**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta** **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti muutoksia kaivoslakiin.Kaivoslain uu- distamisen lähtökohtana pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedelly- tysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien pa- rantaminen.

Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi esityksessä eh- dotetaan muutoksia lupamenettelysäännöksiin, joiden tarkoituksena on huomioida muut elin- keinot entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan kun- nan hyväksymän kaavan säätämistä kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Lisäksi esityk- sessä ehdotetaan paliskuntien aseman yhdenmukaistamista ja saamelaisten oikeuksien turvaa- mista varausalueiden sijoittuessa saamelaisten kotiseutualueelle tai koltta-alueelle. Esityksessä ehdotetaan muutoksia etsintätyötä koskevaan sääntelyyn, varaussääntelyyn ja malminetsintälu- van voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, joiden tarkoituksena on erityisesti paran- taa kiinteistöjen omistajien asemaa.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutosta viranomaisten neu- vontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn, ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuk- sella toteuttavalle malminetsinnälle mahdollistaen tehokkaamman ennakkovalvonnan. Esitykessä ehdotetaan muutoksia myös vakuussääntelyyn. Lisäksi esitys sisältää sellaisia muutosesityksiäupamenettelysäännöksiin, joiden tarkoituk sena 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 kai- kissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi esityksessä ehdote- taan muutoksia luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn sekä kaivostoiminnan lopettamista koske- vaan sääntelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen huomioidaan kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen sulkemista koskevat toimenpiteet toteutetaan turvallisesti.

Lain toiminnallisuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia lain tavoitesäännök- seen, kaivospanttitietojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn sekä hallintopakkosääntelyyn.

**Lakia alemman asteisen sääntelyn tarkistamiseen ja muihin uudistuksen toteuttamiseen tarvit- tavien toimenpiteiden vuoksi laki ehdotetaan tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua sen vahvistamisesta. ONKO TARPEEN Huom, asetus tulee voimaan suunnilleen samaan aikaan.**

—————

**SISÄLLYS**

[ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1](#_bookmark0)

[PERUSTELUT 5](#_bookmark1)

1. [Asian tausta ja valmistelu 5](#_bookmark2)
   1. [Tausta 5](#_bookmark3)
   2. [Valmistelu 5](#_bookmark4)
2. [Nykytila ja sen arviointi 6](#_bookmark5)
   1. [Kaivoslaki 6](#_bookmark6)
      1. [Yleistä 6](#_bookmark7)
      2. [Kaivossääntelyn perusratkaisuista 7](#_bookmark8)
      3. [Etsintätyö 8](#_bookmark9)
      4. [Varausjärjestelmä 8](#_bookmark10)
      5. [Malminetsintä 10](#_bookmark11)
      6. [Kaivostoiminta 14](#_bookmark12)
      7. [Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet 18](#_bookmark13)
      8. [Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä 21](#_bookmark14)
      9. [Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus 23](#_bookmark15)
      10. [Luvan siirtäminen 24](#_bookmark16)
      11. [Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana 26](#_bookmark17)
      12. [Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä 27](#_bookmark18)
   2. [Suhde muuhun lainsäädäntöön 28](#_bookmark19)
      1. [Ympäristönsuojelulaki 28](#_bookmark20)
      2. [Vesilaki 28](#_bookmark21)
      3. [Laki eräistä naapuruussuhteista 29](#_bookmark22)
      4. [Luonnonsuojelulaki 29](#_bookmark23)
      5. [Erämaalaki 31](#_bookmark24)
      6. [Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 31](#_bookmark25)
      7. [Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta 32](#_bookmark26)
      8. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 33](#_bookmark27)
      9. [Maastoliikennelaki 33](#_bookmark28)
3. [Tavoitteet 34](#_bookmark29)
   1. [Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano 34](#_bookmark30)
   2. [Eduskunnan vastaus Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen 37](#_bookmark31)
4. [Ehdotukset ja niiden vaikutukset 39](#_bookmark32)
   1. [Keskeiset ehdotukset 39](#_bookmark33)
      1. [Lain tarkoituksen täsmentäminen 39](#_bookmark34)
      2. [Etsintätyötä koskevan sääntelyn täsmentäminen 39](#_bookmark35)
      3. [Tiedonsaantioikeuden parantaminen 40](#_bookmark36)
      4. [Kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän valvonta 40](#_bookmark37)
      5. [Varaussääntelyn muuttaminen 40](#_bookmark38)
      6. [Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen 40](#_bookmark39)
      7. [Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa 41](#_bookmark40)
      8. [Vakuussääntelyn kehittäminen 41](#_bookmark41)
      9. [Paliskuntien yhdenmukainen asema 43](#_bookmark42)
      10. [Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana 43](#_bookmark43)
      11. [Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä 44](#_bookmark44)
      12. [Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn 44](#_bookmark45)
      13. [Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen 45](#_bookmark46)
      14. [Panttioikeuksia koskevien tietojen julkisuus 45](#_bookmark47)
      15. [Kaivosrekisteri 45](#_bookmark48)
      16. [Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen 45](#_bookmark49)
      17. [Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa 45](#_bookmark50)
      18. [Ympäristövaikutusten huomioiminen 46](#_bookmark51)
      19. [Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset 47](#_bookmark52)
      20. [Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely 48](#_bookmark53)
      21. [Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta 48](#_bookmark54)
   2. [Pääasialliset vaikutukset 49](#_bookmark55)
      1. [Lain tarkoituksen täsmentäminen 49](#_bookmark56)
      2. [Etsintätyötä koskevan sääntelyn täsmentäminen 49](#_bookmark57)
      3. [Tiedonsaantioikeuden parantaminen 49](#_bookmark58)
      4. [Kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän valvonta 50](#_bookmark59)
      5. [Varaussääntelyn muuttaminen 51](#_bookmark60)
      6. [Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen 52](#_bookmark61)
      7. [Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa 54](#_bookmark62)
      8. [Vakuussääntelyn kehittäminen 54](#_bookmark63)
      9. [Paliskuntien yhdenmukainen asema 56](#_bookmark64)
      10. [Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana 56](#_bookmark65)
      11. [Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä 57](#_bookmark66)
      12. [Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn 57](#_bookmark67)
      13. [Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen 58](#_bookmark68)
      14. [Kaivospanttitietojen julkisuus 58](#_bookmark69)
      15. [Kaivosrekisteri 59](#_bookmark70)
      16. [Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen 59](#_bookmark71)
      17. [Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa 59](#_bookmark72)
      18. [Ympäristövaikutusten huomioiminen 60](#_bookmark73)
      19. [Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset 60](#_bookmark74)
      20. [Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely 61](#_bookmark75)
      21. [Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta 62](#_bookmark76)
5. [Muut toteuttamisvaihtoehdot 63](#_bookmark77)
   1. [Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 63](#_bookmark78)
      1. [Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen 63](#_bookmark79)
      2. [Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet 64](#_bookmark80)
      3. [Siirron saajalle asetettavat vaatimukset 64](#_bookmark81)
      4. [Varaussääntely 65](#_bookmark82)
      5. [Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan edellytyksenä 65](#_bookmark83)
   2. [Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 65](#_bookmark84)
6. [Lausuntopalaute 65](#_bookmark85)
7. [Arviointineuvoston lausunto 66](#_bookmark86)
8. [Säännöskohtaiset perustelut 66](#_bookmark87)
9. [Lakia alemman asteinen sääntely 93](#_bookmark88)
10. [Voimaantulo 94](#_bookmark89)
11. [Toimeenpano ja seuranta 94](#_bookmark90)
12. [Suhde muihin esityksiin 94](#_bookmark91)
    1. [Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämishanke 94](#_bookmark92)
    2. [Luonnonsuojelulain uudistus 94](#_bookmark93)
    3. [Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus 95](#_bookmark94)
    4. [Ympäristönsuojelulakiin esitettävät muutokset 95](#_bookmark95)
    5. [Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21](#_bookmark96)

[§:n ja kaivoslain muuttamisesta 95](#_bookmark96)

* 1. [Kaivosveron käyttöönottoa koskeva selvitys ja louhintakorvauksen ohjausvaikutuksen selvittäminen 97](#_bookmark97)

1. [Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 97](#_bookmark98)

[LAKIEHDOTUS 100](#_bookmark99)

Laki [kaivoslain muuttamisesta 100](#_bookmark100)

[LIITE 101](#_bookmark101)

[RINNAKKAISTEKSTI 101](#_bookmark102)

Laki [kaivoslain muuttamisesta 101](#_bookmark103)

**PERUSTELUT**

1. **Asian tausta ja valmistelu**
   1. **Tausta**

[

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa 1.3.2019 selvitys- henkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoit- teisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityksen tuloksena syntyi analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja so- veltamisesta sekä esitykset jatkotoimenpiteiksi. (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44)

Pääministeri Marinin hallitusohjelman 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 merkittävissä 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 vakuussääntelyä 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 kuluvalla 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 valmisteluaikataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta katsoi mietinnössään (TaVM 7/2020 vp- KAA 7/2019) , että Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite on laaja ja periaatteellisesti merkittävä aloite kaivoslain uudistamiseksi. Aloitteen tavoitteena on ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kaivoslainsäädäntö. Talousvaliokunta pitää aloitetta tärkeänä ja lähtökohdiltaan onnistuneena keskustelunavauksena: kaivoslainsäädännön uudistaminen on ajankohtaista, ja aloite kytkeytyy monin tavoin myös hallitusohjelman tavoitteisiin.

Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana kansalaisaloitteen käsittelyssä on ollut toisaalta arvioida toimialansa puitteissa ehdotettujen uudistusten sisältöä ja tavoitteita, toisaalta peilata niitä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti jo vireillä olevaan kaivoslain arviointiin ja uudistamiseen. Valiokunta totesi, että useat aloitteeseen sisältyvistä ehdotuksista koskevat sellaisia aihealueita, joiden arviointi sisältyy jo käynnissä olevaan kaivoslain uudistustyöhön. Samoin aloitteeseen sisältyy useita tavoitteiltaan samansuuntaisia, esimerkiksi lupajärjestelmää, kiinteistönomistajien oikeuksia ja kuntien vaikutusmahdollisuuksia koskevia ehdotuksia kuin OTT Pekka Vihervuoren 17.6.2019 julkaistuun selvitykseen (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44) kaivoslain uudistamistarpeista. Talousvaliokunta totesi, että useat muutosehdotukset ovat sellaisia, joiden vaikutuksia ja yhteensopivuutta muiden alojen sääntelyn kannalta tulee arvioida lainvalmistelussa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin mikä kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä on mahdollista.

Aloite sisältää lisäksi sellaisia ehdotuksia, joiden toteuttaminen ei ole keskeisiltä osin talousvaliokunnan arvioinnin ja toimialan piirissä. Tällaisia ovat erityisesti kaivosmineraalien omistukseen liittyvät perustuslailliset kysymykset, kaivostoiminnan ympäristövaikutusten ja ympäristölainsäädännön ratkaisujen arviointi sekä kaivosveroon liittyvät kysymykset.

### Kaivostoiminnan sääntelykenttä

Talousvaliokunta katsoi, että voimassa olevan kaivoslain soveltamisesta ei pitkän siirtymäajan vuoksi ole vielä kattavia kokemuksia, ja käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu aiempaan kaivoslakiin (503/1965), mutta malminetsintään kaivoslakia jo sovelletaan.

Valtausperiaatteesta luopumisen osalta

Periaatteellisesti suurimpana uudistusehdotuksena talousvaliokunnan mielestä voidaan pitää pitää ehdotusta pitää kaivosmineraalien siirtymistä valtion omistukseen. Nykyisen korvausjärjestelmän ongelmana on pidetty erityisesti sitä, ettei se riittävällä tavalla turvaa lähialueiden haitankärsijöiden asemaa. Kansalaisaloitteen tekijät ovat pitäneet olennaisena sitä, millä ehdoilla ja missä menettelyssä kaivosyhtiö voi saada oikeuden mineraalien hyödyntämiseen. Talousvaliokunta yhtyy tähän lähtökohtaan. Valiokunta katsoo kuitenkin, että näiden tavoitteiden toteuttaminen ei välttämättä edellytä valtausperiaatteesta luopumista, vaan arvioi, että tavoitteet voidaan toteuttaa myös tätä periaatteellista lähtökohtaa muuttamatta. Tältä kannalta esimerkiksi kaivosvero, jota koskeva selvitys sisältyy hallitusohjelmaankin, on mahdollinen ja tästä periaatteesta sinänsä riippumaton instrumentti. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valtausperiaatteen vastapainona on vastuu, joka tulee ulottaa myös niille, joille oikeutta siirretään. Kaivostoiminnan lupien kehittämisen osalta olisi siten perusteltua säätää siirron saajalta edellytettävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, kuten OTT Vihervuoren selvityksessä esitetään.

### Kaivosten verotus ja kaivostoimintaan kohdistuvat maksut

Kaivostoimintaan ja mineraaleihin ei tällä hetkellä kohdistu Suomessa erityistä kaivosveroa, mutta kaivosyhtiöt maksavat yritystoimintaan liittyviä veroja samoin perustein kuin muutkin yritykset ja yhteisöt. Energian käytön osalta kaivokset kuuluvat tällä hetkellä alennettuun sähköveroluokkaan (II), ja energiaintensiiviset kaivokset voivat lisäksi saada maksamistaan energiaveroista veronpalautusta. Hallitusohjelma sisältää kirjaukset näistä tuista luopumiseen, ja uudistukset on tarkoitus valmistella osana energiaverouudistusta, joka tulee eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2020. ???

Kansalaisaloitteessa on esitetty säädettäväksi erillistä louhintamääriin perustuvaa louhintamaksua ja lisäksi kaivosmineraalien arvoon perustuvaa kaivosmineraaliveroa, jotka kohdistettaisiin perustettavalle ympäristöhaittojen rahastolle. Lisäksi toiminnanharjoittajat maksaisivat vuotuista maksua konkurssirahastoon, joka olisi eräänlainen toissijainen ympäristövastuujärjestelmä. Rahastoja hallinnoisi ympäristöministeriö.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kaivostoimintaan liittyviä veroja ja maksuja voidaan toteuttaa varsin monin tavoin. Samoin kuin kaivosmineraalien omistusta koskeva perusratkaisu myös kaivostoimintaan kohdistuvien maksujen ja verojen toteutustapa vaihtelee maittain. Useimmissa maissa kaivokset maksavat kaivosalueiden maanomistajille ja/tai valtiolle louhintamaksuja. Kiinteän louhintamaksun tai -veron ongelmana on, että se seuraa varsin heikosti mineraalien arvon kehitystä, mutta kaivosveroselvityksen osana tulisi selvittää myös louhintamaksun ohjausvaikutus mineraalien tehokkaampaan hyödyntämiseen, louhintamääriin sekä ympäristökuormituksen vähentämiseen. Toisaalta mineraalien arvoon tai kaivosyritysten voittoon sidotut maksut tai verot heijastavat toiminnan taloudellista hyötyä paremmin ja voitaisiin siten arvioida oikeudenmukaisemmiksi. Verotuksella on vaikutus kaivosteollisuuden sijoittautumiseen ja investointipäätöksiin. Kaivostoiminnalla on vaikutuksia yhteiskunnalle, paikallistalouteen ja vaikutusalueen kunnille. Verotulojen ohjautumisperiaatteet selvitetään osana kaivosveron valmistelua. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan rojaltin tyyppiselle kaivosverotukselle on löydettävissä laajasti kansainvälisiä esimerkkejä myös merkittävistä kaivosteollisuusmaista, eikä siitä oikein mitoitettuna ole kaivosalan kehitykselle merkittävää haittaa. Lisäksi sillä voi olla kaivostoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja viime kädessä siten toimialankin kannalta myönteisiä vaikutuksia. Kaivostoiminnan sääntely on kuitenkin kokonaisuus, jonka valmistelussa on keskeistä eri ohjauskeinojen yhteisvaikutusten arviointi: järjestelmää tulee arvioida kokonaisuutena eikä yksittäisten maksujen kannalta. Myös asiaa koskevassa kansainvälisessä vertailussa tulee huomioida tämä erilaisten säännösten ja velvoitteiden muodostama kokonaisuus.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kaivosmineraalien luonne on kerran hyödynnettävä luonnonvara, jonka hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada korvaus. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kaivosveron toteuttamisvaihtoehdoista tehdään kattava selvitys ja vaikutusarviointi ja että sitä koskevat ehdotukset tehdään tämän hallituskauden aikana, huomioiden kaikkien uudistusten vaikutukset alan toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn Suomessa.

### Vakuusjärjestelmä ja rahastointi

Kaivostoimintaan liittyviä vakuuksia säännellään sekä kaivoslain 107 ja 108 §:ssä että ympäristönsuojelulain 59 §:ssä. Vakuusjärjestelmän laajemman tarkastelun tarve on tullut jo aiemmin esille myös em. OTT Vihervuoren selvityksessä. Voimassa olevan lain vakuusjärjestelmää koskevan sääntelyn voidaan arvioida olevan puutteellista ja osin epäjohdonmukaista. Epäselviä kysymyksiä liittyy myös sääntelyn soveltamisen johdonmukaisuuteen ja vakuuksien tason määritykseen. Ongelmat eivät lisäksi liity ainoastaan nykyiseen sääntelyyn ja toimijoihin vaan myös jo lakkautettuihin kaivoksiin. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeisenä ongelmana on pidetty ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisten vakuuksien riittämättömyyttä. Kaivostoiminta edellyttää seurantaa vielä pitkään toiminnan päättymisen jälkeen, ja vakuuksia tulee voida käyttää myös konkurssitilanteissa.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että toiminnanharjoittajat velvoitetaan suorittamaan riittävät vakuudet ja toiminnanharjoittajille asetetaan riittävät korvausvelvollisuudet ympäristövahingoista ja jälkitöistä. Lisäksi ehdotetaan perustettavaksi konkurssirahasto ja ympäristövahinkojen rahasto, joiden hallinnoimisesta vastaisi ympäristöministeriö. Hallitusohjelmassa on todettu, että vakuussääntelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Kansalaisaloitteeseen liittyvien rahastointia koskevien ehdotuksen vaikutuksia ja toteuttamiskelpoisuutta tulee arvioida laajemmin. Talousvaliokunta katsoo, että näiden toteuttamiseen liittyy lukuisia avoimia kysymyksiä. Verotuksen lähtökohtana on yleiskatteellisuus, ja verotulojen korvamerkintään on suhtauduttu talousarvion ja eduskunnan budjettivallan näkökulmasta kielteisesti. Toisaalta tietyissä tapauksissa talousarvioon on voitu perustaa tuloa vastaava menomomentti, ja tietyt veronluonteiset tulot on voitu tulouttaa talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin edellyttäen, että rahaston perustamista koskevat perustuslain vaatimukset täyttyvät. Talousvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella kansalaisaloitteeseen sisältyvää kahden rahaston mallia hallinnollisesti raskaana. Ympäristöhaittojen rahaston ja konkurssirahaston tarkoitukseen näyttäisi sisältyvän myös jonkin verran ilmeisiä päällekkäisyyksiä.. Rahastoinnin etuna olisi luonnonvaroista saatavan hyödyn ohjaaminen tulevia sukupolvia hyödyntävällä tavalla arvon kasvun myötä. Joka tapauksessa rahastointimallin toteuttaminen edellyttäisi laajempia selvityksiä ja yhteensovittamista muiden vireillä olevien hankkeiden, erityisesti tulevan ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien (TOVA) lainsäädäntöhankkeen kanssa.

Talousvaliokunta katsoo, että tulevassa lainvalmistelussa on varmistettava vakuuksien riittävyys myös konkurssi- ja ympäristövahinkotilanteissa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kehitetään vakuussääntelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Talousvaliokunta viittaa myös valtiovarainvaliokunnan vuoden 2020 talousarviota koskevassa mietinnössä ([VaVM 20/2019 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VaVM+20/2019) — [HE 29/2019 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+29/2019), [HE 89/2019 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+89/2019)) esittämään toteamukseen siitä, että on tärkeää, että hallitus varmistaa, etteivät vastuut jää valtion kannettavaksi ja arvioi kaivoksille asetettavien vakuuksien optimaalista tasoa. Asiasta on myös aiemmin annettu lausuma ([VaVM 5/2017 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VaVM+5/2017)). Arvioitaessa eri mallien käyttöönottoa talousvaliokunta pitää keskeisenä myös eri instrumenttien yhteisvaikutusten huomioon ottamista ja mahdollisten päällekkäisyyksien välttämistä.

Intressivertailu

Kansalaisaloitteessa esitetään otettavaksi käyttöön uusi malminetsintään ja kaivoslupiin liittyvä hyöty/haitta-selvitys, joka olisi luvan myöntämisen edellytys. Ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että lupia tulee myöntää vain, jos toiminnasta osoitetaan olevan enemmän hyötyä kuin haittaa ympäristön, ihmisten, elinkeinotoiminnan ja yhteiskunnan kannalta. Talousvaliokunta pitää eri intressien välistä punnintaa kaivostoiminnan hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä.

Nykyinen kaivoslain sääntely rakentuu oikeusharkinnan varaan, ja lupaharkinnassa keskeiseksi muodostuu ns. ehdottoman esteen tarkastelu. Esimerkiksi vesilain lupaharkinnan ydin on ehdottamasta esteestä riippumatta sovellettavassa ja kaikki yleiset ja yksityiset edut kattavassa intressivertailussa. Asiaa on tarkasteltu OTT Vihervuoren edellä viitatussa selvityksessä, jossa arvioitiin, että vesilain kaltaiselle sääntelylle saattaisi olla kaivoslain kohdalla sijansa, mutta tätä ei kuitenkaan selvityksessä esitetty. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että lupien täysintegrointi saattaisi tulevaisuudessa muuttaa tilannetta. Hallitusohjelmassa hyöty/haitta-selvitystä ei ole esitetty: siinä todetaan kuitenkin, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset on otettava huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja lisäksi tietyt muut kirjaukset, mm. paikallisen hyväksyttävyyden, vaikutusmahdollisuuksien, kaavoituksen ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta pyrkivät yleisesti vastaamaan osin samoihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta katsoo, että intressivertailun käyttöönotto olisi suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos lupaharkintaan. Valiokunta pitää perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valiokunta korostaa tältä osin erityisesti jäljempänä tarkasteltujen ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista. Intressivertailun ohella tulee selvittää, millaisia kaavoitusnormistoa koskevia muutoksia tarvitaan, jotta muut paikkasidonnaiset elinkeinot, kuten matkailun tarpeet, ja ympäristönsuojelu, voidaan nykyistä paremmin huomioida lupaharkinnassa. Ehdottomilla luvanmyöntämisen esteillä voidaan arvioida saavutettavan intressivertailua paremmin ympäristöllinen vähimmäistaso. Intressivertailun tavoitteet voivat toisaalta olla toteutettavissa monilta osin esimerkiksi kaavoituksen keinoin tai tiukentamalla nykyistä estesääntelyä. Toisaalta estesääntely voitaisiin rakentaa myös intressivertailun rinnalle. Samoin lupamääräysten alan laajentaminen ja selkeyttäminen ja myöntämisesteiden tarkentaminen on huomioitava.

### Kaivoslain lupajärjestelmä

Kaivosluvan ja ympäristöluvan suhde.

Kaivoslaki nyt -aloitteessa ehdotetaan kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristölupa, on myönnetty kaivoshankkeelle. Edellä viitatussa OTT Vihervuoren selvityksessä korostetaan menettelyjen yhteensovittamista: yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pidemmälle menevään integroimiseen. Hallitusohjelmassa on todettu, että kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista parannetaan. Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Hallitusohjelmassa on todettu, että kaivostoiminnan ympäristönsuojeluntasoa parannetaan.

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmien suhde on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten näkökulmasta keskeinen: ympäristönsuojelulaki ratkaisee kaivostoiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja pilaantumisriskin tason. Käytännössä nykyisin kaivoslupa edeltää ympäristölupaa. Tällä menettelyllä ja malminetsintäluvalla toiminnanharjoittaja varmistaa etuoikeuden esiintymään. Ympäristöluvan käsittely voi kestää kaivoslupaa pidempään. Kaivosluvan yhteydessä tehtävä arvio toiminnan kokonaisvaikutuksista voi jäädä vajaaksi. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan ympäristöluvan edellyttämistä ennen kaivoslupaa ja hyötyjen ja haittojen vertailun sisällyttämistä kaivoslupaharkintaan. Ehdotus mahdollistaisi nykyistä kattavamman kaivoslupaharkinnan. Toisaalta siitä saattaisi seurata ongelmia sen vuoksi, että kaivosluvassa ratkaistavien toiminnallisten ja kaivosaluetta koskevien perusseikkojen tulisi olla tiedossa jo ympäristöluvasta päätettäessä. Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavaa YVA-menettelyn ajoitukseen liittyvää kysymystä käsitellessään kaivoslain muuttamista ([HE 293/2018 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+293/2018) — [TaVM 40/2018 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/TaVM+40/2018)). Talousvaliokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että lupaprosessia tulisi uudistaa siten, että lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit luvitetaan yhdellä kertaa.

Viranomaisjärjestelmä.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi viranomaisjärjestelmän muuttamista niin, että kaivoslain luvista vastaisi ympäristönsuojeluviranomainen: kaivosviranomainen olisi siis Tukesin sijasta aluehallintovirasto. Ehdotuksen taustalla voidaan arvioida olevan aloitteen tavoitteena oleva ympäristönsuojelunäkökulma. Toisaalta voidaan todeta, ettei yksinomaan lupaviranomaisen vaihtaminen ilman lainsäädännön sisältömuutoksia saisi vaikuttaa lupaharkintaan. Talousvaliokunta katsoo, että valtion lupa- ja valvontaviranomaisten eli aluehallintoviranomaisten ja ELY-keskusten sekä TUKESin yhteistyötä tulee kehittää ja tiivistää. Toteuttamistavasta riippumatta keskeiseksi nousevat viranomaisten riittävät resurssit: tämä on keskeistä sekä ympäristö- että yritysnäkökulmasta. Samoin valiokunta korostaa, että lupaviranomaisten toimivaltuuksiin ja yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä tulee arvioida osana nykyisen hallitusohjelman mukaista valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyä parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislaki, jonka toimeenpanoa valmistellaan parhaillaan, tuli voimaan 1.9.2020. Tämä merkitsee mahdollisuutta lupamenettelyjen koordinointiin, vaikka tämä tapahtuukin vapaaehtoisuuden pohjalta ja menettelyt jäävät aineellisesti erillisiksi. Menettelyn voidaan arvioida merkittävästi parantavan ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittamista. OTT Vihervuoren selvityksessä arvioitiin, että lupaviranomaisten eli aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen ja TUKESin yhteistyötä tulisi kehittää niin, että lupaviranomaisia olisi nykyiseen tapaan kaksi, mutta yhteensovittavana viranomaisena toimisi ensin mainittu. Selvityksen mukaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista suostumuksesta riippumattomana pääsääntönä olisi vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pidemmälle menevään integroimiseen. Talousvaliokunta pitää lupien yhteensovittamista ja asioiden yhteistä valmistelua edellämainitusti tarkoituksenmukaisena ja katsoo, että tämä pitäisi ottaa tulevan lainuudistuksen lähtökohdaksi.

Lupien määräaikaistarkistukset.

Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on noussut esille myös kysymys ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisista määräaikaistarkistuksista. Ympäristönsuojelulaista poistettiin tämän mahdollistava sääntely vuonna 2015. Sen sijaan kaivoslain mukaan kaivoslupia tatarkistetaan niiden voimassaoloaikana vähintään kymmenen vuoden välein. Kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten taso määräytyy kuitenkin pitkälti ympäristölupamenettelyssä. Vaikka ympäristönsuojelulaki ei kuulu talousvaliokunnan toimialaan, kysymys on merkittävä paitsi ympäristön myös kaivostoiminnan toimintaedellytysten ja investointisuojan näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä harkita määräaikaistarkastusten palauttamista ympäristönsuojelulakiin.

Varausjärjestelmä ja malminetsintäluvat.

Tarkasteltaessa järjestelmän merkitystä ja ulottuvuuksia eri osapuolten kannalta talousvaliokunta pitää tärkeänä erottaa toisistaan järjestelmän eri vaiheet ja oikeusvaikutukset. Samalla on tärkeää tarkastella, millaiseen osaan Suomen pinta-alasta kaivostoiminnan vaikutukset kohdistuvat. Seuraavassa esitetyt luvut vastaavat tilannetta 24.9.2019. Varauksia, jotka antavat ainoastaan etuoikeuden malminetsintäluvan hakemiseen, kohdistui tuolloin noin 7,6 prosenttiin Suomen pinta-alasta. Malminetsintälupahakemuksia, jotka eivät vielä oikeuta mihinkään malminetsintätoimiin, kohdistui noin 1,1 prosenttiin pinta-alasta. Malminetsintälupia, jotka oikeuttavat malminetsintätoimiin, kohdistui maamme pinta-alasta 0,5 prosenttiin. Kaivoslupahakemusten kohteena oli 0,05 prosenttia ja kaivostoimintaan oikeuttavia alueita 0,09 prosenttia. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan varausten, malminetsintään oikeuttavien ja kaivosalueiden pinta-alassa ei ole tapahtunut viimeisen 10 vuoden aikana olennaista muutosta, vaikka erityisesti varausten ja malminetsintään oikeuttavien alueiden pinta-alassa on huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Myös edellä mainittujen lukujen osalta tilanne oli jo 13.12.2019 muuttunut niin, että esimerkiksi malminetsintälupahakemuksia kohdistui jo 2,68 prosenttiin maan pinta-alasta.

Kaivostoiminnan vaikutukset kaivosalueen maanomistajien, yritystoiminnan ja alueen asukkaiden kannalta ovat merkittäviä ja pitkäkestoisia jo ennen varsinaista kaivostoiminnan käynnistymistä. Vaikka varauksella ei sellaisenaan ole maankäytöllisiä tai muita alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia, on selvää, että järjestelmä aiheuttaa pitkäaikaista epävarmuutta alueen käyttömahdollisuuksista. Tämän voidaan arvioida haittaavan elinkeinotoimintaa ja jäädyttävän alueeseen kohdistuvia investointeja.

Kansalaisaloitteessa osapuolten asemaa on pyritty tasapainottamaan esittämällä, että jo malminetsinnän toteuttaminen edellyttäisi maanomistajien ja kunnan hyväksyntää. Hallitusohjelmassa on sitouduttu parantamaan kaivoksen vaikutusalueen kiinteistö- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta. Samoin on todettu, että säädetään maanomistajan lupa malminnetsinnän jatkoluvan edellytykseksi. Osaltaan samoihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä myös edellä tarkastellun kansalaisaloitteeseen sisältyvän intressivertailun kautta ja kaavoituksen keinoin. Malminetsintälupaa koskevan sääntelyn rakentaminen intressivertailun perustalle olisi kuitenkin todennäköisesti ongelmallista etsinnän erityisluonteen ja laajuuden vuoksi. Yksi sääntelyvaihtoehto on OTT Vihervuoren selvityksessä tarkasteltu mahdollisuus määritellä esimerkiksi merkittävä haitta muulle elinkeinolle, kuten matkailulle, malminetsintäluvan lähtökohtaiseksi esteeksi. Talousvaliokunta pitää malminetsintälupien nykyistä, jopa 15 vuoden kestoa maanomistajien, elinkeinojen ja investointien näkökulmasta ongelmallisena ja pitää perusteltuna hallitusohjelmaan sisältyvää kirjausta maanomistajan suostumuksen edellyttämisestä jatkolupien osalta, toisaalta tämä voi vaikuttaa toiminnan jatkuvuuteen erityisesti kaivosalueiden hajaantunut maanomistus huomioiden.

### Kuntien rooli ja kaavoituksen merkitys

Kansalaisaloitteen tavoitteena on vahvistaa paikallisia vaikutusmahdollisuuksia ja erityisesti maanomistajien ja kuntien asemaa kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Aloite merkitsisi sitä, että kunnalla olisi veto-oikeus sekä malminetsinnässä että kaivoshankkeissa. Lisäksi kaivostoiminta edellyttäisi oikeusvaikutteista kaavaa.

Edellä on jo tarkasteltu malminetsintävaiheen merkitystä maanomistajien ja kuntalaisten näkökulmasta. Voimassa olevan kaivoslain 46 §:n mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueella, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Sama koskee muuta aluetta, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta perustellusta syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä.

Kaivoslupaa koskevassa 47 §:ssä taas todetaan, että 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.

Talousvaliokunta katsoo, että voimassa olevan kaivoslain 46 ja 47 §:t ovat tietyiltä osin vaikeasti tulkittavia ja ristiriitaisia. Erityisesti edellä mainittu erityinen syy malminetsintäluvan perusteena ja kaivosluvan mahdollistaminen muun selvityksen perusteella — ilman kaavoitusta — ovat tulkinnallisesti ongelmallisia ja vaikeasti ennakoitavia säännöksiä.

Hallitusohjelmassa (ks. edellä) on todettu, että kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Tämä vastaa tavoitteiltaan myös OTT Vihervuoren selvityksessä ratkaisuksi esitettyä kaivoslain 47 §:n muuttamista niin, että kaivosluvan edellytyksenä olisi oikeusvaikutteinen kaava lukuun ottamatta pieniä toimivien kaivosten aluemuutoksia. Kansalaisaloitteeseen sisältyvät ehdotukset ovat muotoilultaan eri tyyppisiä, ja niiden voidaan arvioida olevan myös siinä mielessä päällekkäisiä, että kaivosluvan edellytyksenä olisi sekä kunnan suostumus että oikeusvaikutteinen kaava.

Talousvaliokunnan käsittelyssä keskeiseksi näkökulmaksi on noussut eri elinkeinojen edellytysten tarkastelu ja erityisesti kaivostoiminnan ja matkailuelinkeinon jännite. Tätä on tarkasteltu jäljempänä erikseen. Kaavoitusnormisto on keskeinen keino vaikuttaa myös matkailun edellytysten turvaamiseen. Toinen edellä tarkasteltu keino elinkeinojen edellytysten turvaamisessa olisi vesilain kaltainen intressivertailu.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä paikallisten vaikutusmahdollisuuksien ja kuntien aseman vahvistamista kaivostoimintaan liittyvässä päätöksenteossa. Valiokunta katsoo, että vireillä olevassa lainvalmistelutyössä tulee tarkoin arvioida tämän tavoitteen riittävän tehokasta toteuttamistapaa ja muuttaa kaivoslakia vähintäänkin niin, että malminetsintälupaa ja kaivoslupaa koskevia säännöksiä selkeytetään ja kaivostoiminnan edellytykseksi säädetään oikeusvaikutteinen kaava. Talousvaliokunta pitää lisäksi keskeisenä selvittää, millaisia muutoksia kaavoitusnormistoon tarvitaan, jotta esimerkiksi matkailun edellytyksiä voidaan tarvittaessa priorisoida kaivostoimintaan nähden. Asialla on läheinen liittymä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen, joka on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021. Talousvaliokunta korostaa kaivoslain ja rakennus- ja maankäyttölain rajapintojen huolellista kartoittamista ja yhteensovittamista lainvalmistelussa.

### CETA-sopimuksen vaikutukset kaivoslainsäädäntöön

Kaivoslaki nyt -aloite sisältää useita sekä periaatteellisesti että vaikutuksiltaan sillä tavoin merkityksellisiä uudistuksia, että niitä tulee arvioida paitsi kansallisen lainsäädännön myös Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden näkökulmasta. Erityisen arvioinnin kohteeksi ovat nousseet EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen investointisuojaa koskevat säännöt. Asia on ollut arvioinnin kohteena jo aiemmin CETA-sopimusta käsiteltäessä, ja sopimuksen vaikutuksia kaivoslainsäädännön kehittämiseen on tarkasteltu myös työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2018 teettämässä selvityksessä. Tällöin arvioitiin, että CETA-sopimus ei rajoittaisi kaivoslain tulevaa kehittämistä ja että perustuslain ja CETA-sopimuksen omaisuuden suojaa koskeva sääntely olisi sillä tavoin yhdenmukaista, että mahdollinen CETA-sopimuksen vastaisuus merkitsisi todennäköisesti myös perustuslain vastaisuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, ettei valiokunta ota kantaa näihin arvioihin, vaan ainoastaan tuo esille näkökohtia, jotka tulevassa lainvalmistelussa on otettava huomioon.

Kaivoslaki nyt -aloitteen uudistukset vaikuttaisivat toteutuessaan merkittävästi kaivoshankkeiden lupaharkintaan ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Osa muutoksista olisi rakenteellisia ja kohdistuisi kaikkiin kaivosalan toimijoihin, osa taas kohdistuisi kaivostoimintaan liittyvään lupaharkintaan. Intressivertailuun sisältyvä hyötyjen ja haittojen punninta voisi vähentää lupaprosessien ennakoitavuutta. Lisäksi kaivosluvan myöntämisen esteitä koskeva sääntely tiukentuisi. Tämä voisi merkitä luvan myöntämisen epäämistä tilanteissa, joissa kaivosyhtiöillä jo on nykyisen lainsäädännön perusteella myönnetty malminetsintälupa.

Talousvaliokunta korostaa, että CETA-sopimuksessa tunnustetaan osapuolten oikeus toteuttaa alueellaan sääntelyä oikeutettujen tavoitteiden, kuten ympäristön suojelemiseksi. Pelkästään se, että valtio sääntelee investointeja tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia, ei merkitse CETAn investointisuojasäännösten rikkomista. Valiokunta huomauttaa myös, että vaikka tähänastisiin investointisuojasopimuksiin perustuvat kaivosriidat ovat varsin yleisiä, ne perustuvat erityyppisiin investointisuojasääntöihin eikä niiden perusteella voida tehdä suoria johtopäätöksiä mahdollisista CETAn perusteella nostettavista kanteista. CETA-tuomioistuin kuitenkin painottaa väistämättä investoijan omaisuuden suojaa muiden näkökohtien sijaan, sillä tämä on investointisuojasääntöjen perustarkoitus.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella muutokset voisivat kuitenkin tietyissä tilanteissa, toteuttamistavasta riippuen, johtaa korvausvaateisiin CETAn investointisuojasäännösten perusteella. CETAn mukainen arviointi ei sisällä ympäristöperusoikeuden kaltaisia näkökohtia, joilla olisi investointisuojaa vastaava painoarvo. CETA-sopimuksen on lisäksi arvioitu tarjoavan investoijalle perustuslain säännöksiä kattavampaa omaisuuden suojaa: perustuslakivaliokunnan käytännössä tiettyjä rajoituksia on arvioitu omaisuuden suojan sijasta omaisuuden käyttörajoituksina, ja toisaalta perustuslain turvaama omaisuuden suoja ei edellytä minkä tahansa käyttörajoituksen korvaamista eikä sen lähtökohtana myöskään ole täyden korvauksen periaate.

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta arvioi, että myös CETA-sopimuksen näkökulmasta kansalaisaloitteessa esitetyt muutokset edellyttäisivät kattavaa vaikutusten arviointia. CETAn investointisuojasäännöillä voidaan arvioida olevan sitä suurempi merkitys, mitä enemmän muutokset vaikuttaisivat toimintansa jo aloittaneiden kaivosyhtiöiden asemaan. Talousvaliokunta korostaa, että kaivoslain uudistuksen valmistelussa ja sen aikataulussa on huomioitava tämä seikka ja se, että erityisesti siirtymäsäännösten muotoilulla on keskeinen merkitys kannemahdollisuuksien rajaamisessa. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että CETAn investointisuojaa koskevat säännöt tulevat voimaan vasta, kun sopimus on ratifioitu kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, ja prosessin kesto on epävarma. Talousvaliokunta korostaa, että kaivoslain uudistuksen valmistelun aikataulussa on kiinnitettävä huomiota kansalliseen kokonaisetuun ja hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin.

### Alkuperäiskansojen oikeudet

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti merkittävissä kaivoshankkeissa otetaan huomioon alkuperäiskansojen oikeudet nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toisaalta hallitusohjelma sisältää myös laajemman kirjauksen pohjoisen elinkeinojen ja alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisesta ja kaikkien keskeisten arktisen alueen hankkeiden vaikutusarvioinneista.

Sekä kansalaisaloitteen tavoitteiden ja siihen sisältyvien säädösehdotusten voidaan arvioida olevan periaatteellisilta lähtökohdiltaan myönteisiä myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Pohjoisen elinkeinojen kannalta kansalaisaloitetta on pidetty sinänsä oikeansuuntaisena, mutta osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on pitänyt esityksiä riittämättöminä erityisesti porotalouden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulevassa lainvalmistelussa on tarkoitus nostaa paliskunnat kuulemismenettelyssä tasa-arvoiseen asemaan riippumatta siitä, sijaitseeko paliskunta erityisellä poronhoitoalueella vai ei.

Lisäksi on pidetty tarpeellisena, että lakiin sisällytettäisiin mekanismit, jotka turvaisivat käytännössä kaivoslakiin vuonna 2011 säädettyjen saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tarkoittavien 38 ja 50 §:ien tarkoituksen toteutumista. Tältä kannalta on tuotu esille tarve täsmentää luvan hakijoiden selvitysvastuuta saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää ja arvioida näitä lainsäädännön täsmentämistarpeita kaivoslain uudistamisen yhteydessä.

### Kaivostoiminnan merkitys ja vaikutukset muihin elinkeinoihin

Malminetsintä ja kaivosteollisuus ovat pitkäjänteistä, etupainotteisesti investointeja vaativaa toimintaa, jossa keskeinen merkitys on vakaalla toimintaympäristöllä. Tämä koskee niin toiminnan taloudellisia kuin oikeudellisia edellytyksiä. Erityisesti siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja siihen liittyvä sähköistymiskehitys lisäävät kehittyvästä kiertotaloudesta huolimatta myös primäärien metallien ja mineraalien kysyntää. Tämä merkitsee Suomelle mahdollisuuksia vastuullisena kaivosalan toimintaympäristönä ja akkuteknologian kehittäjänä ja tuottajana, kun kaivoslainsäädäntö uudistetaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväksi. Suomi on ainoa EU-maa, joka tuottaa kaikkia keskeisiä akkumineraaleja: Suomessa on ainoana EU-maana koboltin tuotantoa, suurin nikkelintuotanto ja pisimmälle edennyt litiumkaivos/jalostushanke. Tällä sektorilla korostuu myös tarve raaka-aineiden vastuullisuuteen ja vastuullisen kaivostoiminnan määrittelyyn.

Vuonna 2018 Suomessa toimi 46 kaivosta ja kaivosteollisuuden henkilöstöön alihankkijoineen kuului noin 7 000 henkilöä. Kaivosteollisuuden liikevaihto Suomessa on noin 2 miljardia euroa. Talousvaliokunta korostaa, että arvioitaessa kaivosalan taloudellista merkitystä huomiota ei pidä kuitenkaan kiinnittää yksin kaivosteollisuuteen, vaan arvioinnin kohteena tulee olla koko kaivannaisalan ja metallinjalostuksen arvoketju. Suomessa on arvoketjun eri vaiheissa merkittävää kotimaista teollisuutta, jota raaka-aineiden saatavuus, huoltovarmuus ja teollisuutta tukevat palvelut edesauttavat. Teollisuusmineraalit ja niistä jalostetut tuotteet ovat keskeisiä teollisuudelle, maataloudelle ja yhdyskuntarakentamiselle.

Tuotetut metallit ja niistä valmistetut tuotteet myydään suurelta osin ulkomaille, ja ne muodostavat merkittävän osan Suomen viennistä. Kaivosteollisuuden ympärille on syntynyt merkittävää tutkimus- ja kehitystoimintaa, teknologiaosaamista ja kone- ja laitevalmistusta. Talousvaliokunta pitää keskeisenä mineraalien jatkojalostusta ja siirtymää kohti korkeamman jalostusarvon tuotteita. Valmistavan teollisuuden taustalla on kuitenkin raaka-aineiden saatavuus. Tutkimuksen ja kehittämisen edistäminen ja jalostusarvon nostaminen on tärkeää. Se tarkoittaa mineraalien jatkojalostuksen lisäksi esimerkiksi akkukennojen valmistusta kiertotalouden periaatteita korostaen. Suomen tulee edistää sähkön ja energian varastointiin liittyvää koulutusta, tutkimusta ja innovaatioita ja patentteja. Sähkön ja energian varastointia on kehitettävä myös ympäristökestävästä materiaalista, kuten suolasta.

Kaivosteollisuus- ja metalliklusteri on merkittävä toimija Suomessa. Arvioitaessa kaivostoimintaan kohdistuvia taloudellisia ohjauskeinoja, kuten malminetsintäkorvauksia ja kaivosveroa eri muodoissaan, tulee tarkastella alan koko arvoketjua ja siihen kohdistuvaa verorasitusta ja muita kustannuksia. Samalla valiokunta korostaa, että kaivosalan merkityksen arviointi edellyttää myös toimialojen välistä vertailua. Tietyissä tilanteissa elinkeinojen, erityisesti matkailun ja kaivosteollisuuden intressit ovat vastakkaisia ja ne voivat olla myös toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Kaivostoiminta vaikuttaa voimakkaasti ympäristöönsä, ja vaikutukset voivat olla pitkäkestoisia.

Tietyiltä osin matkailun ja kaivostoiminnan intressit voivat olla myös yhteisiä: ne voivat molemmat vahvistaa rakennemuutosalueiden elinkeinoelämää, työllisyyttä ja kulkuyhteyksiä. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, kun kaivostoiminta kohdistuu matkailun ydinalueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Kaivostoiminta voi aiheuttaa haittaa matkailulle myös imagohaittojen kautta ja sopia huonosti yhteen luontoarvoja korostavan matkailun kanssa. Kaivostoiminnan hyötyjen ja haittojen punninnassa vertailu suhteessa muihin elinkeinoihin voi olla ongelmallista, koska kaivoksen tuottamia hyötyjä arvioidaan sen suhteellisen lyhyen toiminta-ajan osalta, mutta vaikutukset matkailuun voivat olla hyvin pitkäkestoisia. Arvioinnissa tulisi huomioida matkailuun jo tehdyt investoinnit ja niiden kantavuus tulevaisuudessa.

### Ympäristövaikutusten ja biodiversiteetin näkökulma

Kansalaisaloitteen keskiössä ovat kaivosten ympäristövaikutukset, ja keskeiset sääntelyehdotukset liittyvät nimenomaan ympäristönäkökulman vahvistamiseen kaivostoimintaa koskevissa lupaprosesseissa. Aloitteen käsittelyn kannalta sääntelyehdotusten yksityiskohtaista arviointia ei ole pidetty tässä kohtaa tarkoituksenmukaisena, eikä aloitteesta ole pyydetty ympäristövaliokunnan lausuntoa. Vaikka talousvaliokunta korostaa, ettei sen toimialaan kuulu ympäristölainsäädännön toimivuuden arviointi, ympäristönäkökulma ei ole erotettavissa kaivostoimialasta eikä kaivoslainsäädännön toimivuutta koskevasta punninnasta.

Kaivostoiminta vaikuttaa aina ympäristöönsä. Malmirikkaiden tai kalkkipitoisten alueiden kasvillisuus on usein poikkeuksellista. SYKEn selvityksen mukaan kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan uhkaa yli 200 lajille ja useille luontotyypeille. Arvioitaessa kaivostoiminnan ympäristö- ja biodiversiteettivaikutuksia talousvaliokunta pitää tärkeänä erottaa toisistaan malmipotentiaaliset alueet ja varsinaiset kaivosalueet: matka malminetsinnästä kaivostoimintaan on pitkä, ja kaivosten yhteispinta-ala on hyvin pieni murto-osa metallogeenisten vyöhykkeiden pinta-alasta. Tästä huolimatta nykyisten kaivospiirien sisällä on yli 500 uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien havaintopaikkaa.

Ympäristövaikutusten kannalta on keskeistä myös erottaa eri kaivostyyppien erilaiset ympäristövaikutukset: esimerkiksi kalkinlouhinnan ja metallimalmikaivosten ympäristövaikutukset ovat hyvin eri tyyppisiä. Uhanalaiselle lajistolle merkittävintä haittaa aiheuttaa kalkinlouhinta. Kaivosten vesienhallinnan ja lähiympäristön vesistöjen kannalta haitallisimpia ovat metallimalmikaivokset raskasmetallipäästöineen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kansalaisaloitetta on pidetty ympäristönäkökulmasta oikeansuuntaisena. Aloite sisältää myös tältä kannalta samansuuntaisia, joskin osin pidemmälle meneviä ehdotuksia kuin em. OTT Vihervuoren selvitys ja nykyinen hallitusohjelma. Samalla useissa valiokunnan saamissa lausunnoissa on korostettu ympäristölainsäädännön kokonaisuutta ja yhteensovittamista kaivoslain kanssa.

Talousvaliokunta on arvioinut kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Aloitteen mukaan luonnonarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot, Natura-alueet ja muut luonnonsuojelualueet, pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Malminetsintä- ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää luonnosuojelulain 10 §:n mukaisille alueille tai Natura-alueille. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Talousvaliokunta pitää luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena. 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.

Ympäristövaikutusten hallinnan näkökulmasta keskeiseksi muodostuu toiminnanharjoittajan vastuu kaivostoiminnan aiheuttamista ympäristöhaitoista ennallistaminen ja maisemalliset seikat mukaan lukien. Talousvaliokunta korostaa, että kaivosten jätevastuut tulee selvittää ajoissa, jo ennen toiminnan aloittamista, ja viittaa edellä vakuusjärjestelmien osalta todettuihin uudistamistarpeisiin. Tässä keskeistä on erityisesti vakuuksien riittävyys. Lisäksi tulee huomioida poikkeustilanteet ja kaivoksen osittainen sulkeminen nykyistä paremmin. Talousvaliokunta viittaa myös edellä esitettyihin kaavoitusta, intressivertailua ja rahastoinnin kehittämistä koskeviin arvioihinsa.

Talousvaliokunta korostaa kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnassa myös kiertotalouden näkökulmaa: tavoitteena tulee olla kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja käytetään uudelleen, niin että uutta malmia louhittaisiin mahdollisimman vähän. Osin kiertotalouden lähtökohta jo toteutuukin esimerkiksi teräksen tuotannossa. Kiertotalouden ja uusien innovaatioiden merkitys korostuu energiamurroksen myötä: esimerkiksi akkumineraaleihin kohdistuu kasvava kysyntä. Talousvaliokunta korostaa, että kaivostoiminnan ja sen sääntelyn tulee vastata yhteiskunnallisesti hyväksyttyä käsitystä luonnonvarojen käytön kestävyydestä.

Talousvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä selvittää ekologisen kompensaation mahdollisuuksia kaivostoiminnassa. Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan luonnon monimuotoisuutta vaurioittavan toiminnan haittoja hyvitetään parantamalla heikentyneitä elinympäristöjä ja luomalla uusia toisaalla kuitenkin niin, että kompensaatio on viimesijainen vaihtoehto luontohaittojen vähentämisen jälkeen. Nykyisessä hallitusohjelmassa tämä on huomioitu niin, että ekologisen kompensaation käyttöä pilotoidaan esimerkiksi isoissa infrastruktuurihankkeissa ja arvioidaan saatujen kokemusten perusteella lainsäädännön uudistamistarpeita. Vaikka talousvaliokunta pitää ekologisen kompensaation mahdollisuuksien selvittämistä keskeisenä, ensisijaista tulee olla ympäristöhaittojen minimointi, toiminnanharjoittajan vastuu ja mahdollisten vahinkojen torjunta.

### Kokoavia huomioita

Kaivoslaki nyt -kansalaisaloite on tärkeä keskustelunavaus ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävän kaivoslainsäädännön kehittämiseksi. Talousvaliokunta pitää aloitteentekijöiden tavoin tärkeänä uudistaa kaivoslainsäädäntöä niin, että nämä tavoitteet toteutuvat tasapainoisella tavalla ja että kaivoslainsäädännöllä on laaja yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Samalla valiokunta korostaa, että kestävän ja kilpailukykyisen kaivosteollisuuden tulee edelleenkin olla Suomessa mahdollista ja kannattavaa. Kaivosteollisuudella ja siihen liittyvällä arvoketjulla on suuri merkitys kiertotalouteen ja sähköistymiseen perustuvassa toimintaympäristössä.

Talousvaliokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että kansalaisaloite sisältää sillä tavoin laajakantoisia, keskeneräisiä ja vaikutuksiltaan epävarmoja uudistusehdotuksia, ettei aloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksyminen ole tarkoituksenmukaista tai kaikilta osin edes mahdollista.

Talousvaliokunta esittää edellä todetuilla perusteilla kansalaisaloitteen hylkäämistä. Tämä ei merkitse kuitenkaan kaikkien aloitteeseen sisältyvien ehdotusten tavoitteiden tai lähtökohtien hylkäämistä. Useat aloitteeseen sisältyvät ehdotukset ovat tavoitteiltaan samansuuntaisia kuin hallitusohjelmassa todetut ja selvitysmies Vihervuoren edellä viitatussa selvityksessä havaitut uudistustarpeet. Talousvaliokunta on lisäksi edellä aloitteen eri aihealueita koskevissa arvioissaan ja seuraavassa esittämissään lausumissa nostanut esille seikkoja, jotka tulevassa lainsäädäntöuudistuksessa tulee ottaa huomioon. Talousvaliokunnan mietintö lausumineen vastaa kansalaisaloitteen tavoitteeseen kaivoslain uudistamisesta niin, että aloitteessa esiin tuodut voimassa olevan lain puutteet tulevat arvioitaviksi kaivoslain uudistuksessessa ja useiden aloitteeseen sisältyvien ehdotusten tavoitteet tulevat lainsäädäntöuudistuksessa toteutetuiksi.

Valiokunta huomautti myös, että koska kaivostoimintaa määrittävät myös keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-laki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki, jätelaki ja luonnonsuojelulaki on keskeistä, että eri lakien väliset suhteet ovat selvät. Samalla kaivoslakia arvioitaessa ja uudistettaessa on otettava huomioon vireillä olevat maankäyttö- ja rakennuslain uudistus sekä luonnonsuojelulain uudistus, joita koskevat esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021. Paitsi sääntelyn sisältöön, yhteentoimivuuden vaatimus kohdistuu myös kaikkien kaivostoimintaan liittyvien viranomaisten toimintaan ja tiedonkulkuun.

Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana on punnita ehdotusten tavoitteita ja sisältöä erityisesti voimassa olevan lain ja hallitusohjelman perusteella jo vireillä olevan lainsäädännön uudistamisen kanssa.

TEM asetti 13.2.2020 kaivoslain uudistamishankkeen. Taustalla on edellä mainitut hallitusohjelman kirjaukset. Hankkeessa huomioidaan myös OTT Pekka Vihervuoren selvitys kaivoslain toimivuudesta sekä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen yhteydessä esille nostetut näkökohdat. Hankkeen tueksi asetettiin työryhmä, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä. Työryhmän toimikausi on 30.11.2020 saakka. Työryhmän lisäksi TEM tulee järjestämään keskeisimpien ministeriöiden kanssa tapaamisia, joilla varmistetaan hankkeen sujuva eteneminen sekä se, että nyt käsillä olevassa hankkeessa huomioidaan esimerkiksi YM:ssä vireillä olevat, kaivoslakiin liittyvät lainsäädäntöhankkeet. Lisäksi hallitusohjelmassa on kaivostoimintaan liittyviä verokirjauksia, jotka valmistellaan nyt kyseessä olevasta hankkeesta erillisinä lakeina valtiovarainministeriössä.

Lisäksi luvussa Kestävän talouden Suomi on kestävän kehityksen verouudistuksen yhtenä keinona käsitelty kaivosverotusta, josta on todettu seuraavasti:

”Siirretään kaivokset sähköveroluokkaan I ja poistetaan ne energiaveroleikkurin piiristä. Selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Selvitetään mahdollisuuksia verottaa kaivosoikeuksien myyntivoittoja Suomessa silloinkin, kun ne ovat ulkomaisten yhteisöjen omistuksessa.”

Hallitusohjelman ja kansalaisaloitteen yleiset tavoitteet kaivoslain uudistamisessa ovat keskeisiltä osin samansuuntaisia. Toisaalta kansalaisaloitteen keinot ja lainsäädännön uudistamisehdotukset menevät sekä lainsäädännön systematiikkaan kohdistuvien muutosten että vaikutustensa osalta tietyiltä osin hallitusohjelmaa pidemmälle tai tarjoavat ratkaisumalleja kysymyksiin, jotka hallitusohjelman perusteella ovat vasta selvityksen kohteena. Aloitteeseen sisältyvä periaatteellisesti merkittävä muutos kaivosmineraalien siirtämisestä valtion omistukseen ei sisälly hallitusohjelman kirjauksiin. Myös kaivostoimintaan kohdistuvia maksuja ja uusia rahastoja koskevat ehdotukset menevät hallitusohjelmassa todettua pidemmälle. Samoin ympäristöluvan ensisijaisuutta ja viranomaisjärjestelmän muuttamista koskevien ehdotusten voidaan arvioida olevan hallitusohjelmassa todettua kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista pidemmälle meneviä. Toisaalta kansalaisaloite ei, toisin kuin hallitusohjelma, sisällä esimerkiksi merenpohjan mineraaleja koskevia erityisiä ehdotuksia eikä niitä tässä yhteydessä ole tarkasteltu talousvaliokunnassa,

### Keskeisten ehdotusten arviointi ja kaivoslain uudistamisen lähtökohdat

Kansalaisaloitteen keskeiset tavoitteet liittyvät luonnonvarojen kestävään käyttöön ja toiminnan ympäristövaikutuksiin. Ehdotuksella pyritään sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään kaivoslainsäädäntöön. Aloite sisältää lukuisia muutosehdotuksia nykyiseen oikeustilaan. Talousvaliokunta on tarkastellut aloitteen keskeisiä ehdotuksia ja arvioi seuraavassa niiden lähtökohtia, tarvetta ja toteuttamiskelpoisuutta. Valiokunta ei kuitenkaan esitä tässä vaiheessa kattavaa ja yksityiskohtaista arviota kaikista ehdotukseen sisältyvistä säännösehdotuksista.

### Kaivoslain uudistaminen ja hallitusohjelma

Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana on punnita ehdotusten tavoitteita ja sisältöä erityisesti voimassa olevan lain ja hallitusohjelman perusteella jo vireillä olevan lainsäädännön uudistamisen kanssa. Valiokunta totsei, että hallitusohjelma siältää varsin laajat kaivoslainsäädännön 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 merkittävissä 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 vakuussääntelyä 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.

TEM asetti 13.2.2020 kaivoslain uudistamishankkeen. Taustalla on edellä mainitut hallitusohjelman kirjaukset. Hankkeessa huomioidaan myös OTT Pekka Vihervuoren selvitys kaivoslain toimivuudesta sekä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen yhteydessä esille nostetut näkökohdat. Hankkeen tueksi asetettiin työryhmä, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä. Työryhmän toimikausi on 30.11.2020 saakka. Työryhmän lisäksi TEM tulee järjestämään keskeisimpien ministeriöiden kanssa tapaamisia, joilla varmistetaan hankkeen sujuva eteneminen sekä se, että nyt käsillä olevassa hankkeessa huomioidaan esimerkiksi YM:ssä vireillä olevat, kaivoslakiin liittyvät lainsäädäntöhankkeet. Lisäksi hallitusohjelmassa on kaivostoimintaan liittyviä verokirjauksia, jotka valmistellaan nyt kyseessä olevasta hankkeesta erillisinä lakeina valtiovarainministeriössä.

Lisäksi luvussa Kestävän talouden Suomi on kestävän kehityksen verouudistuksen yhtenä keinona käsitelty kaivosverotusta, josta on todettu seuraavasti:

”Siirretään kaivokset sähköveroluokkaan I ja poistetaan ne energiaveroleikkurin piiristä. Selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Selvitetään mahdollisuuksia verottaa kaivosoikeuksien myyntivoittoja Suomessa silloinkin, kun ne ovat ulkomaisten yhteisöjen omistuksessa.”

Hallitusohjelman ja kansalaisaloitteen yleiset tavoitteet kaivoslain uudistamisessa ovat keskeisiltä osin samansuuntaisia. Toisaalta kansalaisaloitteen keinot ja lainsäädännön uudistamisehdotukset menevät sekä lainsäädännön systematiikkaan kohdistuvien muutosten että vaikutustensa osalta tietyiltä osin hallitusohjelmaa pidemmälle tai tarjoavat ratkaisumalleja kysymyksiin, jotka hallitusohjelman perusteella ovat vasta selvityksen kohteena. Aloitteeseen sisältyvä periaatteellisesti merkittävä muutos kaivosmineraalien siirtämisestä valtion omistukseen ei sisälly hallitusohjelman kirjauksiin. Myös kaivostoimintaan kohdistuvia maksuja ja uusia rahastoja koskevat ehdotukset menevät hallitusohjelmassa todettua pidemmälle. Samoin ympäristöluvan ensisijaisuutta ja viranomaisjärjestelmän muuttamista koskevien ehdotusten voidaan arvioida olevan hallitusohjelmassa todettua kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista pidemmälle meneviä. Toisaalta kansalaisaloite ei, toisin kuin hallitusohjelma, sisällä esimerkiksi merenpohjan mineraaleja koskevia erityisiä ehdotuksia eikä niitä tässä yhteydessä ole tarkasteltu talousvaliokunnassa,

### Keskeisten ehdotusten arviointi ja kaivoslain uudistamisen lähtökohdat

Kansalaisaloitteen keskeiset tavoitteet liittyvät luonnonvarojen kestävään käyttöön ja toiminnan ympäristövaikutuksiin. Ehdotuksella pyritään sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään kaivoslainsäädäntöön. Aloite sisältää lukuisia muutosehdotuksia nykyiseen oikeustilaan. Talousvaliokunta on tarkastellut aloitteen keskeisiä ehdotuksia ja arvioi seuraavassa niiden lähtökohtia, tarvetta ja toteuttamiskelpoisuutta. Valiokunta ei kuitenkaan esitä tässä vaiheessa kattavaa ja yksityiskohtaista arviota kaikista ehdotukseen sisältyvistä säännösehdotuksista.

* 1. **Valmistelu**

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on parantaa kaivosten ympäristönsuo- jelua. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelma edellyttää, että kaivoslainsäädäntö uudiste- taan. Hallitusohjelma ei edellytä kaivoslain kokonaisuudistusta vaan hallitusohjelman edel- lyttämiä muutoksia kaivoslakiin on mahdollista tehdä voimassa olevan kaivoslain yksittäisiä säännöksiä tarkistamalla.

Kun otetaan huomioon kaivostoimintaan liittyvä laaja säädöskenttä, kaivosten ympäristönsuoje- lun tason parantamista koskevat kirjaukset saattavat edellyttää muutoksia kaivoslain rinnalla muun muassa luonnonsuojelulakiin (1096/1996), ympäristönsuojelulakiin (527/2014), erämaa- lakiin (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), vesilakiin (587/2011) ja patotur- vallisuuslakiin (494/2009).

Hallitusohjelmassa on asetettu kaivoslainsäädännön uudistukselle lähtökohdaksi ympäristön- suojelun tason parantamisen, kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen sekä paikallisen hy- väksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen. Valmistelussa onkin pyritty ar- vioimaan kunkin säännösmuutoksen vaikutuksia peilaamalla niitä hallitusohjelmassa asetettui- hin lähtökohtiin.

Hallitusohjelman toimeenpanoa varten työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti loppuvuonna 2019 hankkeen kaivoslain uudistamiseksi (<https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM090:00/2019>)

’, Kaivoslakiin ehdotettuja muutoksia on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä vuonna 2020- 2021. hallitusohjel- massa ja eduskunnan kaivoslakia koskevan aloitteeseen antamassa kirjelmässä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Elinkeinoministeri Mika Lintilä asetti hankkeen tueksi työryhmän, jossa on edustettuna kaivos- toiminnan keskeisimmät sidosryhmät; ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, val- tiovarainministeriö, saamelaiskäräjät, Lapin liitto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Turval- lisuus- 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, Kaivosteol- lisuus ry. Työryhmän puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön edustaja ja varapuheenjohtajana ympäristöministeriön edustaja.

Työryhmän tarkoituksena oli käsitellä hallituksen esityksen laatimiseen liittyviä keskeisiä asi- oita sekä seurata myös muiden hallinnonalojen vastuulla olevien, kaivosten toimintaan liitty- vien, hallitusohjelman mukaisten uudistusten etenemistä. Työryhmä kokoontui?? Työ- ryhmä kuuli toimikautensa aikana asiantuntijoita Helsingin yliopistosta, Suomen ympäristökes- kuksesta ja viidestä eri kansanliikkeestä täydennetään. Koronatilanteesta johtuen kuudesta työ- ryhmän kokouksesta x järjestettiin etäkokokouksina. Työryhmän kokousaineistot ja muu valmistelussa käytetty materiaali ovat työ- ja elinkeinoministeriön kaivoshankkeen sivuilla yleisön nähtävillä. j

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä saamelaiskäräjät ovat käyneet saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut. Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi neuvotellut esityksen sisällöstä Paliskuntain yhdistyksen kanssa. [kappaletta täydennetään]

Kaivoslain uudistamishankkeen aikana työ- ja elinkeinoministeriö järjesti X avointa kuule- mistilaisuutta, joissa käsiteltiin kaivoslain muutostarpeita ja esitykseen sisältyviä keskeisiä muutoksia. Kuulemistilaisuuksista syntynyt aineisto on huomioitu esityksen valmistelussa. Koronatilanteesta johtuen kuulemistilaisuudet järjestettiin etäyhteydellä ja niissä oli yhteensä noin X ilmoittautunutta osallistujaa.

Selvittääkseen kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuutta työ- ja elinkeinoministeriö tilasi eril- lisen selvityksen kaivoslain vakuussääntelystä. Selvitys valmistui 17.4.2020 ja sen toimitti työ- ja elinkeinoministeriölle Ramboll Finland Oy.

Työ- ja elinkeinoministeriö hankki selvityksen: varaus

Valtioneuvoston TEAS – hankkeessa selvitettiin: interessivertailu.

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

1. **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 turvallisena ja vakaana toiminta- ja investointiympäristönä, jossa on alan osaamista, palveluja ja toimiva infrastruktuuri. Valtion omistama, ja Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) hallinnoima, julkinen geologinen tietoaineisto, 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. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittajat ovat nykyisin pääosin pörsseissä noteerattujen kansainvälisten yhtiöiden tytäryhtiöt tai sivuliikkeet. Kotimaisista toimijoista merkittävimpiä ovat Outokumpu-konserni, jolla on Kemin kromikaivos, sekä Nordkalk, 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. Mineraaleilla on keskeinen rooli niin Suomen kuin Euroopankin 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 toimijoita on noin XX (45?), PÄIVITETÄÄN VUODEN 2020 LUVUILLA. 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.

Vuonna 2019 Suomessa toimi 11 metallimalmikaivosta ja 33 teollisuusmineraalikaivosta. Vuoden 2020 aikana kahdessa metallimalmikaivoksessa on käynnissä sulkemistoimet. PÄIVITETÄÄN VUODEN 2020 LUVUILLA.

Louhintamäärällä tai malmivarojen perusteella mitattuna Suomessa on viisi suurta kaivos: 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 5 000 henkilöä. Alan liikevaihto oli vuonna 202X noin 2 miljardia euroa. TÄHÄN TUOREIMMAT TILASTOLUVUT HE:n VALMISTUESSA 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 malmien ja metallien sekä tuonnin että viennin arvo oli runsaat 8 miljardia euroa. TUOREIMMAT LUVUT TOIMIALAPÄÄLLIKÖLTÄ ENNEN HE:n VALMISTUMISTA

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 kokonaisjätemäärästä. 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 pullonkaulat ja kustannukset. Oikein kohdistetulla tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalla luodaan uusia ja kestävämpiä ympäristöratkaisuja kaivostoimintaan sekä vastataan esimerkiksi kriittisten raaka-aineiden tarpeisiin kierrätyslähteistä. TÄTÄ TÄYDENNETÄÄN KEVÄÄN SELONTEON JÄLKEEN.

Kaivostoiminnan käytössä olevien kaivospiirien ja kaivosalueiden yhteispinta-ala vuonna 2020 oli noin 14 000 hehtaaria (noin 0,04 prosenttia Suomen maapinta-alasta). PINTA-ALATIETO VARMISTETAAN TUKESISTA.

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.

* 1. **Kaivoslaki**
     1. Yleistä

Voimassa oleva kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Kaivoslaki sääntelee kalliope- rässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä. Kaivostoimin- nan lisäksi kaivoslaki sääntelee maaperässä olevan kullan huuhdontaa valtionmaalla.

Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana kymmenen kertaa, teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi. Kaivoslakiin tehtyjen korjausten lisäksi muutoksia on tehty kullanhuuhdontaa koskevaan sääntelyyn sekä malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevaan säänte- lyyn tavoitteena sujuvoittaa kaivoslain mukaisia viranomaismenettelyitä. Lisäksi muutoksia tehtiin tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin hallinnon yleislakien muutosten johdosta.

Voimassa olevan kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on toistaiseksi pääosin rajoittunut malminetsintää, kullanhuuhdontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan. Yksikään kaivos ei toimi voimassa olevan kaivoslain nojalla annetun luvan perusteella.Tarkistetaan

Kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kul- lanhuuhdontalupia sekä kaivoslupia koskevat asiat. Valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunas- tuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain mukai- sen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen. Kaivos lain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa, jolloin lupa on myönnettävä hakijalle, mikäli hakija osoittaa luvan myöntämisen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Kaivoslain mukainen lupaharkinta mahdollistaa luvan myöntämisen yksittäistapauksessa laissa säädetystä esteestä huolimatta ä, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Kaivoslain säännösten joustavuuden taustalla on hankkeiden eri- laisuus. Lainsäädännössä on varauduttava soveltamistilanteiden monimuotoisuuteen ja sellai- siinkin tilanteisiin, jollaisia ei käytännössä vielä ole esiintynyt.

Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki ja muu ympäristösääntely kuten luonnonsuojelulaki ja vesilaki. Ympäristönsuojelulain mu- kaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikasta- mot 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.

* + 1. Kaivossääntelyn 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 kuu- luvan toisaalta maanomistajan oikeuteen, jolloin niiden hyödyntäminen edellyttää maanomista- jan suostumusta. Kolmas tapa ratkaista oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen on käyttää val- tausjärjestelmää, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Eri maissa valittuihin ratkaisuihin on vaikuttanut geologian lisäksi kiinteistöoikeudellinen lähesty- mistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä raaka-aineiden hyödyntämisessä vallinneet suuntaukset.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat niin kutsuttuun valtausjärjestelmään, jossa etu- oikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytä- jällä. Voimassa olevaan sääntelyyn on vaikuttanut muun muassa Suomen kaivoslainsäädännön historialliset perinteet. Suomessa löytäjän oikeus esiintymän hyödyntämiseen on pysynyt peri- aatteellisesti muuttumattomana vuoden 1723 jälkeen ja sitä on noudatettu myös kaivoslainsää- däntöä uudistettaessa vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011. Valitun perusratkaisun on arvioitu turvaavan n parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset.

Kaivoslain mukaiseen toimintaan ja lupa-asioiden käsittelyyn sovelletaan kaivoslain rinnalla muuta soveltuvaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi etsintätyön ja malminetsinnän osalta toiminnalle asettaa reunaehtoja niin kaivoslain säännökset ja niiden perusteella annetut lupamääräykset kuin muusta lainsäädännöstä johtuvat rajoitteet. Varsinainen kaivostoiminta edellyttää useita eri la- kien 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 kullanhuuhdontaluvasta. Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain mukaisen ainesten 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 saamat selvitykset eivät edellytä muutoksia kaivossäänte- lyn perusratkaisuihin. Myöskään Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen annettu eduskunnan vastaus tai talousvaliokunnan asiasta antama mietintö eivät edellytä edellä kuvattuihin kaivos- sääntelyn perusratkaisuihin muutoksia.

* + 1. Etsintätyö

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

Etsintätyötä koskeva kielto aiheuttaa vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä tar- koittaisi 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, kaukokartoi- tusmenetelmin, geofysikaalisin mittauksin ja geologisin maastohavainnoin, aiheuttamatta va- hinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä.

Etsintätyötä koskevien kieltojen takia malminetsintää ei voi suorittaa etsintätyönä.

Maaperästä ja kallioperästä tehtävän vähäisen näytteenoton sallittavuutta pykälän nojalla on ar- vioitava tapauskohtaisesti. Näytteenotto saattaa edellyttää maapeitteen poistamista tai kuopan kaivamista, mutta tällaiset tutkimuspaikat on mahdollista ennallistaa siten, että havaittavaa va- hinkoa ei jää. Sen sijaan iskuporakalustolla tai kairauskoneella tehtävä näytteenotto taikka kai- vinkoneella tehtävät tutkimuskaivannot ja -ojat eivät pykälän mukaan ole mahdollisia. Teknologinen kehitys?

Etsintätyötä koskevat samat liikkumis- ja muut yleiset rajoitukset kuin jokamiehenoikeuksia, eikä etsintätyöllä voida rajoittaa muuta jokamiehenoikeuteen perustuvaa toimintaa.

Etsintätyössä on noudatettava kaivoslain 3 §:ssä mainittuja lakeja kuten luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (527/2014) 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 tutki- muksesta, malminetsinnästä ja alueella liikkumisesta. Luonnonsuojelulain 13 §:n nojalla kan- sallispuistossa ja luonnonpuistossa ei saa vahingoittaa maa- tai kallioperää. Yksityisillä luon- nonsuojelualueilla etsintätyössä on noudatettava aluetta koskevia erityismääräyksiä.

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

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §: n 1 momentissa tarkoitetun vähäisen näytteenoton aloittamista tehtävä kaivos- lain 8 §:n mukainen kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiin- teistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Ilmoituksessa on esi- tettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suun- nitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteen- oton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista.

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

* + 1. Varausjärjestelmä

Voimassa oleva kaivoslaki sisältää lupamenettelystä erillisen varausjärjestelmän, joka mahdol- listaa tietyn rajatun alueen varaamisen malminetsintäluvan valmistelua varten. Varauksen oi- keusvaikutukset ulottuvat ainoastaan varaajan etuoikeuteen hakea varausilmoituksen voimassa- olon 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 luvanvaraisuuteen rinnastettavana sääntelynä. Hallinto-oikeus on todennut, että varausilmoiuksella hakija voi varata itselleen alueen malminetsintäluoahakemuksen valmistelua varten. Malminetsintäluvan tai kaivosluvan myöntäminen muille kuin ilmoituksen tekijälle ei ole mahdollista alueella, josta on tehty hyväksyttävä varausilmoitus. Hallinto-okeus katsoo, että muita oikeusvaikutuksia ei varauspäätöksellä ole. Se painottaa myös, että varauspäätös ei anna minkäänlaista oikeutta malminetsintään vaan varaaja oikeus malminetsintään perustuu kaivoslain 7 §:ään ja tai kiinteistönomistajan kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen. Hallinto-oikeus toteaa, että varauspäätöksellä ei ole vaiktuksia maankäytön suunnitteluun, vesihuoltoon, alueen loma-asumiseen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin

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 alu- eesta, jota etuoikeuden varaus koskee eli varausalueesta. Lisäksi varausilmoituksessa on esitet- tävä mitä kaivosmineraaleja varaaja otaksuu varausalueella olevan sekä varaajan ehdotus va- rausalueen nimeksi. Koska varauksen tarkoituksena on varmistaa etuoikeus malminetsintälupa- hakemuksen tekemiseen, tulee varausilmoituksessa olla riittävän tarkka suunnitelma malminet- sintälupahakemuksen valmistelusta ja selvitys valmisteluresursseista.

Varausilmoituksen alueellisista esteistä säädetään kaivoslailla, mutta huomattavasti väljemmin kuin esimerkiksi malminetsintäluvan alueellisista esteistä. Voimassa olevan kaivoslain mukai- sina varauksen alueellisina esteinä pidetään lähinnä myönnettyjä kaivoslain mukaisia lupia, ai- kaisemmin vireille tulleita varausilmoituksia ja lupahakemuksia. Koska varauksen vaikutukset rajoittuvat malminetsintäluvan hakemista koskevaan etuoikeuteen eikä varaus oikeuta malmin- etsintään, ei voimassa olevaa kaivoslakia säädettäessä katsottu tarpeelliseksi jättää varausalueen ulkopuolelle muita alueita kuten alueita, joille lähtökohtaisesti ei voida myöntää malminetsin- tälupaa.

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

Voimassa oleva sääntely edellyttää kaivosviranomaisen harkitsemaan tapauskohtaisesti varaus- päätöksen voimassaoloa. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta har- kitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminet- sintälupahakemuksen 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 lyhy- emmäksi, ellei varausilmoituksen hylkäämiselle ole lain mukaisia perusteita.

Varauspäätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella.. Jukisesta 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.

Kaivosvi- ranomaisen on toimitettava varauspäätös varaajalle. Kaivosviranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteis- töjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Tarkoiuksena on, että tieto varauksesta saavuttaa kaikki alueen kinnteistöjen omistajat ja haltijat.

##### .

Varauspäätöstä ei ole mahdollista siirtää. Varauksen siirtomahdollisuutta ei ole pidetty perus- teltuna muun muassa siitä syystä, että varausilmoituksen käsittelyyn ei liity perusteellista lupa- menettelyn kaltaista selvitystä, vaan varauspäätös perustuu lähinnä varaajan ilmoittamiin tietoi- hin.

Kaivoslain 162 §:ssä säädetään muutoksenhausta kaivosviranomaisen päätökseen. Pykälän mu- kaan kaivosviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäytöstä hallintoasioissa (808/2019, *hallintoprosesilaki)* säädetään. , Varausilmoituksen johdosta tehty varaus- päätös, on se sitten myönteinen tai kielteinen, sisältää oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun ratkaisun, joten päätös on valituskelpoinen. Valittamista varauspäätöksestä ei ole kielletty kaivoslain 162 §:ssä tai missään muussakaan säännöksessä. Koska kaivoslain 165 §:ssä ei säädetä tarkemmin valitusoikeudesta varauspäätösten osalta, määräytyy valitusoikeus hallin- toprosessilain 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. Viranomainen saa hakea muutosta va- littamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kaivoslaissa tai sen esitöissä ei ole eritelty niitä tahoja, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun varauspäätös välittömästi vaikuttaa. Ottaen huomioon varauksen oikeusvaikutukset, vali- tusoikeus voidaan katsoa olevan ainakin varaajalla sekä samalle alueelle sijoittuvan luvan hal- tijalla tai samalle alueelle sijoittuvan hakemuksen jättäneellä hakijalla.

Varaus antaa varaajalle etuoikeuden malminetsintälupaan mutta lupauksena malminetsintälu- van myöntämiseksi varausta ei voida perustellusti pitää; malminetsintäluvan myöntämisen edel- lytykset ja esteet harkitaan aina erikseen ja tapauskohtaisesti, kun malminetsintää koskeva lupa- asia on saatettu vireille kaivosviranomaisessa. Edellä selostetun vuoksi varausilmoitusta käsi- teltäessä ei arvioida mahdollisen malminetsinnän vaikutuksia sen varalta, että varaaja saattaisi varausaluetta koskevan malmimalminetsintälupahakemuksen vireille. Vastaavasti edellä selos- tetun vuoksi varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ei harkita mahdollisen kaivoksen vaiku- tuksia. Varausilmoituksista on tehty valituksia hallinto-oikeuteen (20/0196/3,22.10.2020 ja 21/0009/3, 4..2021)), mutta on jättänyt valtiukset 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 varauspäätöksellä ei ole vaikutusta metsänhoitoon, maatalouteen, virkistyskäyttöön tai luontoarvoihin. Hallinto-oikeus katsoi, että varauspäätöksellä ei ole sellaisia oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia valittajien oikeuteen tai etuun maanomistajina luontoarvoista huolestuneina henkilöinä, että heillä olisi valitusoikeus asiassa. . Itä- Suomen hallintooikeus totesi päätöksessä 21/009/3 ananttu 4.2. 2021 että ko varauspäätöksellä ei ole sellaisia oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia valittajien oikeuteen, velvolisuuteen tai etuun kuntina, alueen maanomistajina, seurakuntana tai muutoin luontoarvoista huolestuneina henkilöinä, että valittajilla olisi valitusoikeus asassa. Tässä päätöksessä hallinto-oikeus arvioi lisäksi oliko asianomaisilla kunnilla valistusoikeus viranomaisna niiden valvottavana olevien kuntien- ja kaupungin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, että valitusoikeus varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa asiassaolisi tarpeen kuntien tehtävien toteuttamiseksi. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajilla ei ole valitusoikeutta ja jätti varaukset tutkimatta.

* + 1. 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 malminet- sintää, joka vaatii erityisosaamista ja merkittäviä taloudellisia resursseja. Toiminta sisältää

myös huomattavia taloudellisia riskejä. Kaivoslain mukaisella malminetsinnällä tarkoitetaan kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologi- sia, 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 jär- jestetty siten, että yksityisillä toimijoilla on malminetsintään asianmukainen kannuste??

Voimassa olevassa kaivoslaissa on valtausjärjestelmän piirteitä; etuoikeus esiintymän hyödyn- tämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Tällä kaivoslain perus- ratkaisulla om katsottu parhaiten turvattavan malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset. Suomessa löy- täjän 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 malmin- etsintätutkimuksia koskeville investoinneille sellaista suojaa, jonka perusteellaluvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupaan.

Edellä kuvatun perusratkaisun lisäksi yksityisrahoitteisen malminetsinnän edellytyksinä voi- daan pitää ennakoitavissa olevia ja läpinäkyviä lupamenettelyitä, viranomaistoiminnan luotet- tavuutta, lupien pysyvyyttä ja siirrettävyyttä sekä malminetsintäluvan tuottamaa etuoikeutta muihin toiminnanharjoittajiin nähden hakea kaivoslupaa esiintymän hyödyntämiseksi.

Kaivoslain 9 §:n mukaan malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen lupa (malminetsintä- lupa), jos malminetsintää ei voida toteuttaa 7 §:n mukaan etsintätyönä tai jos kiinteistön omis- taja ei ole antanut siihen suostumustaan.

Malminetsintäluvan nojalla toiminnanharjoittajalla on oikeus toisenkin maalla suorittaa geolo- gista tutkimusta ja kartoitusta hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseksi. Luvanhal- tija voi varsin vapaasti suunnitella malminetsintäalueella tapahtuvan tutkimustoiminnan. Sallit- tuja toimenpiteitä olisivat sen mukaan kuin luvassa tarkemmin määrätään malminetsinnän kan- nalta 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 maisemal- listen tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä tai, jos malminetsintä kohdistuu uraania tai to- riumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen.

Koska malminetsintälupa tuo haltijalleen etuoikeuden hakea luvan voimassaolon aikana kai- voslupaa 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 arvioi- daan eri viranomaisten taholta ja erilaiset ympäristölliset ja muut näkökulmat huomioiden, ja asettaen sille asianmukaiset reunaehdot ja rajoitukset.

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käy- töstä 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 malmin- etsintäluvassa annettavat määräykset voivat huomattavasti poiketa toisistaan. Lupamääräyksiä on mahdollista antaa esimerkiksi malminetsintätutkimuksista aiheutuvien haittojen välttä- miseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä yleisen turvallisuuden varmista- miseksi tarpeellisista seikoista. Malminetsintää kuten muutakin kaivostoimintaa linjaavat lain 1 §:n linjaukset.

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Kaivoslain 51 §:ssä säädetään malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä. Pykälän 1 mo- mentin 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 pois- taminen edellyttää sitä.1

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

Kaivosviranomaisen tulee lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä tutkimussuun- nitelman mukaisen malminetsinnän luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, malminetsintä- alueen 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 liitty- vistä laitteista ja rakennelmista, jolloin määräysten yksityiskohtaisuutta on tarpeen ar- vioida ottaen huomioon suunnitelluista toimenpiteistä aiheutuvien vahinkojen, haitto- jen ja häiriöiden laatu ja laajuus sekä tutkimuksen kohteena olevaan alueeseen liittyvät muut käyttötarkoitukset;
* poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;
* sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitetulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;

1 Kaivoslain 45 §:ssä säädetään lupaharkinnan perusteista. Pykälän mukaan malminetsintälupa, kaivos- lupa ja kullanhuuhdontalupa tulee myöntää, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Lupaharkinta on siten pohjimmiltaan oi- keusharkintaa. Pykälän toisen lauseen mukaan lupa voidaan kuitenkin laissa säädetystä estees-tä huoli- matta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

* tutkimustöitä ja -tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta, jonka osalta tarkoituk- sena on, että kaivosviranomainen tarkentaisi kaivoslain 14 §:ssä säädettyä velvolli- suutta muun muassa selvitysvelvollisuuden ajankohdan sekä tehtyjen tutkimustöiden ja

-tulosten kuvauksen osalta;

* jälkitoimenpiteistä ja ajankohdasta, jolloin jälkitoimenpiteitä koskeva ilmoitus on vii- meistään tehtävä. Kohdan tarkoituksena on, että kaivosviranomainen tarkentaisi kai- voslain 15 §:ssä säädettyä velvollisuutta muun muassa alueen kunnostamista, siistimistä ja luonnonmukaiseen tilaan saattamista koskevista toimenpiteistä sekä kaivosviran- omaiselle toimitettavan tutkimustyöselostuksen ja tietoaineiston sisällöstä ja esitysta- vasta.
* kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta;
* velvollisuudesta ilmoittaa tutkimustöistä asianomaiselle toimialallaan yleistä etua val- vovalle viranomaiselle;
* malminetsintäalueen koon pienentämisen aikataulusta. Kyseinen lupamääräys on tar- peen erityisesti silloin, kun malminetsintäalue on suuri tai siihen kohdistuu muita alu- eiden käyttötarpeita.
* vakuudesta kaivoslain 10 luvun mukaisesti;
* muista malminetsintää ja malminetsintäalueen käyttöä koskevista seikoista sen varmis- tamiseksi, 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 toteut- tamiseen liittyvistä seikoista.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteut- taminen 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 sääs- tävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta ai- heutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

Malminetsintäluvan voimassaoloajan pituuteen liittyvä harkinta

Kaivoslain 60 §:ssä säädetään malminetsintäluvan määräaikaisuudesta. Pykälän mukaan mal- minetsintälupa 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 nel- jäksi vuodeksi. Kaivosviranomaisen on malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkites- saan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika ja

yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentämi- nen.

Voimassaoloajan pituutta koskevan harkinnan lisäksi kaivoslaki antaa kaivosviranomaiselle laajan harkintavallan malminetsintäluvassa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annetta- vista tarpeellisista määräyksistä. Kaivosviranomainen 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 mah- dollista jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta.

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut te- hokasta 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 ylei- selle 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 selvittä- minen ja kaivoslupahakemuksen huolellinen valmistelu vaativat enemmän aikaa. Tämä johti siihen, kaivospiirimääräystä haettiin usein malminetsinnän ollessa vielä kesken ja vain sen var- mistamiseksi, että malminetsintää on mahdollista jatkaa kaivosoikeuden nojalla. Tätä pidettiin epätoivottavana kehityksenä, mistä johtuen malminetsintäluvan voimassaoloaikaa nostettiin merkittävästi vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä samalla kun puutteelli- sina jätetyiltä hakemuksilta evättiin niiden aiemmin antama etuoikeus, joka nyt muodostuu vasta hakemuksen ollessa täydellinen lukuun ottamatta erikseen mainittuja, myöhemmin toimi- tettavia ympäristöselvityksiä.

Malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille maksetaan vuotuista malminetsin- täkorvausta, jota voidaan pitää hyvityksenä kiinteistön omistajan omaisuuteen kohdistuvasta rajoitetusta käyttöoikeudesta. Malminetsintäkorvauksen suuruus kiinteistöä kohti 20 euroa heh- taarilta. Malminetsinnän tehostamiseksi sekä sen estämiseksi, että alueita pidetään tarpeetto- masti malminetsintäluvan käsittäminä alueina, nousee malminetsintäkorvauksen suuruus por- rastetusti neljän vuoden jälkeen 30 euroon, seitsemännen vuoden jälkeen 40 euroon ja kymme- nennen vuoden jälkeen 50 euroon. Jos malminetsintäalueella on useita kiinteistöjen omistajia, kunkin osuus malminetsintäkorvauksesta on jaettava siinä suhteessa kuin heillä on osuutta mal- minetsintäalueeseen.

Malminetsinnän aika aiheutetut haitat, kuten kaadetut puut, korvataan täysimääräisenä eikä kor- vausvelvollisuutta ole muutoinkaan rajattu.

* + 1. Kaivostoiminta

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

Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, kaivostoimin- nassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaaninen 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 kaivostekniik- kaa 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 kai- vosalueen 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 kai- vostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominai- suuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Tämän edellytyksen täyttymisen hakijan tulee osoittaa kai- voslupahakemuksessa.

Pykälän 2 momentti asettaa kaivosalueelle ja kaivoksen apualueelle alueellisia esteitä. Sään- nöksen mukaan kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 mo- mentin 1–5 kohdan mukaan voida myöntää malminetsintälupaa eikä kullanhuuhdontalupaa.

Näitä kaivoslain 46 §:n 1 momentin 1-5 kohdan tarkoittamia alueita ovat kaivoslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetut alueet, kaivoslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet, aiemmin mal- minetsintäalueena 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 säädetyllä tavalla.

Kaivoslupa voidaan kuitenkin myöntää 46 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetusta esteestä huolimatta, jos 46 §:n 2 momentissa säädetyt 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 raken- nuslain 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.

Kaivosluvan myöntäminen perustuu voimassa olevan lain mukaan kokonaisvaltaiseen tarkaste- luun, 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 kaivosluvan 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 aloit- tamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia vel- vollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laimin- lyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden va- hinkojen määrä.

Kaivosluvan hakijan tulee 34 §:n mukaisesti esittää hakemuksessaan riittävän yksityiskohtainen ja luotettava suunnitelma, jonka perusteella lupaviranomaisen on mahdollista arvioida, että ha- kijalla on tarvittavat edellytykset ja myös tarkoitus ryhtyä kaivostoimintaan tai ainakin huoleh- tia kaivostoiminnan aloittamisedellytysten olennaisesta paranemisesta. Säännöksen tarkoituk- sena on erityisesti estää kaivoslupahakemuksen hyväksyminen, jos hakemus on tehty keinotte- lutarkoituksessa tai jos sen tavoitteena on säilyttää esiintymän hyödyntämisoikeus hakijan hal- linnassa ja samalla estää muiden toimijoiden mahdollisuudet esiintymän jatkokehittämiseen.

Kaivosluvan hakijan tulee lupahakemuksessaan erityisesti selvittää kaivostoiminnan toteutta- misen mahdollistava rahoitussuunnitelma, kaivostoiminnan aloittamiseksi toteutetut ja vireillä olevat toimenpiteet (esimerkiksi muun lain nojalla vaadittavia lupia koskevat hakemukset) sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen hallinnan saamiseksi tekeillä olevat järjestelyt. Lupavi- ranomainen arvioisi kaivosluvan myöntämisen esteitä hakemuksessa esitettyjen selvitysten, hyödyntämisen edellyttämien teknisten ja taloudellisten toimenpiteiden sekä hakijan aiemman, vastaavia hankkeita koskevan kokemuksen perusteella.

Pykälän 1 momentin nojalla kaivosluvan myöntämiselle olisi myös este, jos luvan hakija olisi olennaisesti laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia, esimerkiksi jälkitoimenpi- teitä tai korvauksia koskevan velvollisuuden. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on nou- datettava suhteellisuusperiaatetta ja muita hallinnon oikeusperiaatteita.

Pykälän 2 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkit- tävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyk- sin 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 toteutu- essaan toisi huomattavaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle sekä taloudellisten ja työllisyys- vaikutusten kautta yleiselle edulle.

Kaivosluvan lupamääräyksistä

Kaivoslain 52 §:ssä säädetään kaivosluvassa annettavista määräyksistä. Pykälän mukaan kai- vosluvassa on määrättävä muodostettavan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja rajat ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä2 ja 47 §:ssä3 säädetään.

Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainnin ja rajojen määräytymisen lähtökohta on lupaha- kemus. 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 mo- mentin säännön, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuu- della vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Säännös täydentää 45 §:n sään- nöstä, jonka nojalla lupaharkinnassa olisi mahdollista tarvittaessa pienentää alueen kokoa.

Pykälän 3 momentissa säädetään yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista tar- peellisista 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 velvol- lisuuteen. Lupamääräyksissä on annettava kaivostoimintaa koskevat velvoitteet ja ra- joitukset, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle taikka kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksi- tyisen edun loukkausta. Luvanhaltija voidaan myös velvoittaa huolehtimaan muun mu- assa alueella liikkuvan väestön turvallisuudesta.
* toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivos- mineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta;
* esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta;
* poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;
* sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitetulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;
* kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista;

2 Kaivosalueen on oltava yhtenäinen alue, ja sen tulee suuruudeltaan ja muodoltaan olla sellainen, että turvallisuutta, kaivostoiminnan sijoittamista ja kaivostekniikkaa koskevat vaatimukset täyttyvät. Kai- vosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyk- sessä olevan esiintymän laatu ja laajuus.

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

3 Ks. kohta **Virhe. Viitteen lähdettä ei löytynyt.**

* lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamiseen asetettavasta mää- räajasta;
* muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmista- miseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta;
* muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteut- tamiseen liittyvistä seikoista.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteut- taminen 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 sääs- tävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta ai- heutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

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

Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten kaivos- luvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.

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

* + 1. Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet Ympäristönsuojelulain mukainen vakuussääntely

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

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, jätteistä ja niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, 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 rikastus- hiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilan- teissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan.

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ym- päristönsuojelulain jätevakuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liitty- mättömiä rakenteita, kuten mastoja, antenneja ja aitoja. Jätealueiden päästöt ja niiden vesistö- vaikutukset kuuluvat lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan.

Kaivoslain mukainen vakuussääntely

Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanhar- joittaja 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, toiminnanhar- joittajan katoamisen tai muun syyn vuoksi turvautumaan, ja vakuus palautuu aikanaan toimin- nanharjoittajalle.

*Malminetsintä- ja kullanhuuhdontaa koskeva vakuus*

Kaivoslain 107 §:n mukaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhtomisluvan saajan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista var- ten. Malminetsinnän aiheuttamia korvattavia vahinkoja ja haittoja ovat muun muassa omaisuu- den vahingoittuminen tai käytön estyminen taikka omistusoikeuteen perustuvan varallisuusar- voisen edun menettäminen, mukaan lukien omaisuuden siirtäminen ja toisenlaiseksi muuttami- nen sekä kiinteistön tai investointien arvon aleneminen. Myös metsäautotien vahingoittuminen olisi korvattava. Korvattavia vahinkoja ja haittoja olisivat myös erityisiin käyttöoikeuksiin, esi- merkiksi rasite- ja nautintaoikeuksiin, liittyvät menetykset. Lisäksi ansiomenetykset, esimer- kiksi porotalouden tai muun luvallisen ansiotoiminnan harjoittamisen vaikeutuminen tai esty- minen, olisi korvattava. Vahinkona tai haittana ei kuitenkaan korvattaisi jokamiehenoikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista. Pykälän tarkoittamia jälki- toimenpiteitä 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 mer- kittävä.

Kaivoslain 107 §:n mukaan vakuutta ei ole tarpeen asettaa, jos vakuuden asettamista on pidet- tävä 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 luvanhaltijakohtaisen vakuuden asemesta.

Malminetsintälupaan sisältyvän vakuuden määrää asetettaessa kaivosviranomaisen on erityi- sesti 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 kai- vostoiminnan 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 kullan- huuhdontalupaa muutetaan 69 §:n mukaisesti tai lupien voimassaoloa jatketaan 61, 63 tai 65 §:n mukaisesti.

Kaivoslain 110 :n nojalla kaivosviranomaisen tulee vapauttaa vakuus, kun luvanhaltija on täyt- tänyt asianomaiset velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain.

*Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden kattavuus*

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

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

* 143 §:n mukainen velvollisuus saattaa kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuu- den vaatimaan kuntoon, huolehtia edellä mainituiden alueiden kunnostamisesta, siistimi- sestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa erikseen määrätyt toimenpiteet; sekä
* [144 §](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110621#a621-2011):n mukainen velvollisuus poistaa alueilta kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat.
* 150 §:n mukaan toiminnanharjoittajan vastuu kaivosluvassa annettujen määräysten tai kai- vostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kai- voksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustan- nuksista jatkuu kaivostoiminnan päätyttyä. Pykälä antaa kaivosviranomaiselle mahdollisuu- den antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Huomion arvoisena kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn osalta on pidettävä sitä, että kaivos- toiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan kaivoslain 8 luvun mukaisessa kaivostoi- mituksessa 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 kaivoslaissa 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 määrätyllä vakuu- della 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, tu- lee 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 toi- mivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Myös vakuus asetetaan kaivoslain nojalla tarpeellisille toi- menpiteille, 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 kaivannaisjät- teen 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 liittyvää vakuutta asetettaessa.

Jotta kaivosvakuuden kattamia toimenpiteitä on mahdollista arvioida, tulee määritellä se vel- voitteiden joukko, jotka kuuluvat kaivosvakuuden piiriin. Kaivostoiminnalle asetettavan vakuu- den 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 mer- kittävästi louhintatapa ja kaivosalueelle sijoitetut kaivoksen toiminnot.

Kaivoslain mukaisesti kaivosviranomainen antaa lopettamispäätöksessä tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualu- een seurannasta. Kaivostoiminnan harjoittaja vastaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeen kai- vostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivok- sen apualueen seurannasta ja korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Vakuudella katettavat lopulliset kustannukset ovat tiedossa vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen lopputarkas- tuksen jälkeen ja viimeistään 147 §:n mukaisessa kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä.

* + 1. Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä

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

Voimassa oleva kaivoslaki pyrkii turvaamaan kuntien vaikuttamismahdollisuudet, jotta mal- minetsintää ja erityisesti kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa on mahdollista ottaa huo- mioon 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 alu- eelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Mo- mentin 7 kohdan mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. Pykälän yk- sityiskohtaisten perusteluiden mukaan 6 kohdassa viitattujen oikeusvaikutteisten kaavojen ta- paan myös maakuntakaavat voidaan ottaa huomioon. Pykälän sanamuoto mahdollistaa tapaus- kohtaisen harkinnan ottaen huomioon toisaalta kaava ja sen kaavamerkinnät sekä toisaalta ha- kemuksen 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. Ti- lanne on kuitenkin toinen, jos tarkoituksena on tehdä koelouhintaa taikka laajuudeltaan tai vai- kutuksiltaan 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 toi- mintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnis- tettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriar- voilla. Säännöstä on tarkoitettu tulkittavan siten, että tällaiselle pätevälle syylle annettaisiin kes- keinen merkitys päätöksenteossa. Tulkinnassa olisi toisaalta otettava huomioon, että malminet- sintäluvan voimassaoloaika voidaan tarvittaessa rajoittaa siten, ettei luvasta aiheudu haittaa tai häiriötä alueiden käyttöön liittyvän pätevän syyn kannalta. Ehdotuksen ei voida katsoa sisältä- vän 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 vaikutuk- sia alueiden käyttötarpeille sen varalta, että malminetsintä johtaisi kaivostoiminnassa hyödyn- tämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseen. Käytännössä kyseisten seikkojen arvioiminen on jo lähtökohtaisesti mahdotonta, sillä mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttö- tarpeille ei voida arvioida ilman malminetsinnän toteuttamista. Malminetsinnän avulla toimin- nanharjoittajat 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 raken- nuslain 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 to- detaan, että myös maakuntakaava voi usein olla riittävä. Kaivoslain 47 §:n 4 momentti peruste- luineen vaikuttaisi asettavan kunnan hyväksymän asemakaavan ja yleiskaavan, maakuntaliiton hyväksymän maakuntakaavan sekä maankäyttöön liittyvän, kunnan, maakunnan liiton ja elin- keino-, liikenne ja ympäristökeskuksen tekemän selvityksen, toistensa vaihtoehdoiksi.

* + 1. Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus

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

Etsintätyöstä vastaava on velvollinen 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.

Malminetsintäluvan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voi- vat 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.

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

Kaivosviranomaisen on tiedotettava kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastuksesta alueen hallin- nasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle.

Lupaviranomaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa 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 tarpeetonta.

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

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

Lupaviranomaisen on toimitettava jäljennös lupapäätöksestä niille, jotka ovat tätä erikseen pyy- täneet.

Lupaviranomaisen on ilmoitettava päätöksen antamisesta niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet, sekä niille asianosaisille, joita asia erityisesti kos- kee. Jos päätöksestä on ilmoitettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, sovelletaan vastaavasti, mitä lupahakemuksesta tiedottami- sesta 40 §:n 2 momentissa säädetään. Jos päätöksestä on annettava tieto yhteisen alueen järjes- täytymättömälle 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 alle- kirjoittajalle.

Lupaviranomaisen on huolehdittava, että kunnat, joiden alueita päätös koskee, julkaisevat vii- pymättä tiedon päätöksestä siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Lupa- viranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetun toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäi- nen tai sen julkaiseminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

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

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

Malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista, muutta- mista ja peruuttamista sekä kaivosaluelunastusluvan voimassaolon jatkamista ja raukeamista koskeva asia on käsiteltävä noudattaen vastaavasti, mitä tässä laissa säädetään asianomaista lu- paa 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 kaivos- alueeseen kuuluvien kiinteistön 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 saa- van tiedon asiasta.

* + 1. Luvan siirtäminen

Malminetsintälupaan ja kaivoslupaan liittyvien varallisuusoikeudellisten näkökohtien vuoksi kaivoslain nojalla myönnetyt luvat ovat siirtokelpoisia. Varauspäätöstä ei ole mahdollista siir- tää. Lupahakemus on rekisteriteknisesti mahdollista siirtää mutta kaivosviranomainen 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 hy- väksymistä varten luvanhaltijan on haettava luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemus kaivosvi- ranomaiselle.

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

Kaivoslain 31 §:ssä säädetään luvan hakemisesta ja hakijoista. Säännöksen mukaan malminet- sintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeu- desta 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 edellytys- ten 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 tuotta- mista 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 käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvit- tavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan ha- kemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus.

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

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

Kaivosviranomainen voi hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa kos- kevan 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 paina- via perusteita epäillä siirron saajan edellytyksiä tai tarkoitusta ryhtyä luvan mukaiseen toimin- taan taikka, kun kyse on kaivosluvasta, huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta. Kaivosviran- omainen 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 julkipanome- nettelyä 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 kaivoslu- van siirron saaja ovat velvoitettuja ilmoittamaan siirrosta luvassa tarkoitettuun malminetsintä- alueeseen tai kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Kaivosviranomaisen antamaan luvan siirtoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valitta- malla 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. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan ylei- sen edun vuoksi. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kor- keimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

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

* + 1. 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](https://www.edilex.fi/he/19930309), PeVL 29/2004 vp ja 21/2007 vp). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saame- laisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla sää- detään. 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 kulttuuri-käsite kattaa myös saame- laiskulttuuriin olennaisena osana kuuluvan poronhoidon sekä kalastuksen.

KHO:n ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 mo- mentti 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 al- kuperäiskansana ja yhteensovittaa laki kolttalain tavoitteiden kanssa.

Saamelaiskäräjille ilmoitetaan kaivoslain 12 §:n nojalla etukäteen malminetsintäalueen ja 27

§:n nojalla kullanhuuhdonta-alueen maastotöistä, 15 §:n nojalla malminetsintäalueen jälkitoi- menpiteistä sekä 30 §:n nojalla kullanhuuhdonta-alueen ja 146 §:n nojalla kaivosalueen loppu- tarkastuksesta.

Voimassa olevan kaivoslain 38 §:ssä säädetään asian selvittämisestä saamelaisten kotiseutualu- eella. Säännöksen nojalla kaivosviranomainen olisi muun muassa velvollinen yhteistyössä saa- melaiskäräjien kanssa selvittämään luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saa- melaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana sekä harkitsemaan haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Säännöstä sovelletaan myös silloin, kun saamelaisten ko- tiseutualueen ulkopuolella on tarkoitus toteuttaa hanke, jolla on huomattava merkitys saame- laisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

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 olen- naisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saame- laiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria;
2. heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella;
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 tarpeel- liset lupamääräyksetporonhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoito- alueella ja sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitetulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuk- sia koltta-alueella.

Voimassa olevan kaivoslain 58 §:ssä säädetään, miten lupapäätöksestä tiedotetaan saamelais- käräjille.

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

Edellä mainittujen säännösten lisäksi saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana turvaavat voi- massa 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 rajoi- tuksen kanssa.

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

* + 1. Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä

Poronhoitolaissa (848/1990) säädetään poronhoitoalueesta, joka kattaa noin kolmanneksen Suo- men pinta-alasta. Poronhoidon harjoittaminen on poronhoitolaissa säädetyin rajoituksin sallittua poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta.

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

Poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut valtion maat muodostavat erityisesti poronhoi- toon tarkoitetun alueen (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 po- ronhoitoa koskeva sääntelyn kanssa yhteen, johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Sen lisäksi, että kaivoslain mukaiseen toimintaan sovellettava muun keskeisen lainsäädännön lisäksi poron- hoitolakia, sisältää kaivoslaki erityissääntelyä, joilla poronhoitoa elinkeinonaan harjoittavien oikeudet on pyritty erilaisissa lupamenettelyissä huomioimaan ja turvaamaan.

Kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osal- lisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat vain poronhoitolain mukaisen po- ronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoito- aluetta.

* 1. **Suhde muuhun lainsäädäntöön**
     1. Ympäristönsuojelulaki

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

Ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheutta- vaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Luvanvaraisista toiminnoista säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000). Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan a alakohdan mukaan kaivostoiminta ja koneellinen kullanhuuhdonta edellyttää aina ym- päristölupaa. Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan b alakohdan mukaan malmin ja mineraalin rikastamolla on oltava ympäristölupa.

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, jätteistä ja niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä. Jos toimintaan sisältyy jätteiden hyödyntämistä tai käsittelyä, on toiminnanharjoittajan asetettava riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi.

Kaivostoimintaa tai siihen rinnastettavaa toimintaa koskevassa ympäristöluvassa annettava tar- peelliset määräykset kaivannaisjätteistä sekä toimintaa koskevasta jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Kaivannaisjätteen sijoittamiseen käytettävän alueen luvassa on annettava tarpeelliset jätealuetta koskevat määräykset.

Ympäristönsuojelulain 7 §:ssä säädetään maaperän pilaamiskiellosta ja 8 §:ssä pohjaveden pi- laamiskiellosta. Näitä ehdottomia kieltoja on suoraan ympäristönsuojelulain nojalla noudatet- tava myös muussa kaivoslakiin perustuvassa toiminnassa.

* + 1. Vesilaki

Kaivoskohteiden rakentaminen, kaivos- ja rikastustoiminta sekä kaivosten jälkihoitotoimenpi- teet edellyttävät lähes poikkeuksetta myös veden käyttöä, vesistörakentamista, veden johtamista ja kuivatusta, jätevesien käsittelyä sekä pohja- ja pintavesien suojelunäkökohtien huomioon ot- tamista. Vesi ja vesien käyttö tai veden rajaaminen liittyvät kaivostoiminnassa joko raaka-ai- neisiin, kuljetusvälineisiin taikka jätteisiin.

Vettä ja vesien käyttöä sekä veden rajaamista koskevat edellytykset otetaan huomioon ympä- ristönsuojelulain 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.

Vesilain mukaisen luvan tarve riippuu hankkeen arvioiduista vaikutuksista eli siitä, rikkooko hanke vesilaissa asetettuja vesistön sulkemiskieltoa (vesilain 1 luvun 12—14 §) tai muuttamis- kieltoa (vesilain 1 luvun 15 §) taikka pohjaveden muuttamiskieltoa (vesilain 1 luvun 18 §). Tyypillisiä vesilain mukaisia toimintoja ovat: louhosalueiden ojitus ja louhosten kuivana pito, pohjaveden ottaminen, veden johtaminen, poikkeukset vesilain 1 luvun pienvesien suojeluun, vesi- ja maa-alueiden kuivatus, veden pinnan nosto tai lasku, vesistöjen säännöstely ja erilaiset vesilain 2 luvun mukaiset rakennushankkeet (esimerkiksi uomien siirrot, putkitukset, sillat, ali- tukset, pengerrykset, padot).

Vesilain 1 luvun 18 §:ssä säädetty pohjaveden muuttamiskielto tarkoittaa, että ilman vesilain mukaista lupaa ei saa ryhtyä toimenpiteisiin, joista voi aiheutua esimerkiksi pohjavettä ottavan laitoksen vedensaannin vaikeutuminen, tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen antoisuuden olennainen väheneminen tai sen hyväksikäyttömahdollisuuden muu huonontuminen taikka toisen kiinteistöllä talousveden saannin vaikeutuminen. Vesilain mukainen lupa pohjaveden muuttamiskiellosta poikkeamiseen voidaan tarvita, jos suunniteltu kaivoshanke kohdistuu pohjaveden pinnan alapuolelle, pohjavedenottamon suoja-alueelle tai laaja-alaisesti pohjavesialueelle.

Koska koneellinen kullanhuuhdonta ja kaivostoiminta voivat edellyttää sekä ympäristönsuoje- lulain että vesilain mukaista lupaa, voidaan lupa-asiat käsitellä yhdessä ja ratkaista samalla pää- töksellä.

* + 1. Laki eräistä naapuruussuhteista

Kaivostoiminta saattaa aiheuttaa sellaista rasitusta naapurikiinteistölle, josta säädetään eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa. Lain 17 §:n 1 momentin 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 pai- kalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaan ympäristölupa vaaditaan toimintaan, josta saattaa aiheu- tua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasi- tusta.

* + 1. Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) on ollut voimassa vuodesta 1997 alkaen. Lain päätavoite on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Luonnonsuojelulailla turvataan Suomen luontoa en- nen kaikkea rauhoittamalla luonnonsuojelualueita sekä suojelemalla luontotyyppejä ja eliöla- jeja. Lain avulla pyritään turvaamaan Suomen lajien ja luontotyyppien elinvoimaisuus, eli saa- vuttamaan 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 koske- vat 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.

Geologisten tutkimusten ja malminetsinnän sallittavuus aikaisemman luonnonsuojelulain [(71/1923)](https://www.edilex.fi/smur/19230071) 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 kuuluvalle alueelle voidaan luonnonsuojelulain nojalla perustaa luonnonsuojelu- alue. Määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja hoidosta annetaan luonnonsuojelualueen pe- rustamispäätöksessä. Luonnonsuojelulain 24 §:n 4 momentin nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonnonsuojelualuetta koske- vista 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 kaik- keen toimintaan, joka tapahtuu Natura 2000 -verkoston alueella tai jonka vaikutukset voivat ulottua Natura 2000 -verkoston alueelle. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädettyä arviointivaati- musta ja lausuntomenettelyä sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, jotka joko yksistään tai tarkas- teluna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi hei- kentävät niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkos- toon. 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 pää- töksenteossa ja muussa toiminnassa, josta on yksilöity viittaussäännös lain 3 §:ssä. Pykälän mu- kaan lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on nouda- tettava muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996). Tämän osalta on huomattava, että viit- taussäännöksen nojalla luonnonsuojelulain velvoitteet koskevat paitsi viranomaisia myös toi- minnanharjoittajia. Säännös vastaa aineelliselta sisällöltään ympäristönsuojelulain 48 §:n 3 mo- menttia, 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 lu- paviranomaiset eivät ole toimivaltaisia viranomaisia luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa, jolloin kaivoslain mukaiset lupaviranomaiset eivät voi tehdä päätöksiä luonnonsuojelulain no- jalla. Sen sijaan kaivoslain mukaisten lupaviranomaisten on päätöksenteossa huomioitava luon- nonsuojelulain säännökset ja tarvittaessa antaa yksilöityjä lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei kaivoslain mukaisessa toiminnassa aiheudu kaivoslaista tai muusta laista, kuten luonnon- suojelulaista, johtuvaa kiellettyä seurausta. Luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta kaivos- lain mukaisiin lupapäätöksiin liitetään toimenpiteitä rajaavia lupaehtoja tai ajallisia rajoituksia.

Kaivoslain 168 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän mukaan mal- minetsintälupaan tai kullanhuuhdontalupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oi- keuttava lupapäätös on lainvoimainen ja luvassa määrätty vakuus on asetettu. Jos asianomaisen toimenpiteen suorittaminen edellyttää muualla lainsäädännössä vaadittua lupaa, saa toimenpi- teen kuitenkin aloittaa vasta, kun asianomainen lupapäätös on lainvoimainen tai toiminnan aloit- tamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta.

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

* + 1. Erämaalaki

Erämaalaissa [(62/1991)](https://www.edilex.fi/smur/19910062) säädetään laissa perustetuista erämaa-alueista sekä erämaa-alueiden säilyttämisestä ja käytöstä. Erämaalailla perustettuja erämaa-alueita on 12, jotka ovat Metsähal- lituksen hoidossa. Erämaa-alueet eivät ole varsinaisia luonnonsuojelualueita, mutta kuuluvat Suomen Natura 2000 -verkostoon.

Erämaa-alueet on perustettu alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja edellytysten kehittä- miseksi. Erämaat toimivat merkittävinä virkistyskäytön kohteina ja niiden avulla ylläpidetään eränkäyntiperinteitä ja -kulttuuria. Toimintaa erämaissa ohjataan Metsähallituksen yhdessä alu- een toimijoiden kanssa laatimilla, ympäristöministeriön vahvistamilla hoito- ja käyttösuunnitel- milla.

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

Erämaalain 4 §:n mukaan erämaa-alueet ovat valtion omistamia maa-alueita eikä alueeseen koh- distuvaa käyttöoikeutta 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 luo- vuttamiseen sellaista hanketta varten, joka on tarpeen puolustusvalmiuden tai rajavartiolaitok- sen 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.

* + 1. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

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

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:n mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on mer-

kittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavat hank- keet ja niiden muutokset on lueteltu lain liitteessä 1, jonka mukaan ympäristövaikutusten arvi- ointimenettelyä sovelletaan kaivosmineraalien louhintaan, paikalla tapahtuvaan rikastamiseen ja käsittelyyn, kun kaivoksen pinta-ala on yli 25 hehtaaria, tai irrotettavan aineksen kokonais- määrä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa. YVA-menettelyä sovelletaan aina myös asbestin ja uraanin louhintaan sekä niiden rikastamiseen ja käsittelyyn lukuun ottamatta koelouhintaa, koerikastamista ja muuta vastaavaa käsittelyä (2 kohdan c ja d alakohta).

Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteu- tetun 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 ympäristövai- kutuksia. Tällöin päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta edellä mainitun kaltaiseen yk- sittäistapaukseen 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 arviointiselostuk- sen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tar- koitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat.

viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastetta- vaa päätöstä, ennen kuin se on saanut käyttöönsä ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yh- teysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Lain 26 §:n mukaan lupapäätökseen on sisälly- tettävä perusteltu päätelmä, ja siinä on otettava huomioon arviointiselostusta koskevat ja 29 §:n mukaiset kuulemisten tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kan- sainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

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

Lain 56 §:n 2 momentin mukaan, jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenette- lystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen te- kemä perusteltu päätelmä. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointi- selostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 §:ssä tarkoitetut, valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät kansainvälistä kuule- mista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

* + 1. Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta

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

Lakia sovelletaan ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelu- lain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turval- lisuudesta annetun lain mukaisten lupa-asioiden käsittelyyn. Edellytyksenä lupa-asioiden käsit- telyn yhteensovittamiselle on, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ym-

päristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa ainesten ottamiseen. Ai- nakin 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 toimenpide- lupa, 127 §:n mukainen rakennuksen purkamislupa tai 128 §:n mukainen maisematyölupa, kai- voslain 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 käsi- tellä yhdessä muuta kuin hakijan hakemuksesta.

* + 1. Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää kaavoitusta, rakentamista ja siihen liittyviä lupia koskevat perussäännökset.

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 val- mistelussa ja turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus sisältävät säännöksiä muun muassa kaavoituksesta ja rakentamisesta, joilla luodaan muun muassa edellytykset kaivostoiminnan maankäytölle. Kaa- voituksesta johtuvat alueiden käyttöön liittyvät tavoitteet voivat myös asettaa esteitä kaivoslain mukaiselle toiminnalle.

* + 1. Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain [(1710/1995)](https://www.edilex.fi/smur/19951710) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti ehkäistä haittoja, joita luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle edulle taikka yksityiselle edulle aiheutuu moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämi- sestä maastossa ja moottorikelkkailureitillä, sekä edistää liikenneturvallisuutta.

Maastoliikennelain 4 §:n mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa.

Pykälän mukaan lupaa ei kuitenkaan tarvita kaivoslaissa tarkoitetulla malminetsintäalueella ja 30 metrin etäisyydellä sen rajasta eikä kaivoksen apualueella asianomaisessa malminetsintälu- vassa tai kaivosluvassa tarkoitetun 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.

1. **Tavoitteet**
   1. **Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano**

Esityksen tavoitteena on uudistaa kaivoslakia siten, että kaivosten ympäristönsuojelua paranne- taan.

Esityksen tavoitteen saavuttamiseksi esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmassa tunnistet- tuja keinoja kaivoslainsäädännön uudistamiseksi siten, että hallitusohjelmaan kirjatut kaivos- lainsäädännön uudistuksen lähtökohdat, *ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toi- mintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdolli- suuksien parantaminen*, huomioidaan.

Esityksessä on edellä esitettyjen keinojen toimeenpanemisen osalta arvioitu erilaisia toteutus- vaihtoehtoja edellä lueteltuihin lähtökohtiin nähden ja valittu parhaiten edellä mainitut lähtö- kohdat sekä hallitusohjelman keinot yhteen sovittava vaihtoehto. Toteutusvaihtoehtoja on käsi- telty tarkemmin kohdassa [x].

Kaivostoimintaan liittyvän sääntelyn ja sen uudistamista koskevien tavoitteiden osalta hallituk- sen esityksessä on huomioitu, että kaivostoimintaa ja etenkin kaivosten ympäristöllisiä kysy- myksiä säännellään kaivoslain lisäksi useiden muiden ympäristösäädösten, kuten ympäristön- suojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovitta- misesta annetun lain kautta.

Useasti ympäristöllisiä kysymyksiä koskevat aineelliset säännökset kaivostoiminnan osalta ha- jautuvat toimintaan soveltuvien säädösten kesken eikä lakien systematiikasta johtuen tietystä kysymyksestä ole tarkoituksenmukaisinta säätää kaivoslailla vaan pikemminkin kyseessä ole- vaa kysymystä laajemmin säätävällä lailla.

Kaivosten ympäristönsuojelun parantamista koskevan hallitusohjelman tavoitteen saavutta- miseksi hallitusohjelmassa on lueteltu seuraavat keinot:

* Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.
* Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien ase- maa ja tiedonsaantioikeutta.
* Otetaan merkittävissä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla al- kuperäiskansojen oikeudet huomioon.
* Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.
* Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhai- sessa vaiheessa.
* Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten ar- vioinnissa kehitetään.
* Kehitetään vakuussääntelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.
* Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.
* Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamis- tarpeita luonnonsuojelualueilla.

#### .

Edellä lueteltujen hallitusohjelmassa tunnistettujen kaivoslainsäädännön uudistamiseen tähtää- vien keinojen toimeenpaneminen edellyttää kaivoslain lisäksi myös muun kaivostoimintaan so- veltuvan lainsäädännön uudistamista. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys on siten yksi osa kai- voslainsäädännön 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.*

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 maan- omistajien asemaa.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn sekä kaivosluvan myöntämisen esteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa kaivoksen vaikutusalueen maanomis- tajien asemaa.

Esityksessä ehdotetaan yleisölle avointen tilaisuuksien järjestämistä vuosittain kullanhuuh- donta-, malminetsintä- sekä kaivoslupien osalta. Tilaisuuksien tarkoituksena on lisätä toiminnan vaikutusalueen maanomistajien tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen sekä toi- minnanharjoittajien välistä vuorovaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi osana kaivoslupahakemuksen käsittelyä järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jonka tarkoituksena olisi lisätä hakemuksen kohteena ole- van kaivostoiminnan vaikutusalueen maanomistajien tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä ole- vien tahojen, hakija ja kaivosviranomaisen välistä vuorovaikutusta.

Esityksen valmistelussa on huomioitu hallituksen esitys [x], jonka tavoitteena on parantaa kai- voslain mukaista tiedottamista.

*Otetaan merkittävissä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkupe- räiskansojen oikeudet huomioon.*

[Neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat toistaiseksi kesken]

*Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ja otetaan huomioon suunnitel- lun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.*

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi säännös koskien hakijan neuvontaa. Sään- nös mahdollistaa ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomai- nen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisi hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakir- jauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnistaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta pa- rantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatun lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietoteknisetratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.

*Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvi- oinnissa kehitetään.*

Muun muassa kaivosten ympäristövaikutusten arviointia säännellään ympäristövaikutusten ar- vioinnista annetulla lailla. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen lakiin.

Valmistelussa on huomioitu Terrafame Oy:n uraanin talteenottoa koskevassa päätöksessä ollut valtioneuvoston lausuma, joka edellyttää, että kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus val- mistelee säännösehdotuksia, 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 osal- taan varmistaa, että kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kai- vosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä ja järjestetään myös muiden kaivosmineraalien hallinta asianmukaisesti.

*Kehitetään vakuussääntelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.*

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn kehittämistä siten, että vakuuden piirissä olevat velvollisuudet ja toimenpiteet sekä vakuusharkinnassa huomioon otettavat seikat olisi nykyistä yksityiskohtaisemmin säännelty joko kaivoslain vakuuksia koskevissa säännök- sissä tai kaivoslain nojalla annettavassa asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi asetuksen- antovaltuutusten 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 ar- vioitu, että merenpohjan mineraaleja koskeva sääntely on muusta kaivostoiminnasta erillinen itsenäinen sääntelykokonaisuus ja kyseisiin merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoi- minta selvitetään oma hankkeena. Voimassa oleva sääntely merenpohjan mineraaleista löytyy Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa hakemuk-

sesta suostumuksen hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luon- nonvaroja sekä tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talous- vyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntämi- nen (*hyödyntämisoikeus*).

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole hankkeita, joka tähtäisi merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen. Valmistelussa on huomioitu, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää meren- pohjan mineraaleihin kohdistuvaa sääntelyä ja mahdolliset säännösmuutostarpeet arvioidaan erillisenä hankkeena. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei siten ehdoteta muutoksia voimassa ole- vaan sääntelyyn merenpohjan mineraalien hyödyntämisestä.

*Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistar- peita luonnonsuojelualueilla.*

Eduskunta on 15.10.2020 antanut vastauksen Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen. Vastauk- seen sisältyy lausuma, joka edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudis- tamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiintuomat näkökohdat ja hallitusohjel- man tavoitteiden toteuttamisen. Mietinnön mukaan käynnissä olevan luonnonsuojelulainsää- dännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoi- mintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvi- oida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoit- teiden toteuttamiseksi.

Luonnonsuojelulain uudistamishankkeen yhteydessä tehtävä arvio luonnonsuojelulain suh- teesta kaivostoimintaan voi edellyttää muutoksia myös kaivoslakiin, joiden tekeminen on tar- koituksenmukaista toteuttaa samanaikaisesti luonnonsuojelulain uudistamisen kanssa.

* 1. **Eduskunnan vastaus Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen**

Eduskunta on 15.10.2020 antanut vastauksen Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteeseen. Vastaus 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 lainsäädän- töuudistukset kuluvalla hallituskaudella.
3. Eduskunta edellyttää, että hallitus resursoi laadukkaan lupavalmistelun takaamiseksi kai- vosten luvitusta käsittelevät viranomaiset riittävästi ja huolehtii valmisteluun liittyvän tie- don avoimuudesta.
4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä nykyistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan kor- vaamattomien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuu- den haittojen kärsijöille.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslain uudistuksen valmisteluaika- taulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Edellä luetelluista eduskunnan vastaukseen sisältyneet lausumat on huomioitu esityksessä. Val- mistelussa on lisäksi huomioitu talousvaliokunnan mietinnössä esille tuotu kanta, jonka mukaan kansalaisaloitteen tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä valtausperiaatteesta luopumista.

Lausuman 2 osalta valmistelussa on huomioitu, että verotukseen liittyvät asiat kuuluvat valtio- varainministeriön toimialaan eikä esitys siten sisällä mahdollista kaivosveroa koskevaa ehdo- tusta. Kaivosveroa koskevan selvityksen osalta valmistelussa on huomioitu, että kaivosveron käyttöönottoa koskeva selvitys toteutetaan valtiovarainministeriön hankkeena, jonka on tarkoi- tus valmistua vuoden 2021 aikana.

Lausuman 3 osalta valmistelussa on huomioitu, että viranomaisten resursointia koskevat kysy- mykset ratkaistaan erikseen valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Kaivosviranomaisen tehtäviä tarkennetaan kaivoslain nojalla annettavassa vatltioneuvoston asetuksessa. Tarvittavat lisäresurssit arvioidaan ja varmistetaan siinä yhtyedessä. Ympäristöviranomaisten resurssit arvioi ympäristöministeriö.

Lausuman 4 osalta valmistelussa on huomioitu talousvaliokunnan mietinnössä tunnistettu kan- salaisaloitteeseen sisältynyt tavoite rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Mietinnön mukaan käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhtey- dessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmu- kaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lausuman 5 osalta valmistelussa on huomioitu Suomea sitovat kauppasopimukset ja niihin si- sältyvät investointisuojamekanismit sekä erilliset investointisuojaa koskevat sopimukset.

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

*Lupien siirtoa koskevan sääntelyn tarkistaminen*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [4.1.12.](#_bookmark45)

*Louhintamaksun ohjausvaikutuksen selvittäminen*

Valmistelussa on huomioitu talousvaliokunnan mietinnössä esitetty näkökulma, että louhinta- korvauksen ohjausvaikutusta selvitetään osana kaivosveroa koskevaa selvitystä.

*Vakuussääntelyn kehittäminen*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [4.1.8.](#_bookmark41)

*Intressivertailun käyttöönoton selvittäminen*

Talousvaliokunta on mietinnössään pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa sel- vitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valiokunta on korostanut tältä osin erityisesti ym- päristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista.

Talousvaliokunnan mietinnössä viitatun intressivertailun käyttöönotto olisi merkittävä muutos kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan. Intressivertailun käyttöönoton selvittäminen on aloitettu työ- ja elinkeinoministeriössä syksyllä 2020.

Intressivertailun osalta …

*Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten mineraalien samanaikainen luvittaminen*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [4.1.13.](#_bookmark46)

*Lupien yhteensovittaminen*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [5.1.1.](#_bookmark79) *Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä* Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [4.1.6.](#_bookmark39)

*Oikeusvaikutteisen kaava kaivostoiminnan edellytykseksi*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtaan [4.1.11.](#_bookmark44) *Saamelaisten oikeuksia koskevien säännösten täsmentämistarpeiden selvittäminen* [Neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat kesken.]

*Poikkeustilanteiden ja kaivoksen osittaisen sulkemisen huomioiminen*

Tämän esille tuodun näkökohdan osalta viitataan esityksen kohtiin [4.1.7,](#_bookmark40) [4.1.8](#_bookmark41) ja [4.1.19](#_bookmark52)

1. **Ehdotukset ja niiden vaikutukset**
   1. **Keskeiset ehdotukset**
      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 toteutta- miseksi tulisi ottaa erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten, kiinteis- töjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusaseman ja toiminnan vaikutukset ympä- ristöön ja maankäyttöön lisäksi luonnon monimuotoisuus sekä luonnonvarojen säästävän käy- tön asemesta niiden kestävä käyttö.

* + 1. Etsintätyötä koskevan sääntelyn täsmentäminen

Kaivoslain nojalla jokaisella on toisenkin alueella oikeus tehdä kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei ai- heudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä. Etsintätyölle on kaivoslaissa ase- tettu kuitenkin tiettyjä alueellisia rajoituksia kuten hautausmaat ja asumiseen tarkoitetut raken- nukset ja niiden pihapiirit.

Kaivoslain uudistamista koskevan valmistelun yhteydessä on havaittu, että säännöksessä vii- tattu puutarhatalouden käytössä oleva alue on vaikeasti määriteltävissä. Esityksessä ehdotetaan, että epäselvänä koettua lainkohtaa selvennetään.

* + 1. Tiedonsaantioikeuden parantaminen

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön välitön kuulemismenettely kaivoslupaa koskevan lupahakemuksen osalta.

Malminetsintäluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, jossa käytäisi läpi vuoden aikana suoritetut tutkimustoimenpiteet, pääasialliset tutkimustulokset sekä seuraa- van vuoden tutkimustoimet. Kaivosviranomaisen olisi järjestettävä vastaava tilaisuus vuosittain kullanhuuhdonnan osalta, joka käsittäisi koko kullanhuuhdontatoiminnan.

* + 1. 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 kiinteis- tön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän osalta ja antaisi kaivosviranomai- selle nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida sitä, tulisiko malminetsinnästä vastaavan ha- kea malminetsinnän toteuttamista varten kaivoslain 9 §:n mukaisesti malminetsintälupaa.

* + 1. Varaussääntelyn muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan useita varaussääntelyyn kohdistuvia muutoksia, joiden tavoitteena on lyhentää varauspäätösten keskimääräistä voimassaoloaikaa sekä parantaa muun muassa maan- omistajien asemaa esityksessä ehdotetun varausaluetta koskevan estesääntelyn tarkistamisen kautta sekä sääntelemällä tarkemmin varauspäätöksen sisällöstä.

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

Esityksessä ehdotetaan varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentämistä kahdestakymmenes- täneljästä kuukaudesta kahteentoista kuukauteen. Erityisistä syistä varauspäätös voisi olla voi- massa kaksikymmentäneljä kuukautta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi varauspäätöksen sisältöä täsmentävä py- kälä, joka edellyttäisi kaivosviranomaista osaltaan varmistamaan, että edellä viitatut lain 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet rajataan vahvistetun varausalueen ulko- puolelle. Varauspäätöksessä olisi selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset ja perusteltava päätös mukaan lukien varaukselle myönnetty voimassaoloaika.

* + 1. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen Tutkimussuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutus

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiin ehdotetaan muutoksia, joiden ta- voitteena on parantaa alueen maanomistajien asemaa turvaten kuitenkin malminetsinnän edel- lytykset tulevaisuudessa ja varmistaa siten kaivosten toimintaedellytykset.

Voimassa oleva malminetsinnän voimassaolon jatkamista koskeva sääntely edellyttää muun ohella sitä, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Esityksessä ehdotetaan li- sättäväksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykseksi se, että luvanhaltija on toteuttanut, olennaisilta osin, lupaan perustuvassa lupahakemuksessa selostetun tutkimussuun- nitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet.

Kiinteistön omistajan suostumus

Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyk- siä koskevaa säännöstä siten, että malmietsintäalueen maanomistajien suostumus olisi edellytys malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiseksi silloin, kun malminetsintälupa on ollut voi- massa vähintään kymmenen vuotta.

Esityksessä tarkoitettu malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeva edellytys täyttyisi, kun suostumuksen olisivat antaneet ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, jotka omistavat vähintään yhden kolmasosan malminetsintäalueen ko- konaispinta-alan käsittävistä kiinteistöistä.

Esityksen mukaan valtioneuvosto voisi hakemuksesta jatkaa malminetsintäluvan voimassaoloa, mikäli riittävänä pidettävää suostumusta luvan voimassaolon jatkamiseksi ei olisi mahdollista saada ja mikäli toiminnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan yleisen tarpeen vaatima ja täyt- tävän muuten malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykset.

Toimintaan soveltuvan lainsäädännön noudattaminen

Kaivoslain mukaista toimintaa säännellään kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten ympä- ristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain nojalla. Malminetsintäluvan jatkamista koskevassa har- kinnassa ei kuitenkaan oteta huomioon muun toimintaan sovellettavan lainsäädännön noudatta- mista. Esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain mukaisessa jakautuneen lainsäädännön järjestel- mässä luvan voimassaolon jatkamista koskevassa harkinnassa huomioidaan myös muun toimin- taan sovellettavan lainsäädännön noudattaminen.

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

* + 1. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi malminetsintäluvan voimassaoloa koskevaan pykälään säännös, jonka mukaan kaivosviranomainen voisi toiminnanharjoittajan hakemuksesta jatkaa malminetsintäluvan voimassaoloa, mikäli malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt yli- voimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä kes- keyttää.

* + 1. Vakuussääntelyn kehittäminen

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn kehittämistä siten, että kaivoslain mukainen vakuusjärjestelmä yhdessä ympäristönsuojelulain mukaisen vakuusjärjestelmän kanssa muodostaisi mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden.

Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä niin kaivostoimintaa koskevan vakuuden kattavuuteen kuin lupapäätösten sisältöön, joilla varmistettaisi määrätyn vakuuden riittävyys ja parannettaisi

lupapäätöksissä annettujen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä sekä vakuutta koskevien lupamääräys- ten ja niiden perusteiden ymmärrettävyyttä.

Lupapäätöksen sisältö

Kullanhuuhdonta-, malminetsintä- ja kaivosluvissa annettavia lupamääräyksiä koskevien sään- nösten mukaan luvissa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa jälkitoimenpiteistä ja lopettamiseen liittyvästä vakuudesta. Säännök- set itsessään voidaan katsoa jo sellaisenaan mahdollistavan riittävän selkeiden ja kattavien lu- pamääräysten antamisen, jolloin annettavista lupamääräyksistä on asianmukaisempaa säätää tarkemmin kaivoslain nojalla annetussa kaivostoimintaa koskevassa asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi edellä viitattuihin pykäliin asetuksenantovaltuutus lupapäätöksen sisäl- lön täsmentämistä varten.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 56 §:ään uusi 3 momentti, joka edellyttäisi liite- kartan liittämistä kaivoslupaa koskevaan päätökseen. Liitekartta helpottaisi kaivosvakuuden kattavuuden arvioinnissa niin viranomaisia, toiminnanharjoittajia kuin muita asianosaisia. Mo- mentti sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen, joka mahdollistaisi tarkempien liitekarttaa koske- vien säännösten antamisen valtioneuvoston asetuksella.

Vakuuden asettamista koskevat poikkeukset

Kaivoslain 107 §:ssä säädetään vakuudesta malminetsintää ja kullanhuuhdontaa varten. Pykälän mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojan on asetettava vakuus mahdollisen va- hingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tätä ole pidet- tävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Ottaen huomioon, että vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen tässä laissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi ja vakuuden käyttämistä kos- kevat tilanteet voidaan katsoa pääsääntöisesti liittyvän toiminnanharjoittajan maksukyvyttö- myyteen tai tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittajaa ei tavata, on vakuuden tarpeellisuuta kos- kevan harkinta epäjohdonmukainen vakavaraisuusedellytyksen osalta. Edellä esitetyin perus- tein esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kyseinen poikkeus vakuuden asettamista koskevaan pääsääntöön.

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

Kaivosvakuuden kattavuus

Kaivoslain 108 §:ssä säädetään vakuudesta kaivostoiminnan lopettamista varten. Säännöksen mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Esityksessä ehdote- taan kaivoslain 108 §:n muuttamista siten, että pykälä ilmaisisi ne toimenpiteet, jotka kaivos- toiminnan vakuus tulisi kattaa. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi vakuuden kattavuuteen pois lu- kien ehdotettu poikkeusolojen turvallisuustoimenpiteitä varten asetettava vakuus. Pykälään eh- dotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista toimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin.

Kaivoslain 143 §:ssä säädetään kaivosalueen kunnostamisesta. Säännös edellyttää, että kaivos- toiminnan harjoittaja, viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä, saat- taa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtii niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivos- turvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Säännös liittyy läheisesti kaivostoimintaa varten ase- tettavaan vakuuden määrään sillä, kaivoslain 108 §:n nojalla kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä kaivostoi- minnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaadi- tut vakuudet huomioon ottaen. Kaivoslain 143 §:n mukaiset velvoitteet lukeutuvat 108 §:n tar- koittamiin kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteisiin. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 143 §:ään asetuksenantovaltuutus, jotta tarkemmista kaivosalueen kunnostamistoimenpiteistä olisi mahdollista säätää asetuksella.

Kaivosvakuuden tarkistaminen

Kaivoslain 109 §:ssä säädetään vakuuden asettamista koskevasta menettelystä. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa luvan muuttamisen tiettyjen edellytysten täyttyessä. Voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan mahdollista sitä, että lupaviranomainen omasta aloitteesta tarkistaisi ase- tetun vakuuden suuruutta, mikäli luvan mukaisessa toiminnassa tapahtuu vakuuden tarkista- mista edellyttävä muutos. Kaivoslain 109 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka edellyttäisi kaivosviranomaisen tarkistamaan omasta aloitteesta vakuuden suuruuden, jos toi- minnan laatu ja laajuus ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruuttaa on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Samalla kaivosviranomaisen olisi määrättävä ajankohta, josta lukien muutokset ovat voimassa.

* + 1. Paliskuntien yhdenmukainen asema

Kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osal- lisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat nykyisin vain poronhoitolain mu- kaisen poronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoitoaluetta.

Esityksessä ehdotetaan poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala laajentamista paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain erityistä poronhoitoaluetta.

Paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttaminen edellyttäisi muutosta voimassa olevan kai- voslain 12 §:ään, jossa säädetään malminetsintäalueen maastotöistä ja rakennelmista koskevasta ilmoitusmenettelystä, kaivoslain 15 §:ään, jossa säädetään malminetsintäalueen jälkitoimenpi- teistä, kaivoslain 27 §:ään, jossa säädetään kullanhuuhdonta-alueen maastotöitä koskevasta il- moitusmenettelystä, kaivoslain 30 §:ään, jossa säädetään kullanhuuhdonta-alueen lopputarkas- tuksesta, kaivoslain 58 §:ään, jossa säädetään lupapäätöksestä tiedottamisesta ja kaivoslain 146

§:ään, jossa säädetään kaivostoiminnan lopputarkastuksesta.

* + 1. Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Saamelaisilla alkuperäiskansana on Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin nojalla oikeus yl- läpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, joka edellyttää muun muassa sitä, että saame- laisille on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa saamelaisten elinympäristöä koske- vaan päätöksentekoon. Oikeus kehittää kieltään ja kulttuuriaan on katsottava niin perustavan laatuiseksi oikeudeksi, että niin saamelaiskäräjillä kuin kolttien kyläkokouksella on oltava va- litusoikeus varauspäätöksiä koskevissa asioissa. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 165 §:ään

uusi 4 momentti, jonka mukaan varauspäätökseen saisi hakea muutosta saamelaiskäräjät, kun varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle ja kolttien kyläkokous, kun varausalue si- joittuu koltta-alueelle.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että varauspäätöksestä tiedottamista koskevaa säännöstä tarkis- tetaan 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 paliskun- nalle.

* + 1. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä

Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mu- kaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan siirtymäsäännöksissä olevia poik- keuksia lukuun ottamatta.

* + 1. Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sään- telyyn

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön teettämän kaivoslainsäädännön toimi- vuutta tarkastelleen selvityksen mukaan siirron saajalta edellyttävistä vaatimuksista tulisi säätää nykyistä tarkemmin, joilla varmistetaan siirron saajien edellytykset toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa. Lisäksi luvan siirtoa koskevassa menettelyssä tulisi varmistua, ettei siirron taustalla ole keinotekoinen järjestely luvanhaltijan velvoitteiden siirtämiseksi toiselle.

Voimassa oleva luvan siirtoa koskeva sääntely perustuu toiminnanharjoittajien yhdenvertaiseen kohteluun eikä siirron saajalle siten ole mahdollista asettaa vaatimuksia, jotka poikkeaisivat niistä, joita kaivoslailla asetetaan luvan hakijalle tai haltijalle. Tähän perusasetelmaan ei esitetä muutosta, sillä muunlainen sääntely olisi omiaan vaarantamaan toiminnanharjoittajien yhden- vertaisen kohtelun ja mahdollisuuden siirtää tehokkaasti lupa toiselle, jota lähtökohtaisesti ei ole pidettävä epäsuotuisana tai -toivottavana toimenpiteenä.

Sen sijaan, että kaivoslaissa asetettaisi siirron saajalle korkeampia vaatimuksia luvanhaltijaan nähden, esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 47 §:ään uusi momentti, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijalla tulisi olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaa toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytyk- set. Tämä luvan myöntämisen edellytys soveltuisi myös siirron saajaan kaivoslain 73 §:n 1 mo- mentin nojalla.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta luvan siirtoa koskevan hakemukseen. Esityksen mu- kaan siirron saajasta annettavan selvityksen lisäksi luvan siirtoa koskevassa hakemuksessa tulisi antaa luotettava selvitys siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa sekä selvitys siirron tarkoituksesta. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena olisi antaa kaivosviran- omaiselle mahdollisuus varmistua siitä, että siirron taustalla ei ole keinotekoinen oikeuksien ja velvollisuuksien siirto kolmannelle.

Siirtosääntelyn toiminnallisuuden varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan muuttavaksi kaivos- lain 73 §:n 3 momenttia, jossa viitataan siirron hylkäämisperusteiksi kaivoslain 46 §:n 1 mo- mentin 8 kohdassa mainitut perusteet sekä 48 §:n 1 momentissa mainitut perusteet. Ehdotuksen mukaan momentissa oleva viittaukset poistetaan ja siirron hylkäämistä koskevat perusteet kir- joitetaan pykäläviittauksen sijaan edellä viitattuun momenttiin.

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

* + 1. Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen

Esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain 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.

Ehdotettu lisäys täydentäisi voimassa olevan kaivoslain 18 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja kaivos- lain 52 §:n 3 momentin 2 kohtaa.

* + 1. Panttioikeuksia koskevien tietojen julkisuus

Panttioikeutta koskevan tiedon julkisuus on olennainen osa panttioikeuden julkivarmistusta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin nimenomainen säännös, jonka nojalla panttioi- keuksia koskevat tiedot olisivat julkisia.

* + 1. Kaivosrekisteri

Esityksessä ehdotetaan kaivoslakiin lisättäväksi nimenomaista säännöstä kaivosviranomaisen pitämästä kaivosrekisteristä ja rekisteriin kirjattavista tiedoista sekä oikeudesta saada kaivosre- kisteristä otteita.

* + 1. Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Kaivoslaki mahdollistaa hallintopakon käyttämisen malminetsinnässä, kaivostoiminnassa tai kullanhuuhdonnassa ilmenneen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi ja laillisen oloti- lan palauttamiseksi.

Sääntelyn toimivuus edellyttää, että kaivosviranomainen valvoo, että kehotusta ja hallintopako- asiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

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

* + 1. Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa

Kaivoslainsäädännön toimivuutta tarkastelleessa selvityksessä havaittiin, että kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen välistä vaikutusperusteista punnintaa ei tapahdu kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella ja esimerkiksi muulle elinkeinoille aiheutuva haitta jää kaivos- lain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä verrattain vähän sijaa, siitäkin huolimatta, että kaivoslain mukainen sääntely esimerkiksi lupamääräysten osalta antaa jo nykyisellään kaiken laatuisten haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisuuden asettaa toiminnan- harjoittajaa velvoittavia lupamääräyksiä.

Sääntelyn selventämiseksi esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia kaivos- kuin malminetsintä- lupien myöntämisen esteitä koskevaan sääntelyyn ja lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn, joi- den tarkoituksena on varmistaa muun muassa muiden elinkeinojen huomioiminen nykyistä pa- remmin kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä esimerkiksi luvissa annettavien lupamääräys- ten kautta, jotka velvoittaisivat luvanhaltijan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla estetään tai vä- hennetään lupien mukaisen toiminnan haitallisia vaikutuksia muihin elinkeinoihin nähden.

Voimassa olevan kaivoslain 48 §:n 2 momentissa säädetään kaivosluvan myöntämisen esteistä. Säännöksen mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää muun muassa tilanteessa, jossa kaivostoiminta heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vai- kutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Voimassa oleva sanamuoto edellyttää, että paikkakun- nan asutus- ja elinkeino-olojen samanaikaista merkittävää heikentymistä. Esityksessä ehdote- taan edellä mainittua kohtaa muutettavaksi siten, että edellä mainittuja kielteisiä vaikutuksia olisi mahdollista tarkastella itsenäisinä vaikutuksina sen sijaan, että kaivosluvan myöntämisen epääminen edellyttäisi edellä mainittujen kielteisten vaikutusten samanaikaista käsillä oloa.

Esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään lisätään uusi luvan myöntämisen este. Ehdotuksen mukaan mal- minetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toi- minta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.

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

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaa sään- nöstä 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 elin- keinon asemaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen mer- kittävä heikentyminen.

* + 1. Ympäristövaikutusten huomioiminen

Kaivoslainsäädännön toimivuutta tarkastelleen selvityksen mukaan esimerkiksi maisemallisille vaikutuksille jää kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä verrattain vähän sijaa, sii- täkin huolimatta, että kaivoslain mukainen sääntely esimerkiksi lupamääräysten osalta antaa jo nykyisellään kaiken laatuisten haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisuu- den asettaa toiminnanharjoittajaa velvoittavia lupamääräyksiä.

Selvityksen mukaan melu, haju, tärinä ja pöly ovat ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvina pi- laantumiskysymyksinä ympäristöluvan yhteydessä järjestettäviä. Kaivoslainsäädännön toimi- vuutta koskevassa selvityksessä havaittiin, että kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa olisi mahdollista tarkastella muun muassa erilaisia suojavyöhykkeitä koskevia kysymyksiä nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin kaivosluvassa annettavilla määräyksillä olisi mahdol- lista vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia haittoja tai poistaa tai lieventää erilaisia immissio- ja naapuruushaittoja.

Sääntelyn selventämiseksi esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia niin kaivos- kuin malminet- sintäluvassa 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 aiheutu- minen. Kaivoslain tarkoittamiin ympäristövaikutuksiin lukeutuu voimassa olevan kaivoslain 5

§:n mukaisesti vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakentee- seen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvassa olisi annettava tarpeelliset määräyk- set 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 tai merkittävää maisemallista haittaa.

Selvityksessä arvioitiin, että kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevaa kaivoslain 18 §:ää tulisi täydentää ympäristövaikutusten ehkäisemistä koskevalla velvollisuudella. Esityksessä eh- dotetaankin lisättäväksi kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi välttää mahdollisia vahingollisia ympäristövaikutuksia.

* + 1. Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset

Kaivostoiminnan lopettamista koskevista toimenpiteistä säädetään kaivoslain 15 luvussa. Tä- män lisäksi kaivoslain 52 §:n mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä vel- vollisuuksista. Kaivoslain 15 luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin lukeutuvat seuraavat kai- vostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteet; kaivoslain 143 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoit- tajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivos- alue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kun- nostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvalli- suusluvassa määrätyt toimenpiteet; kaivoslain 144 §:n 1 momentin mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on poistettava kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat ra- kennukset ja rakennelmat kahden vuoden kuluessa siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt; kai- voslain 148 §:n mukaisesti lopettamispäätöksessä erikseen määrätyt lopetus- ja jälkitoimenpi- teet sekä 150 §:n tarkoittama seurantavelvollisuus sekä velvollisuus korjaaviin toimenpiteisiin.

Kaivoslain 143 §:ssä mainitaan eräänä alueen kunnostamiseen liittyvänä toimenpiteenä maise- mointi. Kaivoslainsäädännön toimivuutta koskevassa selvityksessä havaittiin, että tarkempaa säännöstä päättymisvaiheen ennallistamisesta ja maisemoinnista ei kaivoslaissa ole ja käytän- nössä kaivoslain 143 §:n mainintaa maisemoinnista on saatettu pitää merkitykseltään hyvin vä- hän vaikuttavana kunnostamisen keskittyessä lähinnä vain turvallisuustoimiin. Esityksessä eh- dotetaankin, että kaivoslain 143 §:n tarkoittamista toimenpiteitä säädetään tarkemmin valtio- neuvoston asetuksella. Tämän lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi kaivostoiminnan suunnittelussa huomioida kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus sekä toteuttaa kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai huomat- tavia vahingollisia ympäristövaikutuksia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 143

§:ää siten, että pykälän mukaiset alueen kunnostamiseen liittyvät toimenpiteet on toteuttava si- ten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai huomattavia vahingol- lisia ympäristövaikutuksia.

Voimassa olevat kaivoslain säännökset luvan muuttamista, kaivostoiminnan lopettamista sekä vakuutta koskien mahdollistavat kaivosten vaiheittaisen sulkemisen. Voimassa oleva kaivoslaki ei kuitenkaan kannusta kaivosluvan haltijaa aktiivisesti huomioimaan kaivoksen vaiheittaista sulkemista ja sen huomioimista kaivostoiminnassa.

Vaiheittaisen sulkemisen edistämiseksi esityksessä esitetään lisäksi muutosta kaivoslain 120

§:ään, jossa säädetään kaivostoiminnan lopettamiseen varautumisesta. Ehdotetun muutoksen mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kai- vostoiminnassa otettava huomioon muun muassa kaivoksen turvallisen sulkemisen lisäksi kai- voksen vaiheittainen sulkeminen.

Edellä mainitun ehdotuksen lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan haltijan velvolli- suudeksi säädetään kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuuden huomioiminen kaivos- toiminnan suunnittelussa.

* + 1. Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely

Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2 momentin mukaista neuvon- tavelvollisuutta täsmentävä uusi säännös, joka vastaisi sisällöltään ympäristönsuojelulain 39 a

§:ää. Säännöksen tavoitteena olisi sujuvoittaa lupahakemuksen käsittelyä ja mahdollistaa entistä tehokkaampi lupamenettelyiden ja lupien yhteensovittaminen esimerkiksi kaivosluvan ja ym- päristöluvan osalta.

Kaivoslain 36 §:ssä säädetään lupahakemuksen täydentämisestä. Pykälään ehdotetaan lisättä- väksi uusi 2 momentti, joka olisi hallintolain 22 §:ää täydentävä säännös, jonka mukaan viran- omaisen olisi perusteltava, miksi hakijalta pyydetyt lisäselvitykset ovat asian ratkaisemisen kan- nalta tarpeen.

* + 1. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Kaivoslain 169 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Pää- sääntöisesti malminetsintälupaan, kullanhuuhdontalupaan ja kaivoslupaan perustuvat toimenpi- teet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Kaivoslain 169 §:n 1 mo- mentin nojalla kaivosviranomainen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintä- luvan tai kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista taikka kullanhuuhdontalupaa, kaivos- lupaa tai kaivosturvallisuuslupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toi- menpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

Esityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan lisäämistä pykälän soveltamisalaan siten, että kai- vosviranomainen voisi 1 momentin nojalla hakijan pyynnöstä malminetsintälupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voitaisiin valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

Ehdotuksella ei muutettaisi pykälän 4 momentin säännöstä, jonka nojalla muutoksenhakutuo- mioistuin voisi kumota kaivosviranomaisen pykälän 1 ja 3 momentissa tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä taikka muutoinkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Pykälän 5 momentissa säädetään malminetsintäkorvausta koskevasta maksuvelvollisuudesta. Toisin kuin 99 §:ssä säädetään, maksuvelvollisuuden edellytyksenä ei olisi asianomaisen luvan lainvoimaisuus. Malminetsintäkorvaus olisi suoritettava viimeistään 30 päivänä siitä, kun kai- vosviranomainen on antanut 1 tai 3 momentissa tarkoitetun määräyksen.

* 1. **Pääasialliset vaikutukset**

.

* + 1. Taloudelliset vaikutukset

*Vaikutukset yrityksille*

*-*yritysten kustannuksiin ja tuottoihin (mm. hallinnollinen taakka)

-yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen

- pk-yrityksiin, yrittäjyyteen ja yritysten kasvumahdollisuuksiin

- yritysten investointeihin ja innovaatiotoimintaan

- yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn

*Vaikutukset kotitalouksille*

*Vaikutukset valtiontalouteen*

*Vaikutukse****t kuntatalouteen***

4.2.2. Vaikutukset viranomaisiin

*Vaikutukset kuntiin*

*Kaivosviranomainen*

*Ympäristöviranomainen*

4.2.3. Ympäristövaikutukset

*Vaikutukset luonnonvarojen käyttöön*

*Vaikutukset energian käyttöön*

*Vaikutukset maaperään ja vesiin*

*Vaikutukset ilmaan., ilmastonmuutokseen ja sen hillintään*

*Vaikutukset kasvillisuuteen, eliöstöön ja luonnon monimuotoisuuteen*

*Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön sekä maisemaan*

Yhteiskunnalliset vaikutukset

*Vaikutukset työllisyyteen*

*Vaikutukset aluekehitykseen*

.



*Viranomaisvaikutukset*



.

[…]

1. **Muut toteuttamisvaihtoehdot**
   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 on keskiössä pohditta- essa vaihtoehtoja, joilla edellä mainittua hallitusohjelman pöytäkirjamerkintää olisi mahdollista panna toimeen.

* + 1. Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

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

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 jakautu- neen lainsäädännön mallia.

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

Vaihtoehtoina on esitetty myös kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyi- den yhteensovittamista tai lupien hakemista tai myöntämistä koskevan edellytyssuhteen säätä- mistä, joka edellyttäisi ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemista tai myöntämistä joko samanaikaisesti kaivosluvan kanssa tai siten, että kaivosluvan myöntämisen edellytys olisi hankkeelle myönnetty ympäristölupa. Lupien yhteensovittamista ja edellytyssuhteita on arvi- oitu esityksen valmistelussa. Näiden osalta on todettava, että 1.9.2020 voimaan astuneen yh- teensovittamislain mukaisesta lupien yhteensovittamisesta ei toistaiseksi ole kokemusta eikä esitystä valmisteltaessa ympäristöhallinnolla ollut käytössä sellaisia tietoteknisiä ratkaisuja, joi- den perusteella edellä viitatun lain mukaista yhteensovittamista syvempää integraatioita olisi

perusteltua ehdottaa. Arvioitaessa lupien välistä edellytyssuhdetta on huomioitava ympäristön- suojelulain mukaisen luvan valmisteluun tarvittava aika sekä se, että ympäristönsuojelulain mu- kaisen luvan hakemuksessa käytetään malminetsinnästä saatavia tietoa. Ottaen huomioon mal- minetsintäluvan määräaikaisuuden, lupien välisen edellytyssuhteen luominen edellyttäisi erilli- sen malminetsintälupaa seuraavan varausjärjestelmän luomista, joka turvaisi malminetsijän etu- oikeuden hakemuksen kohteena olevaan esiintymään. Tällaisen erillisen varausjärjestelmän luomista ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, mistä johtuen nykyiseen sääntelyrat- kaisuun ei esitetä muutosta.

* + 1. Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet

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

Eräänä ehdotuksena on esitetty erillisen säännöksen lisäämistä kaivoslakiin, joka säätäisi ilmoi- tusvelvollisuudesta Metsähallitukselle aina silloin, jos kaivoslain mukainen etsintätyö tai toi- minta kohdistuu luonnonsuojelualueelle. Esitettyä ehdotusta ei ole pidetty perusteltuna sisällyt- tää nyt käsillä olevaan esitykseen, sillä voimassa oleva lainsäädäntö toteuttaa jo ehdotettua il- moitusvelvollisuutta. Esimerkiksi kaivoslain 8 §:n mukaan etsintätyöstä vastaavan on ennen 7

§:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena ole- vaan 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 mal- minetsintälupaa haetaan luonnonsuojelualueelle, pyytää kaivosviranomainen hakemuksesta lausunnon Metsähallitukselta. Mahdollisesta malminetsintäluvan myöntämisestä luonnonsuoje- lualueelle tiedotetaan erikseen niitä tahoja, joilta on pyydetty lausuntoa. Kaivoslain 12 §:n no- jalla malminetsintäluvan haltija on velvollinen ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueeseen 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 ilmoi- tusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei pidetä tarkoituksenmukaisena sisällyttää nyt kyseessä olevaan esitykseen.

Valmistelun yhteydessä on lisäksi tuotu esille näkökohtia, jotka edellyttäisivät kaivoslain muut- tamista siten, että kaivoslain mukainen toiminta olisi eräillä 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 tarkoituksen- mukaista tai mahdollista muun muassa siitä syystä, ettei esitettyjä alueita ole mahdollista täs- mällisesti määritellä eikä niiden suojelulle ole esitetty laista johtuvia tai luonnontieteellisiä pe- rusteita.

* + 1. Siirron saajalle asetettavat vaatimukset

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

Esitetyissä näkemyksissä on tuotu esille tarve asettaa siirronsaajalle edellytyksiä, jotka poik- keaisivat 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 pe- rusteita edellä viitatulle muutokselle vaan toiminnanharjoittajaa koskevat vaatimukset tulevat soveltua niin luvan hakijoihin, toiminnanharjoittajiin kuin siirron saajiin. Tähän periaatteeseen esityksessä ei ehdoteta muutosta.

* + 1. Varaussääntely

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

Voimassa oleva varausjärjestelmä antaa varaajalle aikaa tehdä varauspäätöksen voimassaolon aikana kohdentavia maastotutkimuksia esimerkiksi kaivoslain 7 §:n mukaisena etsintätyönä sekä arvioida mahdollisia aikaisempia alueella tehtyjä tutkimuksia ja niiden tuloksia. Näiden valmistelujen katsotaan antavan varaajalle mahdollisuuden arvioida malminetsintälupahake- muksen alueellisia rajauksia joka osaltaan pienentää malminetsintäalueiden keskimääräistä pinta-alaa. Varausjärjestelmän poistaminen voisi johtaa laajempiin malminetsintäalueisiin. Va- rausjärjestelmän poistaminen edellyttää kattavia selvityksiä muutoksen vaikutuksista eikä ky- seistä muutosta ole siten ollut mahdollista arvioida tämän esityksen valmistelussa.

* + 1. Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan edellytyksenä

Harkittaessa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä malminetsintäluvan myöntämiseksi on erityisesti huomioitava se, että Suomessa on varsin pirstoutunut kiinteistöjaotus ja onkin yleistä, että malminetsintäalue sijoittuu usean eri kiinteistön alueelle, jolloin maanomistajia voi yhden malminetsintäalueen alueella olla merkittävä määrä. Maanomistajien suostumusten saa- minen useilta maanomistajilta voi olla toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuton vaatimus ja tekee lupamenettelystä ennakoimattoman.

Ottaen huomioon, että malminetsintä edellyttää toiminnanharjoittajalta merkittäviä taloudellisia panostuksia on varsin todennäköistä, että toiminnanharjoittajien halukkuus tehdä malminetsin- tään liittyviä investointeja vähenisi, mikäli lupaharkinnan lisäksi luvan myöntäminen edellyt- täisi alueen maanomistajien suostumusta.

Kaivoslain mukainen lupajärjestelmä perustuu sille, että kaikki maanomistajalle aiheutuvat hai- tat ja vahingot korvataan täysmääräisesti. Tämän lisäksi malminetsintäluvan haltija on velvol- linen suorittamaan malminetsintäalueen maanomistajille erillistä malminetsintäkorvausta. Voi- massa oleva sääntely, jossa erillisiä sääntelemättömiä suostumuksia ei edellytetä luvan myön- tämiseksi, on läpinäkyvää ja varmistaa sen, että kaikkia maanomistajia kohdellaan tasapuoli- sesti.

* 1. **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 valtausperiaatteeseen.

Konsessioperiaate tarkoittaa, että valtion katsotaan omistavan maankamaran raaka-ainevarannot. Valtio voi siten vapaasti päättää, kenelle hyödyntämisoikeus eli käyttöoikeus myönnetään.

Maanomistajan oikeus tarkoittaa sananmukaisesti, että maanomistajalla on etuoikeus maankamaran mahdollisiin raaka-aineisiin, eikä hyödyntämistä voida tehdä ilman maanomistajan suostumusta.

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

Eri maissa valittuihin ratkaisuihin ovat vaikuttaneet kiinteistöoikeudellinen lähestymistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä eri lähestymistavat raaka-aineiden hyödyntämiseen ja mineraalisektorin kehittämiseen.

Valtausperiaatteeseen pohjautuva ratkaisu on käytössä muun muassa Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Sääntelyn ja yhteiskuntarakenteen samankaltaisuuden kannalta kiinnostavimmat vertailumaat ovatkin Ruotsi ja Norja. Grönlanti on kehittyvä kaivosalue, mutta siellä ei ole esimerkiksi yksityistä maanomistusta.

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 lohkare-etsintää. Erilaisten havaintojen ja laitteilla suoritettavien mittausten tekeminen maastossa ei myöskään pääsääntöisesti edellytä erillistä lupaa, mikäli toiminnasta ei aiheudu häiriötä tai vahinkoa.

Malminetsintään vaadittava tutkimuslupa ei ole oikeuksiltaan verrattavissa suomalaiseen, sillä kaivosviranomaisen myöntämän tutkimusluvan lisäksi varsinainen malminetsintätoiminta edellyttää tutkimussuunnitelmaa, joka tulee erikseen hyväksyttää maanomistajalla ja mahdollisella käyttöoikeuden haltijalla. Tutkimussuunnitelmaa koskevassa riitatilanteessa asian ratkaisee kaivosviranomainen osapuolia kuultuaan. Tutkimussuunnitelmaan sisältyy myös 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. Tutkimustoimien mahdollisesti aiheuttamat vahingot korvataan täysimääräisesti ja riitatilanteessa korvausasian ratkaisee kaivosviranomainen.

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

Lupaprosesseissa on kuulemismenettely; maakunnalla, kunnalla, maanomistajilla ja poronhoitoalueella saamelaiskäräjillä on lausuntomahdollisuus.

Ruotsissa malminetsintäoikeuteen liittyy hehtaariperusteinen vuosikorvaus, korvauksen saaja on valtio. Maanomistajalle ei malminetsintävaiheessa kohdistu aiheutettujen vahinkojen lisäksi muita korvauksia.

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 hehtaarimaksuja 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 hyödyntämisoikeus on yksi. Lupahakemuksessa tulee osoittaa, että esiintymä on todennäköisesti taloudellisesti hyödynnettävissä. Hyödyntäminen ei saa olla ristiriidassa muiden yleisten intressien kanssa, kuten luonnonsuojelun tai poroelinkeinon kanssa. Hakemukseen tulee liittää ympäristövaikutusten arviointi, jonka tarkastaa lääninhallitus. Lupaprosessien yksityiskohtien erilaisuudesta kertoo se, että hyödyntämislupaan, eli konsessiopäätökseen liittyvän riita-asian ratkaisee maan hallitus, kun Suomessa valitusasian 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 vakuusvaatimuksesta. Kaivoslaissa on ollut vakuusvelvoite jo ennen ympäristövakuuden käyttöönottoa, ja näiden vakuuksien toimivuutta ja kattavuutta ollaan käynnistämässä.

Ruotsissa on hyödyntämislupa, konsessio, perinteisesti edeltänyt ympäristölupakäsittelyä. Nyt on käynnissä pilotti, jossa näitä lupahakemuksia käsitellään samanaikaisesti.

Kaivostoimituksesta vastaa kaivosviranomainen, kun Suomessa tämä tehtävä on maanmittauslaitoksen vastuulla. Pääsääntöisesti luvan haltija ja maanomistaja sopivat maankäytöstä, ja sen ehdoista. Riitatilanteessa kaivosviranomainen ratkaisee korvausasian. Pakkolunastuslaki määrittelee korvausperusteet.

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

Norja

XXX

1. **Lausuntopalaute**