



KAIVOSLAIN UUDISTAMISEN LÄHTÖKOHDAT JA REUNAEHDOT

1. Tarkoitus

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt loppuvuodesta 2019 kaivoslain uudistamista koskevan lainsäädäntöhankeen.

Tämän muistion tarkoitus on esitellä hankkeen lähtökohdat ja hankkeen reunaehdot määrittelevät tekijät.

Tämä muistio on laadittu virkamiestyön ja työryhmän työskentelyn tueksi.

2. Yhteenveto

Kaivoslain uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke perustuu Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. Hanketta ohjaa lisäksi valtioneuvoston päätökseen (TEM/2019/121) sisältyvä lausuma, joka koskee kaivosmineraalien samanaikaista luvittamista.

Tämän lisäksi hankkeessa tulee huomioida:

- OTT Pekka Vihervuoren arvio kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta; ja
- Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite (KAA 7/2019 vp) ja eduskunnan siihen antama vastaus.

Nyt käsillä olevassa lainsäädäntöhankeessa ei ole mahdollista tehdä muutoksia muihin kuin työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin säädöksiin, kuten kaivoslakiin.

Hankkeessa seurataan muun muassa ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimialaan kuuluvia lainsäädäntöhankeita, joilla voi olla merkitystä nyt käsillä olevaan hankkeeseen tai kaivostoimintaan yleensä.

3. Lainsäädäntöhankeen raamit

Lainsäädäntöhanke perustuu hallitusohjelmaan. Tämän lisäksi lainsäädäntöhanke ohjaa joukko muita esityksiä ja päätöksiä, kuten OTT Pekka Vihervuoren arvio kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta, valtioneuvoston päätökseen (TEM/2019/121) sisältyvä lausuma koskien kaivosmineraalien samanaikaista luvittamista sekä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on lisäksi käynnistymässä kaivoslain mukaisten vakuuksien määrittelyperusteita koskeva selvitys, jonka tulokset saatetaan hankkeen ja työryhmän käyttöön selvityksen valmistuessa kesällä 2020.

3.1. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on useita kaivostoimintaan ja sen sääntelyyn liittyviä kirjauksia, jotka ovat samansuuntaisia Vihervuoren arvioon sisällytettyjen suositusten kanssa.

Hallitusohjelma sisältää seuraavat kaivostoimintaa koskevat kirjaukset:

- 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 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 mainittujen kirjausten lisäksi hallitusohjelman liitteessä 6 on pöytäkirjamerkintä, jonka mukaan malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi säädetään maanomistajan lupa.

Osa hallitusohjelman kirjauksista kohdistuu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvaan kaivoslakiin, osa taas ympäristöministeriön toimialaan kuuluviin lakeihin, kuten luonnonsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, ympäristönsuojelulakiin ja eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettuun lakiin. Ympäristöministeriön toimialaan kuuluu myös ympäristövastuun toissijaisen rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Hallitusohjelmassa on lisäksi kaivostoimintaan liittyviä verokirjauksia, jotka kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan ulkopuolelle kohdistuvat hallitusohjelmakirjaukset ja niihin liittyvät mahdolliset lainsäädäntömuutokset valmistellaan nyt kyseessä olevasta hankkeesta erillisinä lakeina toimivaltaisissa ministeriöissä. Toisin sanoen, nyt käsillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa ei ole mahdollista tehdä muutoksia muihin kuin työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvaan kaivoslakiin ja sen nojalla annettuihin alemman asteisiin säädöksiin.

Hallitusohjelmassa esiin nostettu merenpohjan mineraalien sääntely muodostaa oman selvityskokonaisuutensa eikä merenpohjan mineraalien sääntely tästä syystä sisälly tämän hankkeen piiriin.

3.2. Valtioneuvoston lausuma

Valtioneuvoston päätökseen myöntää Terrafame Oy:lle lupa ydinenergialain mukaiseen kaivos- ja malminrikastustoimintaan (TEM/2019/121) sisältyi lausuma, jonka mukaan kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus valmistelee säännösehdotuksia, joiden tarkoituksena on

varmistaa, että jatkossa lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, luvutetaan yhdellä kertaa.

Lausumaan viitaten nyt käsillä olevassa hankkeessa valmistellaan valtioneuvoston edellyttämät säännösehdotukset.

3.3. Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi

Keväällä 2019 TEM, yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa, asetti selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityshenkilöksi nimettiin OTT Pekka Vihervuori.

Selvitystyön keskeiset havainnot toimitettiin välipäätelmäraporttina hallitusneuvottelijoiden käyttöön ja lopullinen raportti julkaistiin kesäkuussa 2019.

Vihervuoren selvitys ei esitä perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain järjestelmään vaan selvityksen perusteella lainsäädännön toiminnallisuutta voidaan parantaa säännöstarkistuksin.

3.4. Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloite

Eduskuntaan on 8.10.2019 jätetty kaivoslain muuttamista koskeva kansalaisaloite (KAA 7/2019 vp), jossa esitetään runsaasti eri asteisia muutoksia nykyiseen kaivoslakiin.

Kansalaisaloite on tällä hetkellä talousvaliokunnassa käsittelyssä, joka laatii mietinnön kansalaisaloitteesta. Tämän jälkeen kansalaisaloite käsitellään täysistunnossa.

Eduskunnan vastaus voi sisältää lausumia, jotka edellyttävät valtioneuvoston valmistelevaan esityksiä kaivoslain muuttamiseksi. Nämä mahdolliset lausumat huomioidaan nyt käsillä olevassa hankkeessa.

4. Aikataulu

Lainvalmisteluhankkeen tavoiteaikataulu perustuu hallituksen lainsäädäntöohjelmaan. Hankkeen tavoiteaikataulun mukaisesti hallituksen esitys laiksi kaivoslain muuttamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2020.