myös osin lisätä riskiä ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan sekä kaivoslain mukaisen kaivosluvan määräysten päällekkäisyyksistä tai ristiriitaisuuksista. Aiheutuvaa riskiä voisi vähentää se, jos ympäristö- ja kaivoslupa käsiteltäisiin samanaikaisesti ja kaivos- ja ympäristöviranomaiset tekisivät keskenään prosessin aikana yhteistyötä.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan

Malminetsintä ja kaivostoiminta kiinnostavat kansalaisia yhä enemmän. Kansalaiset ovat perustaneet järjestöjä keskustelualustaksi ja vaikuttamisvälineeksi alueelleen suunnitteilla olevaa kaivos-toimintaan liittyen. Uudet viestintävälineet ovat mahdollistaneet nopean tiedonkulun kansalaisille ja myös kansalaisten kesken. On entistä tärkeämpää, että kansalaisille saadaan nopeasti ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa luotettavaa tietoa heidän alueelleen suunnitteilla olevasta tai käynnissä olevasta kaivostoiminnasta.

Kaivoslain lupamenettelyihin liittyvää tiedottamista on parannettu muun muassa ehdotetuilla tiedotustilaisuuksilla ja ilmoitusvelvollisuuksilla. Tämä parantaa maanomistajien, alueen elinkeinonharjoittajien ja sidosryhmien tiedonsaantimahdollisuuksia vireillä olevista hankkeista mahdollisimman varhaisessa ja lisää reagointi- ja seurantamahdollisuuksia sekä suunniteltuihin että käynnissä oleviin hankkeisiin. On tärkeää kansalaisvaikuttamisen kannalta, että maanomistajilla ja muilla kansalaisilla on helposti saatavissa viranomaistietoa. Tiedonsaantia parantavat edellä mainittujen lisäksi kaivosrekisteriin ja panttioikeuksien julkisuuteen ehdotetut muutokset.

Kansalaiset pitävät selvitysten mukaan kaivostoimintaan liittyviä esimerkiksi kiinteistöjen arvoon vaikuttavia pitkiä epävarmuusajkoja raskaina. Esityksellä on tarkoitus lyhentää muun muassa varauksen voimassaoloaikaa ja pienentää varattavaa aluetta, ja näin vähentää alueen maanomistajien ja muiden asukkaiden tuntemaa epävarmuutta.

Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kansalaisten, kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Tarkoituksena on lisätä paikallista hyväksyttävyyttä.

Vaikutukset aluekehitykseen

Kaivostoiminta on Suomessa toimiala, joka kohdentuu hyvin voimakkaasti Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuille alueille. Malminetsintää harjoitetaan Suomen maakunnista huomattavissa määrin lähinnä Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa, sekä näistäkin ylivoimainen enemmistö tapahtuu Lapissa. Louhintamäärillä mitattuna Suomen suurimmat tällä hetkellä toiminnassa olevat kaivokset sijaitsevat Lapissa (Boliden Kevitsa Mining Sodankylässä), Kainuussa (Terrafame Sotkamossa ja Kajaanissa) sekä Pohjois-Savossa (Yara Suomi Siilinjärvellä). Malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat taloudelliset rasitteet ja mahdollinen investointien väheneminen kohdistuvat siis voimakkaasti näille alueille.

Kaivu- ja louhintatoiminnan liikevaihdolla sekä henkilöstömäärällä tarkasteltuna (Kunnittainen toimipaikatilasto 2019, Tilastokeskus) kaivostoiminnalla on suurin alueellinen merkittävyys Lapissa, jossa toiminta muodostaa hieman yli 3 prosenttia yrityssektorin liikevaihdosta ja henkilöstöstä, mikä tarkoittaa noin 1 300 henkilötyövuotta ja vajaan puolen miljardin euron liikevaihtoa vuosittain. Toiseksi suurin merkittävyys alalla on Kainuussa ja kolmanneksi suurin Pohjois-Pohjanmaalla. On huomioitava, että varsinkin näillä alueilla, mutta myös maanlaajuisesti kaivos-toiminnan merkitys työllisyydelle ja taloudelle on paljon laajempi: kaivokset työllistävät välillisesti myös runsaasti muita toimijoita. Kaivostoimintaan ja sen tarvitsemat, muun muassa ravitsemuspalvelut työllistävät myös alueen huonommin koulutettua väestöä.

Ne alueet, joilla malminetsintää tai kaivostoimintaa harjoitetaan, ovat taloudellisesti verrattain heikkoja. Bruttokansantuote henkeä kohden jää Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa noin 60 prosenttiin Uudenmaan tasosta, Pohjois-Pohjanmaalla 63 prosenttiin, Pohjois-Savossa 65 prosenttiin, sekä Lapissa ja Keski-Pohjanmaalla noin 70 prosenttiin.

Mikäli lakimuutoksen seurauksena malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat investoinnit vähenevät, voi sillä olla melko suuria vaikutuksia Pohjois- ja Itä-Suomen talouteen sekä kunnille että yrityssectorille. Suurimmat vaikutukset kohdistunevat malminetsintään, mikä tarkoittaa sitä, että kielteiset aluetalousvaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti Lappiin. Toisaalta esityksellä vahvistetaan maanomistajien asemaa nimenomaisesti näillä vastaavilla alueilla.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset

Esityksellä ei puututa yksittäisten kansalaisten tai eri sukupuolten tai muiden ryhmien asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Siten ehdotuksella ei ole vaikutuksia perusoikeuksiin ja oikeusturvan parantamiseen. Väilillisesti myönteisiä vaikutuksia on edellä mainituilla tiedonkulkuun ehdotetuilla parannuksilla.

Vaikutukset CETA-sopimukseen

CETA-sopimuksen takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa. Esitys ei sisällä sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Ehdotetulla kaivoslain muutoksella korostettaisiin kuntakaavoituksen merkitystä kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä. Täältäkin osin ehdotetut muutokset eivät itsessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman kirjaus kaivostoiminnan edellytysten varmistamisesta on keskeisessä roolissa hallitusohjelman muita kirjauksia toimeenpantaessa. Kaivostoiminnan toimintaedellytysten varmistaminen ja mahdollisten muutosten vaikutukset kaivostoimialaan ovat keskiössä pohdittaessa vaihtoehtoja, joilla edellä mainittua hallitusohjelman pöytäkirjamerkintää olisi mahdollista panna toimeen.

5.1.1 Kaivoslupan ja ympäristölupan yhteensovittaminen

Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön ja lupien välinen työnjako. Kaivoslaki sisältää elinkeino-oikeudellisten elementtien rinnalla myös ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä aineksia, vaikka luonnonsuojelua ja kaivoksen päästöjä koskeva sääntely lupamenettelyineen onkin muussa lainsäädännössä, kuten ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulaisissa.

Jakautuneen lainsäädännön malli sekä lupien vapaa aikajärjestys voivat aiheuttaa asianosaisille jossain määrin epäselvyyttä. Esitystä valmisteltaessa ei ole kuitenkaan esitetty sellaista selvää rakenneratkaisua kaivostoiminnan sääntelyyn, joka antaisi perusteen muuttaa nykyistä jakautuneen lainsäädännön mallia.

Eräs vaihtoehto järjestelmän selkeyttämiseksi olisi jättää kaivoslakiin vain elinkeino-oikeudelliset, lunastukselliset ja turvallisuuteen liittyvät osat. Ratkaisu edellyttäisi kuitenkin jonkin muun lain, käytännössä ympäristönsuojelulain ja sen lupajärjestelmän, soveltamisalan laajentamista kaivosasioissa, mitä ympäristönsuojelulain systematiikka huomioiden ei ole pidettävä perusteltuna ratkaisuna.

Vaihtoehtoina on esitetty myös kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden yhteensovittamista tai lupien hakemista tai myöntämistä koskevan edellytyssuhteen säätämistä, joka edellyttäisi ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemista tai myöntämistä joko samanaikaisesti kaivoslupan kanssa tai siten, että kaivoslupan myöntämisen edellytys olisi hankkeelle myönnetty ympäristölupa. Lupien yhteensovittamista ja edellytyssuhteita on arvioitu esityksen valmistelussa. Näiden osalta on todettava, että 1.9.2020 voimaan astuneen yhteensovittamislain mukaisesta lupien yhteensovittamisesta ei toistaiseksi ole kokemusta eikä esitystä valmisteltaessa ympäristöhallinnolla ollut käytössä sellaisia tietoteknisiä ratkaisuja, joiden perusteella edellä viitatus lain mukaista yhteensovittamista syvempää integraatioita olisi perusteltua ehdottaa. Arvioitaessa lupien välistä edellytyssuhdetta on huomioitava ympäristönsuojelulain mukaisen luvan valmisteluun tarvittava aika sekä se, että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemuksessa käytetään malminetsinnästä saatavia tietoja. Ottaen huomioon malminetsintäluvan määräaikaaisuuden, lupien välisen edellytyssuhteen luominen edellyttäisi erillisen malminetsintälupaa seuraavan varausjärjestelmän luomista, joka turvaisi malminetsijän etuoikeuden hakemuksen kohteena olevaan esiintymään. Tällaisen erillisen varausjärjestelmän luomista ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, mistä johtuen nykyiseen sääntelyratkaisuun ei esitetä muutosta.

5.1.2 Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet

Valmistelun yhteydessä on tuotu esille useita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on ollut luonnonsuojelulain ja kaivoslain säännösten yhteen sovittaminen nykyistä paremmin.

Eräänä ehdotuksena on esitetty erillisen säännöksen lisäämistä kaivoslakiin, joka säätäisi ilmoitusvelvollisuudesta Metsähallitukselle aina silloin, jos kaivoslain mukainen etsintätyö tai toiminta kohdistuu luonnonsuojelualueelle. Esitettyä ehdotusta ei ole pidetty perusteltuna sisällyttää nyt käsillä olevaan esitykseen, sillä voimassa oleva lainsäädäntö toteuttaa jo ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta. Esimerkiksi kaivoslain 8 §:n mukaan etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.

Mikäli malminetsintää on tarkoitus harjoittaa ilman malminetsintälupaa, tulee asiasta sopia maanomistajan kanssa eli luonnonsuojelualueiden osalta Metsähallituksen kanssa. Mikäli malminetsintälupaa haetaan luonnonsuojelualueelle, pyytää kaivosviranomaisen hakemuksesta lausunnon Metsähallitukselta. Mahdollisesta malminetsintäluvan myöntämisestä luonnonsuojelualueelle tiedotetaan erikseen niitä tahoja, joilta on pyydetty lausuntoa. Kaivoslain 12 §:n nojalla malminetsintäluvan haltija on velvollinen ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa, sekä väliaikaisista rakennelmista. Tämän lisäksi maastotöistä on ilmoitettava toimialallaan yleistä etua valvoville viranomaisille sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään. Edellä selostetun perusteella erillistä ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei pidetä tarkoituksenmukaisena sisällyttää nyt kyseessä olevaan esitykseen.

Valmistelun yhteydessä on lisäksi tuotu esille näkökohtia, jotka edellyttäisivät kaivoslain muuttamista siten, että kaivoslain mukainen toiminta olisi erällä maantieteellisillä alueilla kielletty. Ottaen huomioon, että valmistelun yhteydessä esille nousseet alueet eivät muodosta voimassa olevan lainsäädännön nojalla sellaista aluetta, jolla maan käyttö olisi kategorisesti kielletty, ei kaivoslain muuttaminen valmistelun yhteydessä tuotujen näkökohtien osalta ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista muun muassa siitä syystä, ettei esitettyjä alueita ole mahdollista täsmällisesti määritellä eikä niiden suojelulle ole esitetty laista johtuvia tai luonnontieteellisiä perusteita.

5.1.3 Siirron saajalle asetettavat vaatimukset

Valmistelun aikana on esitetty näkemyksiä, joiden tarkoituksena olisi säännellä kaivoslain mukaisten lupien siirtoa nykyistä tarkemmin.

Esitetyissä näkemyksissä on tuotu esille tarve asettaa siirronsaajalle edellytyksiä, jotka poikkeaisivat luvan hakijan edellytyksistä.

Näkemyksissä esitetyt muutosehdotusten tavoitteena on ollut varmistaa, että siirron saajalla on lupaan perustuva toiminta huomioiden riittävä tekninen osaaminen ja taloudelliset edellytykset.

Kaivoslain systematiikka ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuus eivät kuitenkaan anna perusteita edellä viitatuille muutokselle vaan toiminnanharjoittajaa koskevat vaatimukset tulevat soveltua niin luvan hakijoihin, toiminnanharjoittajiin kuin siirron saajiin. Tähän periaatteeseen esityksessä ei ehdoteta muutosta.

5.1.4 Varaussäätely

Valmistelun aikana julkisessa keskustelussa on esitetty nykyisen varausjärjestelmän poistamista. Tämä yhden kaivoslain perusratkaisun poistaminen olisi merkittävä muutos kaivoslain mukaiseen sääntelyyn, jolla voisi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia muun muassa malminetsintäalueiden pinta-alan kasvaessa.

Voimassa oleva varausjärjestelmä antaa varaajalle aikaa tehdä varauspäätöksen voimassaolon aikana kohdentavia maastotutkimuksia esimerkiksi kaivoslain 7 §:n mukaisena etsintätyönä tai maanomistajan suostumuksella sekä arvioida mahdollisia aikaisempia alueella tehtyjä tutkimuksia ja niiden tuloksia. Näiden valmistelujen katsotaan antavan varaajalle mahdollisuuden arvioida malminetsintälupahakemuksen alueellisia rajauksia, mikä osaltaan pienentää malminetsintäalueiden keskimääräistä pinta-alaa. Varausrjestelmän poistaminen voisi johtaa laajempiin malminetsintäalueisiin. Varausrjestelmän poistaminen edellyttäisi kattavia selvityksiä muutoksen vaikutuksista, eikä kyseistä muutosta ole siten ollut mahdollista arvioida tämän esityksen valmistelussa.

Varausalueiden koon rajoittamiseen on esitetty valmistelun aikana yhdeksi keinoksi varausalueen enimmäiskoosta säättämistä. Varausalueen pinta-alan mekaaninen rajoittaminen yleisesti voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tutkimusalueisiin, sillä esiintymien laatu ja laajuus vaihtelevat. Rajoitus voisi käytännössä johtaa

myös siihen, että varauksia saatettaisiin tehdä useampia vierekkäin yhden suuren alueen sijaan. Jos varausalueiden pinta-alaa rajoitettaisiin yrityskohtaisesti, tämä voisi johtaa kehitykseen, jossa erillisille varausalueille perustettaisiin omia hankeyhtiöitä vastaamaan kyseisen varausalueen etsintätyöstä.

5.1.5 Kaivoslain rakenteen selventäminen

Valmistelun aikana on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kaivoslain rakenne voi näyttäytyä epäselvänä. Lisäksi tuotu esille tarvetta terminologiselle uudistamiselle, esimerkiksi varaus ja kaivoslupa on voitu kokea harhaanjohtaviksi termeiksi. Lain systematiikka ja termistö ovat kuitenkin pikemminkin kokonaisuudistuksen yhteydessä punnittavia muutoksia, kuin lakimuutoksella tehtäviä muutoksia. Lisäksi ottaen huomioon, että nykyinen kaivoslaki on ollut vain kymmenen vuotta voimassa, ei systematiikan tai termistön uudistamista nähdä tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena.

5.1.6 Intressivertailu

Talousvaliokunta on Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta antamassaan mietinnössä pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valiokunta on korostanut tältä osin erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista. Mietinnössä viitatus intressivertailun käyttöönotto olisi merkittävä muutos kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena selvitetään intressivertailua kaivoslupaprosessin osana, kuten ylempänä on todettu (kohdassa 1.2 valmistelu).

Valmistelun aikana on havaittu, että intressivertailun käyttöönotolla kaivoslaissa on haasteensa. Mitkä ovat ne intressit, joita vertailtaisiin, ja miten niitä verrattaisiin toisiinsa nähden? Huomattava on, että intressivertailun sisällön tulisi kuulua kaivoslain soveltamisalaan. Jakautuneen lainsäädännön järjestelmässä olennaisia vaatimuksia kaivostoiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten ympäristönsuojelulain nojalla. Voiko toisen lain soveltamisalaan kuuluvia seikkoja punnita kaivoslain mukaisessa intressiharkinnassa? Toisaalta intressivertailua tapahtuu jo nyt esimerkiksi vesilain mukaisessa lupakäsittelyssä. Voiko eri laeissa vertailla osin samoja intressejä eri tavalla?

Jo nykyään kaivoslaki tunnistaa erilaisia intressejä: yleinen turvallisuus, ihmisten terveys, ympäristövaikutukset (esimerkiksi maisemallinen haitta), muu elinkeinotoiminta, asutusolot, yleinen tai yksityinen etu, yleinen tarve (erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuolto) sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Osa näistä voi olla luvan myöntämisen esteenä, ellei vaaraa tai haittaa saada lupamääräyksiin poistettua. Intressit voivat myös tulla punnittaviksi osana lupaharkintaa annettaessa kaivoslain mukaisiin lupiin kaivoslain edellyttämiä lupamääräyksiä. Myös kaavoituksella voidaan nähdä olevan intressivertailun kaltaista, koska kaavoituksessa kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti.

Esityksessä lisätään kaivoslain mukaisissa luvissa annettavien lupamääräysten mahdollisuuksia ja vahvistetaan kuntakaavoituksen asemaa ja näiden kautta vahvistetaan eri intressien huomioon ottamista kaivoslaissa. Esityksessä ei ehdoteta erillisen intressivertailusäännöksen käyttöönottoa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Yleistä

Maailmalla on käytössä useita toisistaan poikkeavia perusratkaisuja kaivostoiminnan järjestämiseksi. Käytössä olevat perusratkaisut pohjautuvat konsessioperiaatteeseen, maanomistajan oikeuteen ja valtauseriaatteeseen.

Konsessioperiaate tarkoittaa, että valtion katsotaan omistavan maankamaran raaka-ainetarannot. Valtio voi siten vapaasti päättää, kenelle hyödyntämisoikeus eli käyttöoikeus myönnetään. Esimerkiksi Turkissa, joka on varsin mineraalirikas maa, maanomistus ei ulotu mineraalisiin raaka-aineisiin, vaan valtio myöntää luvat sekä kerää verot ja rojaltit hyödyntämisestä.

Maanomistajan oikeus tarkoittaa sananmukaisesti, että maanomistajalla on etuoikeus maankamaran mahdollisiin raaka-aineisiin, eikä hyödyntämistä voida tehdä ilman maanomistajan suostumusta. Joissain maissa, kuten Norjassa, osa mineraaleista katsotaan maanomistajan oikeuteen kuuluvaksi.

Kolmas lähestymistapa kaivostoiminnan säätelyyn on valtauserjestelmä, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Mikään näistä malleista ei kuitenkaan ole puhdasoppisena käytössä.

Valtauseriaatteeseen pohjautuva ratkaisu on käytössä muun muassa Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Suomen nykyinen kaivoslaki on käytännössä aiemmin mainittujen kolmen perusratkaisun yhdistelmä. Konsession luonteisesti malminetsintä- ja kaivoslupia myöntää kansallinen kaivosviranomainen, eli valtiolla on keskeinen rooli malmien etsinnässä ja hyödyntämisessä, vaikkei mineraalivarantoja katsotakaan sinänsä valtion omaisuudeksi. Maanomistajalle kohdistuu erilaisia laissa määriteltyjä korvauksia alueiden käytöstä ja kaivoksen toimissa hyödynnetyistä mineraaleista, ja maan käytöstä tulee ensisijaisesti sopia maanomistajan kanssa. Valtauseriaatteen piirre on puolestaan se, että esiintymän tutkimusoikeusien haltijalla on etuoikeus hakea esiintymän jatkotutkimus- ja hyödyntämisoikeutta.

Euroopan unionin jäsenmaissa on saman tyyppiset toimintaolosuhteet muun muassa toimialaan liittyvän yhteisen regulaatiopohjan perusteella. Sääntelyn ja yhteiskuntarakenteen samankaltaisuuden kannalta kiinnostavimmat vertailumaat ovat Ruotsi ja Norja. Molemmissa maissa on joko käynnissä tai keskustelussa kaivoslain uudistaminen.

Ranska

Ranska on uudistamassa kaivoslakiaan. Kaivoslain uudistus liittyy ilmastosääntelyyn. Kaivoslakiin integroidaan ympäristönäkökulmat sekä vahvistetaan lain sosiaalista ulottuvuutta. Uudistus käsittää kaivosalueiden jälkihoidon ja vahvistaa toimijan vastuuta alueen ympäristövaikutuksista 30 vuoden ajan kaivoksen sulkemisen jälkeen. Kaivoslupan myöntäminen tulee edellyttämään ympäristö-, talous- ja sosiaalisten vaikutusten arviointia. Uudistuksessa vahvistetaan kansalaisten ja paikallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä mahdollistetaan kaivoshankkeen hylkääminen ympäristöllisillä ja sosiaalisilla perusteilla.

Ranskassa elinkeinoministeriö on lupaviranomainen. Suomen tapaan maanomistus ei tuo Ranskassakaan mineraalien omistusta. Hyödyntämisoikeuden haltijan tulee kuitenkin päästä sopimukseen maanomistajan kanssa maan käytöstä, tai hakea pakkolunastusta.

Nykyisen sääntelyn mukaan malminetsintälupa on voimassa 5 vuotta ja sille voidaan hakea jatkoa kaksi kertaa, eli tutkimuslupan voi saada yhteensä enintään viideksitoista vuodeksi. Kaivoslupa myönnetään enintään 50 vuodeksi, mutta sille voidaan hakea jatkoa 25 vuotta kerrallaan. Elinkeinoministeriö ratkaisee luvat. Kaivannaisjätealueiden osalta toimiluvan haltijan tulee asettaa vakuus mahdollisen onnettomuuden varalle.

Luvan haltija tai toiminnanharjoittaja on vastuussa kolmansille osapuolille aiheutuvien kaivoslain mukaisten haittojen korvaamisesta. Mikäli haltija on varaton tai haltijaa ei tavoiteta, vastaa valtio korvauksista.

Jälkivalvonnan velvoite siirtyy kaivoslupan päättymisen jälkeen valtiolle ja luvan haltijan tulee osoittaa valtiolle varat, joiden arvioidaan kattavan 10 vuoden valvonnan kustannukset.

Portugali

Portugali on kaivosten määrällä arvioiden Suomen kokoinen kaivosmaa. Maassa on lähdetty kehittämään sosiaalista ulottuvuutta edistävää sääntelymekanismia, joka kannustaisi toiminnanharjoittajaa tukemaan ja kehittämään paikallisyhteisöjä. Valtiolle maksettavaksi säädetyn rojalтин osana huomioitaisiin paikallisyhteisön kehittämiseen ja muihin sääntelyssä mainittuihin yleishyödyllisiin kohteisiin tehdyt panostukset. Tällaisia kohteita olisivat muun muassa ympäristökohteet sekä historiallisten kaivosalueiden kunnostus.

Ruotsi

Ruotsissa kaivostoiminnan ja malminetsinnän sääntely on yleispiirteiltään saman tyyppinen kuin Suomessa. Malminetsintä- ja hyödyntämislupia myöntää kansallinen viranomainen, Bergstaten.

Mineraalilaissa (SFS 1991:45) luetellaan, minkä mineraalien tutkimista ja hyödyntämistä lailla säädellään. Tämä lista ei ole yhtenevä Suomen kaivoslaissa lueteltujen kaivosmineraalien kanssa. Se, että esimerkiksi kalkki, talkki ja vuolukivi eivät ole Ruotsissa mineraalilailla säänneltyjä mineraaleja, selittää osaltaan, miksi kaivosten lukumäärä on vähäinen Suomeen verrattuna. Vuonna 2020 Ruotsissa toimi 12 mineraalilain mukaista kaivosta, jotka kaikki ovat metallikaivoksia. Vanhin kaivoksista on käynnistynyt 1200-luvulla ja uusin 2012.

Ruotsissa ei ole erikseen määritelty etsintätyötä, vaan jokamiehen oikeudella, eli ilman maanomistajan suostumusta tai muuta erillistä lupaa, saa tehdä lohkar-etsintää. Erilaisten havaintojen ja laitteilla suoritettavien mittauksen tekeminen maastossa ei myöskään pääsääntöisesti edellytä erillistä lupaa, mikäli toiminnasta ei aiheudu häiriötä tai vahinkoa.

Malminetsintään vaadittava tutkimuslupa ei ole oikeuksiltaan verrattavissa suomalaisen lupaan, sillä kaivosviranomaisen myöntämän tutkimusluvun lisäksi varsinainen malminetsintätoiminta edellyttää tutkimussuunnitelmaa, joka tulee erikseen hyväksyttäväksi maanomistajalla ja mahdollisella käyttöoikeuden haltijalla. Tutkimussuunnitelmaa koskevassa riitatilanteessa asian ratkaisee kaivosviranomaisen osapuolia kuultuaan. Tutkimussuunnitelmaan sisältyy vakuus mahdollisten vahinkojen varalle.

Tutkimuslupa, joka on ensimmäinen askel malminetsintätutkimuksissa, antaa etuoikeuden tutkimustyöhön sekä mahdollisen esiintymän hyödyntämiseen. Tutkimustyötä säätelee kaivoslain lisäksi ympäristönsuojelu- ja muu sääntely. Tutkimustoimenpiteiden tulee noudattaa hyväksyttyä tutkimussuunnitelmaa. Tutkimustoi- mien mahdollisesti aiheuttamat vahingot korvataan täysimääräisesti ja riitatilanteessa korvausasian ratkaisee kaivosviranomaisen.

Malminetsintätutkimuksille voidaan hakea jatkolupaa, mutta hakemuksen hyväksymiselle asetetaan ajan myötä korkeampia vaatimuksia aiempien tutkimustoi- mien ja –tulosten suhteen. Lupien yhteenlaskettu enimmäisaika on 15 vuotta, kuten Suomessa.

Ruotsissa malminetsintäoikeuteen liittyy hehtaariperusteinen vuosikorvaus, korvauksen saaja on valtio. Maanomistajalle ei malminetsintävaiheessa kohdistu aiheutettujen vahinkojen korvaamisen lisäksi muuta kompen- saatiota.

Tutkimusluvasta valtiolle maksettavat korvaukset kasvavat:		Edellytys luvalle:
1-3 v	Hakemusmaksu 500 SEK + 20 SEK/ha	syy, aie, mahdollisuus, sopivuus
4-6 v	Hakemusmaksu 500 SEK/2000 ha + 21 SEK/ha/v	tarkoituksenmukainen tutkimus
7-10 v	Hakemusmaksu 500 SEK/2000 ha + 50 SEK/ha/v	erityiset syyt
11-15 v	Hakemusmaksu 500 SEK/2000 ha + 100 SEK/ha/v	poikkeukselliset syyt

Vuonna 2019 maksettiin Ruotsissa kaivosviranomaiselle hakemus- ja hehtaari maksuja noin 5,8 MSEK, eli noin 600 000 EUR. Samana vuonna Tukes sai lupapäätösmaksuja 637 000 EUR, johon ei siis sisälly mitään hehtaariperusteisia korvauksia.

Varsinainen kaivostoiminta edellyttää Suomen tapaan useita erilaisia lupia, joista konsessio eli hyödyntämis- oikeus on yksi. Lupahakemuksessa tulee osoittaa, että esiintymä on todennäköisesti taloudellisesti hyödynnet- tävissä. Hyödyntäminen ei saa olla ristiriidassa muiden yleisten intressien kanssa, kuten luonnonsuojelun, rakennetun infrastruktuurin tai poroelinkeidon kanssa. Hakemukseen tulee liittää ympäristövaikutusten arviointi, josta lääninhallitus sekä kunta antavat lausunnon. Lupaprosessien yksityiskohtien erilaisuudesta kertoo se, että hyödyntämislupaan, eli konsessiopäätökseen liittyvän riita-asian ratkaisee maan hallitus, kun Suomessa vali- tusasian käsittely tapahtuu oikeuslaitoksessa, hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kaivoksen ympäristölupa ratkaistaan tuomioistuinkäsittelyssä. Luvan noudattamista valvovat lääninhallitus sekä kunnan viranomaistahot. Ympäristötuomioistuin päättää myös toiminnalle asetettavasta vakuusvaatimuk- sesta.

Kaivostoimituksesta vastaa kaivosviranomaisen, kun Suomessa tämä tehtävä on maanmittauslaitoksen vas- tuulla. Pääsääntöisesti luvan haltija ja maanomistaja sopivat maankäytöstä, ja sen ehdoista. Riitatilanteessa kaivosviranomaisen ratkaisee korvausasian. Pakkolunastuslaki määrittelee korvauserusteet.

Konsessioihin, eli hyödyntämisoikeuksiin, jotka on myönnetty vuoden 2005 jälkeen, liittyy vuotuinen mine- raalikorvaus, 2 promillea louhitun ja hyödynnetyn kaivosmineraalin arvosta. Tästä summasta ¼ menee valti- olle ja ¾ maanomistajalle. Vuonna 2019 tällaisia konsessioita oli 18 kappaletta ja näiden perusteella maksettiin korvausta noin 16,5 MSEK, eli noin 1,6 MEUR.

Sidosryhmien rooleista: Kunnalla ja maakunnalla on lausuntomahdollisuus, samoin kuin saamelaiskäräjillä. Maanomistajalta tarvitaan suostumus malminetsintän työsuunnitelmasta, muutoin maanomistajalla on muis- tutusmahdollisuus ja valitusoikeus, mikäli asiassa on menettelyvirhe. Malminetsintäluvan haltijan edellytetään kommunikoidan maanomistajan kanssa. Tästä ei ole erityistä sääntelyä. Ruotsissa on perinteisesti hyödyntä- mislupa, konsessio, edeltänyt ympäristölupaa. Samanaikaista lupien käsittelyä pilotoidaan paraikaa.

Norja

Norjassa kaivosmineraalit jakautuvat kahteen kategoriaan vuoden 1539 sääntelyyn perustuen, tuolloin mineraalien omistus oli joko kuninkaan tai ruhtinaan: valtion mineraalit ja maanomistajamineraalit. Valtion mineraalit ovat historiallisesti olleet valtauseriaatteen mukaisia. Jako perustuu mineraalin ominaispainoon (yli 5), ja liittyy pitkälti metalleihin ja niiden historialliseen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Maanomistajamineraaleja ovat teollisuusmineraalit, luonnonkivet ja rakennuskivet. Näiden kategorioiden malminetsinnän lupaprosessit ovat erilaiset.

Norjassa on Suomen tapaan etsintäoikeus, joka antaa hiukan jokamiehen oikeuksia laajemmat oikeudet. Maanomistajille tulee ilmoittaa tutkimusten aloittamisesta etukäteen. Kaivoslaissa on mainittu rajoitukset, jotka liittyvät valtionmineraalien vapaaseen etsintätööhön. Esimerkiksi kairaus edellyttää aina malminetsintälupaa.

Valtion mineraalien tutkimusoikeuksia myöntää kaivosviranomainen, kun taas maanomistajamineraalien etsintä edellyttää suostumusta omistajalta tai kaivoslain mukaista pakkolunastusta.

Norja on ratifioinut ensimmäisenä valtiona vuonna 1990 ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen 169. 1990 hyväksyttiin Ruijan laki (norjaksi Finnmarksloven), joka siirsi Finnmarkin valtion maat paikalliseen omistukseen. Tälle alueelle on kaivoslaissa erityiset säännöt, joissa saamelaiden oikeuksille annetaan erityinen paino. Mikäli maanomistaja tai saamelaiskäräjät vastustavat lupaa, käsittelee asian maan hallitus, jonka päätöksestä voidaan valittaa edelleen kuninkaalle.

Malminetsintälupa koskee kaikkien valtionmineraalien etsintää kyseisellä alueella. Etsintäalue saa olla enintään 10 km² ja alueen muotoon liittyy vaatimuksia. Mikäli tutkimustoimet aiheuttavat merkittävää haittaa, tulee toimiin olla maanomistajan suostumus. Merkittävä haitta arvioidaan kokonaisuutena. Kairaus ei edellytä maanomistajan suostumusta, mutta koelouhinta ja suuremmat kallion paljastamistoimet edellyttävät suostumusta tai pakkolunastusta.

Etuoikeus muodostuu malminetsintähakemuksen jättämishetkellä, eikä sitä ole sidottu hakemuksen täydellisyteen kuten Suomessa. Erillistä varausjärjestelmää Norjassa ei ole. Eri toimijoiden välinen etuoikeus ratkaistaan ensiksi kaivosviranomaisen tulleen hakemuksen perusteella. Samalle alueelle voidaan myöntää lupa useammalle toimijalle, mikäli etuoikeuden omaava toimija hyväksyy tämän.

Malminetsinnästä maksetaan vuosikorvaus valtiolle.

Kaivosviranomaisesta haettava malminetsintälupa maksaa 1000 NOK/alue, jonka enimmäiskoko on laissa määriteltä. Kaivosviranomaisen maksetaan tämän jälkeen vuosimaksua:

2-3 v 10 NOK/alue

4-5 v 30 NOK/alue

6-7 v 50 NOK/alue

Mikäli etsintäluvalle haetaan jatkoa, maksetaan jatkovuosina 50 NOK/alue

Maanomistajalle korvataan taloudelliset tappiot, jotka malminetsinnästä aiheutuu. Etsintälupa on voimassa 7 vuotta, mutta sille voidaan tapauskohtaisesti myöntää jatkoa. Luvan päättymisen jälkeen on vuoden karanteeni, ennen kuin alueelle voi saada uuden luvan. Luvan päättymisen jälkeen tulee kaivosviranomaisen toimittaa raportti tehdyistä tutkimuksista.

Mikäli maanomistaja ei anna suostumusta toimenpiteisiin, jotka voivat aiheuttaa merkittävää vauriota, on mahdollista hakea pakkolunastusta kaivoslain mukaisesti.

Maanomistajamineraalien etsintä edellyttää sopimusta maanomistajan kanssa. Toimialajärjestö on valmistellut sopimusmallin, jota voidaan haluttaessa hyödyntää osapuolten asiasta sopiessa. Koelouhinta edellyttää kuitenkin kaivosviranomaisen lupaa, johon liittyy kuulemisprosessi. Mikäli toimija ei pääse sopimukseen maanomistajan kanssa, on kaivoslain mukaisesti mahdollista hakea pakkolunastusoikeutta.

Maanomistajamineraalien osalta hyödyntäminen edellyttää sopimusta maanomistajan kanssa, tai pakkolunastusta. Valtion mineraalien hyödyntämiseen haetaan kaivoslupaa kaivosviranomaisesta. Lisäksi edellytetään molemmissa tapauksissa useita muita viranomaislupia.

Kaivosviranomaisen vastaa myös rakennuskivi- ja luonnonkivilouhinnan luvittamisesta ja valvonnasta. Näiden osuus ja rooli ovat erittäin suuri verrattuna varsinaiseen kaivostoiminnan määrään maassa, toiminnassa on kaksi metallikaivosta. Maan hallitus edistää kaivostoimintaa ja vihreän siirtymän edellyttämää mineraalituotantoa. Kaivoslain kehittäminen on käynnissä.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: / Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus: