

Kaivoslain uudistamishankkeen toinen kuulemistilaisuus

15.9.2020



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kaivoslain uudistamishanke



- Hanke perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan ja siinä oleviin kaivostoimintaa koskeviin kirjauksiin
- Valmistelun tueksi nimetty keskeisistä sidosryhmistä koostuva työryhmä, jonka tarkoituksena oli käsitellä hallituksen esityksen laatimiseen liittyviä keskeisiä asioita sekä seurata myös muiden hallinnonalojen vastuulla olevien, kaivosten toimintaan liittyvien, hallitusohjelman mukaisten uudistusten etenemistä
- Hallituksen esityksen luonnos valmistellaan virkatyönä
- Hankkeeseen vaikuttavat useat eri selvitykset, aloitteet ja hankkeet
- Hallituksen esitys eduskunnalle joulukuussa 2020

Hankkeen lähtökohdat



- **Hallitusohjelman mukaan kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on:**
 - ympäristönsuojelun tason parantaminen,
 - kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä
 - paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen
- **Hankkeella mahdollista muuttaa kaivoslakia ja sen nojalla annettuja asetuksia:**
 - työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole toimivaltaa muuttaa muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvaa lainsäädäntöä
 - hankkeella ei ole mandaattia ehdottaa muutoksia muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvaan lainsäädäntöön

Lainsäädännön jatkuva kehittäminen



- **Kaivosasetuksen saattaminen yhdenmukaiseksi uudistetun kaivoslain kanssa**
- **Eduskunnan vastaus kansalaisaloitteeseen voi edellyttää uusia selvityksiä ja muutoksia kaivoslakiin**
- **Interssivertailua koskeva selvitys**
- **Hallitusohjelman edellyttämä merenpohjan mineraaleja koskeva selvitys omana hankkeenaan**
- **Muissa ministeriöissä nyt käynnissä olevat hankkeet, jotka valmistuvat myöhemmin**

Hankkeen seuraavat vaiheet



- **Eesitysluonnoksen viimeistely**
- **Saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa**
- **Lausuntomenettely**
- **Jatkovalmistelu**
- **Lainsäädännön arviointineuvosto**
- **Valtioneuvoston päätöksenteko**
- **Eduskuntakäsittely**



**Kiitos arvokkaasta
palautteesta!**



Kaivoslain nykytila

Voimassa oleva kaivoslaki - yleistä



- Astunut voimaan 2011
- Kyseessä on erityislaki, joka ei syrjäytä muuta soveltuvaa lainsäädäntöä vaan kaivoslain nojalla toimivat ovat velvollisia noudattamaan myös muuta lainsäädäntöä kuten maastoliikennelakia ja luonnonsuojelulakia, myös kaivosviranomaisen on ratkaisutoiminnassaan huomioitava muu toimintaan soveltuva lainsäädäntö
- Kaivostoiminnasta annettu asetus, nostolaitosasetus, kaivosturvallisuusasetus
- Kaivoslain mukaisena toimivaltaisena viranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, joskin toimintaa valvoo myös monet muut viranomaiset kaivostoimintaa sääntelevien muiden, toiminnan kannalta pakollisten, lupien kautta

Voimassa oleva kaivoslaki - varaus



- **Varauksen tarkoituksena on antaa malminetsintäluvan hakemista suunnittelevalle mahdollisuus valmistella malminetsintälupahakemusta**
- **Varaus ei ole lupaus malminetsintä- tai kaivosluvasta eikä se tuota haltijalleen perusteltuja odotuksia saada tällaista lupaa**
- **Varaus on voimassa enintään 24 kk ja sen voimassaoloa tulee harkita aina tapauskohtaisesti**
- **Varauksen vaikutusten ei voida katsoa ulottuvan maanomistajaan, sillä varaus ei anna varaajalle mitään oikeuksia toimia varausalueella**
- **Koska varauksen nojalla ei voida toimia eikä sillä siten ole lähtökohtaisesti vaikutusta muiden asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin:**
 - varausta koskevassa menettelyssä ei pyydetä lausuntoja muilta viranomaisilta tai mielipiteitä esimerkiksi maanomistajilta
 - varauksesta ei lähetetä tietoa maanomistajille
 - varauksesta ei makseta korvauksia maanomistajille
 - varausalueesta ei muihin lupiin verrattuna tarvitse poistaa alueita, joilla esimerkiksi malminetsintä olisi lähtökohtaisesti kielletty
- **Varauspäätös on valituskelppoinen**

Voimassa oleva kaivoslaki - malminetsintälupa



- Oikeus tehdä malminetsintää omalla tai muun maalla sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään.
- Oikeuteen kuuluu rakentaa tai siirtää malminetsintäalueelle tutkimustoimintaa varten tarpeellisia väliaikaisia rakennelmia ja laitteita
- Ei rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä.
- Noudatettava luvassa annettujen määräysten lisäksi myös muuta soveltuvaa lainsäädäntöä esimerkiksi luonnonsuojelulakia ja haettava tarvittaessa toiminnan edellyttämiä muita lupia.
- Voimassa enintään 4 vuotta, mahdollisuus hakea voimassaolonpidennystä (enintään voimassa 15 vuotta)
- Kaikki toiminnasta aiheutuvat vahingot korvataan täysimääräisesti eikä korvausvelvollisuutta ole rajoitettu koskemaan tiettyä aluetta

Voimassa oleva kaivoslaki - kaivoslupa



- **Antaa oikeuden hyödyntää kaivosluvan käsittämällä alueella tavatut kaivosmineraalit**
- **Edellyttää käyttöoikeutta alueeseen, joka saadaan joko maanomistajan kanssa sopimusteitse tai poikkeuksellisesti valtioneuvoston myöntämällä lunastusluvalla**
- **Ei itsessään oikeuta aloittamaan kaivostoimintaa, toiminnan aloittaminen edellyttää useita muita lupia sekä viranomaismenettelyitä**
- **Luvassa määritellään toiminnan reunaehdot (huom. myös ympäristölupa) ja sulkemistoimenpiteet**
- **Luvassa määrätään kaivoslain mukaisesta vakuudesta**



Voimassa oleva kaivoslaki - vakuudet

- **Jaettu vakuusjärjestelmä kaivoslain ja ympäristönsuojelulain kesken**
- **Ympäristönsuojelulaki: riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi, kattaa muun muassa rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset**
- **Kaivoslaki: kaivosluvan haltijan vakuudesta kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten**
 - alueen kunnostaminen, siistiminen ja maisemointi (pl. jätealueet)
 - alueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
 - kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrättyjen toimenpiteiden suorittaminen
 - kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien ja maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistaminen
- **Kaivostoiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan Maanmittauslaitoksen toimesta eikä kaivosvakuus kata toiminnasta aiheutuvia vahinkoja tai haittoja**



**Hallitusohjelma ja
keskeisimmät ehdotukset
kaivoslain muuttamiseksi**

Hallitusohjelma: Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua



- 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.

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



- Käytännössä tämä oikeus on kunnilla jo nykyisinkin, joskin kaivoslaki tunnistaa tilanteet, joissa kaivostoiminta voi perustua maakuntakaavaan tai maankäyttöä koskevaan selvitykseen, joka toteutetaan yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.
- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan, että kaivostoiminnan edellytys olisi oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava.**

Parannetaan kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.



- Eduskunnassa on tällä hetkellä käsittelyssä hallituksen esitys, jolla parannetaan kiinteistön omistajien tiedonsaantioikeutta. Esityksen mukaan asianosaisia tiedotettaisi lupahakemuksista ja –päätöksistä aina erikseen.
- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan:**
 - **Muutoksia varaussäntelyyn, tavoitteena parantaa maanomistajien asemaa:**
 - asettamalla varausalueelle alueellisia esteitä
 - sääntelemällä tarkemmin varauspäätöksen sisällöstä
 - lyhentämällä varauspäätösten voimassaoloaikaa
 - **Tiukennuksia malminetsintäluvan jatkamisen edellytyksiin:**
 - maanomistajan suostumus
 - tutkimussuunnitelman toteutus
 - muun lainsäädännön noudattaminen kaivoslain ohella lupaharkintaan
 - **Lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn muutoksia, esim.:**
 - muiden elinkeinojen, asuinolojen, maisemallisten ja ympäristöllisten kysymysten erityinen huomioiminen lupaharkinnassa

Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla saamelaisten oikeudet huomioon.



- Saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan on perustuslailla turvattu oikeus.
- Voimassa oleva kaivoslaki sisältää useita saamelaisten oikeuksia turvaavaa säännöstä ja kaivoslain perustuslainmukaisuus on arvioitu vuonna 2010 perustuslakivaliokunnassa.
- Voimassa oleva kaivoslaki muun muassa edellyttää, että Tukesin tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, Metsähallituksen ja hakijan kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeuksille sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.
- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan, että saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi saamelaiskäräjillä sekä kolttien kyläkokouksella olisi valitusoikeus myös varauksia koskeviin päätöksiin.**

Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.



- 1.9.2020 astui voimaan laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ("yhteensovittamislaki"). Lain tavoitteena on sovittaa yhteen ja jouduttaa eräiden ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjen käsittelyä.
- Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnistaneeet, että yhteensovittamislaki 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.
- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan, että kaivoslakiin lisätään viranomaisen neuvontavelvollisuutta täsmentävä uusi säännös, jonka tavoitteena olisi yhtenäistää kaivoslain sääntelyä ympäristönsuojelulain ja yhteensovittamislain kanssa, sujuvoittaa lupahakemuksen käsittelyä ja mahdollistaa entistä tehokkaampi lupamenettelyiden ja lupien yhteensovittaminen esimerkiksi kaivosluvan ja ympäristöluvan osalta.**
- Ehdotus osaltaan vastaa hallitusohjelman kirjaukseen "Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.". Ehdotettu viranomaisen neuvontavelvollisuus varmistaisi osaltaan YVA-menettelyn oikea-aikaisen käynnistymisen.

Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään.



- Hallitusohjelmakirjaus koskee ympäristövaikutusten arviointia, josta säännellään ympäristövaikutusten arviointia koskevassa laissa. Laki kuuluu ympäristöministeriön toimialaan. TEM:llä ei ole toimivaltaa muuttaa kyseistä lakia eikä hankkeella ole toimivaltaa ehdottaa muutoksia kyseiseen lakiin.
- Uraanin huomioonottamiseen liittyen valtioneuvosto on Terrafamen uraanin talteenottoa koskevassa päätöksessä antanut lausuman:

”Kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus valmistelee säännösehdotuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, luvitetaan yhdellä kertaa.”

- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan, että kaivoslain yleiseksi periaatteeksi lisättäisiin kaivostoiminnasta vastaavan tehtäväksi huolehtia, että kaikki teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, hyödynnetään.**

Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.



- Kaivosten vakuudet jakautuvat kaivoslain mukaisiin vakuuksiin ja ympäristönsuojelulain mukaisiin vakuuksiin.
- Jaottelu oikeudellisesta näkökulmasta tärkeä, koska kaivoslain mukaisilla vakuuksilla voidaan kattaa vain kaivoslain mukaisista velvoitteista aiheutuneita kustannuksia ja ympäristönsuojelulain mukaisilla vakuuksilla vain ympäristönsuojelulain mukaisista velvoitteista aiheutuneita kustannuksia.

Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.



- TEM:n luonnoksessa ehdotetaan vakuussäätelyn kehittämistä siten, että kaivoslain mukainen vakuusjärjestelmä yhdessä ympäristönsuojelulain mukaisen vakuusjärjestelmän kanssa muodostaisi mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden.
- Esityksessä ehdotetaan:
 - täsmennyksiä lupapäätösten sisältöä koskevaan säätelyyn, joilla varmistettaisi määrätyn vakuuden riittävyys (mukaan lukien kaivoksen jälkivalvonta) ja parannettaisi lupapäätöksissä annettujen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä sekä vakuutta koskevien lupamääräysten ja niiden perusteiden ymmärrettävyyttä
 - kaivostoiminnan vakuuden kattavuuden laajentamista kattamaan myös poikkeusolojen turvallisuustoimenpiteet
 - kaivosviranomaisen olisi tarkistettava omasta aloitteesta vakuuden suuruuden, jos toiminnan laatu ja laajuus ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.



- Kaivoslain mukaan malminetsinnästä ei esimerkiksi saa aiheutua merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa tai harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tämän lisäksi malminetsintää rajoittaa luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräykset.
- Esimerkiksi myönnetty malminetsintälupa ei oikeuta luvan haltijaa toimimaan luonnonsuojelualueella ilman toimivaltaisen ympäristöviranomaisen lupaa. Natura-alueilla tai niiden läheisyydessä ei saa toimia ilman, että toiminnan vaikutukset on asianmukaisesti arvioitu. Jos arviointi- ja lausunnotmenettely osoittaa, että hanke merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja, ei viranomainen saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen.
- Ympäristöministeriössä on käynnissä luonnonsuojelulain kokonaisuudistus. Ennen kuin uuden luonnonsuojelulain sääntelykokonaisuudesta on selvyys, kaivoslain uudistamishankkeessa ei ole tarkoituksenmukaista arvioida malminetsinnän rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueella.
- **TEM:n luonnoksessa ehdotetaan kuitenkin, että esimerkiksi maanomistajan suostumuksella toteutettavasta malminetsinnästä olisi ilmoitettava etukäteen kaivosviranomaiselle, joka voisi osaltaan varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu esimerkiksi luonnonsuojelualueiden heikentymistä.**



Kiitos!