Johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen
Hallitusneuvos Tuula Manelius
Kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen

MUISTIO
5.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

KAIVOSLAIN MUUTTAMINEN (HE 126/2022 VP)

1. Esityksen tausta ja valmistelu

Esitys toteuttaa hallitusohjelman kaivostoimintaa koskevia kirjauksia siltä osin, kun ne kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Esityksessä on otettu huomioon eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta (EK 40/2020 –KAA 7/2019). Eduskunta ei hyväksynyt kansalaisaloitetta, mutta nosti syksyllä 2020 kirjelmässään aloitteessa esitettyjä asioita huomioitavaksi ministeriössä käynnissä olevassa lakihankkeessa. Lisäksi esityksessä on muutoksia selvityshenkilö, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti emeritus, Pekka Vihervuoren kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevan arvioinnin perusteella.

Kaivoslain uudistamista koskeva esityksen valmistelun tueksi asetettiin keväällä 2020 sidosryhmistä koostuva laajapohjainen työryhmä. Kaikki hankkeen valmisteluaineisto koottiin työn edetessä ministeriön julkisille verkkosivuille. Kansalaisten osallistamiseksi järjestettiin kolme verkkopohjaista kuulemistilaisuutta varsinaisen lausuntokierroksen lisäksi.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros keväällä 2022. Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 8.6.2022 sekä lainsäädännön arviointineuvostossa (lausunto 23.6.2022). Lisäksi se on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä ja oikeuskanslerin viraston ennakkotarkastuksessa.

Voimassa oleva kaivoslaki tullut voimaan 1.7.2011. Kaivoslaki on elinkeinolaki. Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki ja muu ympäristö- ja turvallisuussääntely, kuten luonnonsuojelulaki, vesilaki, patoturvallisuuslaki ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Kuntakaava kaivosluvan edellytyksenä. Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava. Esityksen mukaan uusien kaivoslupien ja voimassa olevien kaivoslupien aluemuutosten edellytyksenä on asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, joka mahdollistaa kaivostoiminnan. Muutoksen johdosta kunnan ja kuntalaisten päätösvalta kaivosten sijoittautumisessa kasvaa. Siirtymäsäännöksen mukaan toiminnassa olevien kaivosten vähäisiin aluemuutoksiin sovellettaisiin nykylainsäädäntöä viiden vuoden ajan.

Muiden elinkeinojen huomioiminen luvituksessa. Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon.

Malminetsintäluvan jatkamisen edellytykset ja maanomistajan suostumus. Kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi esitetään tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin: maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, tutkimussuunnitelman toteuttamista ja muun lainsäädännön noudattamista kaivoslain ohella. Luvan hakijan tulee osoittaa, että maanomistajat, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa malminetsintäluvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle malminetsintäluvalle.

Avoimet yleisötilaisuudet. Kaivosluvan ja malminetsintäluvan haltijan velvollisuudeksi säädettäisiin vuosittaisten, avointen yleisötilaisuuksien pitäminen, missä kerrotaan luvan mukaisesta toiminnasta ja sen vaikutuksista. Kaivosviranomainen pitäisi avoimen yleisötilaisuuden vuosittain kootusti kullanhuuhdonnasta sekä kaivoslupahakemuksista. Kansalaisten tiedonsaanti kaivoslain mukaisista hankkeista paranee, millä on suotuisia vaikutuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien välinen vuorovaikutus paranee.

Varausmekanismi. Varsinaista maastossa tehtävää malminetsintää edeltävään, varausta koskevaan sääntelyyn esitetään useita muutoksia. Otetaan käyttöön varausaluetta koskeva veronluonteinen maksu (varausmaksu), varausaika lyhennetään lähtökohtaisesti yhteen vuoteen ja varausalueen ulkopuolelle rajataan alueet, joilla ei voi tehdä malminetsintää, sekä kansallis- ja luonnonpuistot. Muutoksilla vähennetään varauksista aiheutuvien haittojen määrää. Varausmaksulla vähennetään tarpeettoman suurten varausten tekemistä.

Ympäristöllisten seikkojen huomioiminen luvituksessa. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitetään muutoksia, joilla kaivosluvan lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Malminetsinnän lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Yleiset periaatteet. Esityksessä ehdotetaan lisäyksiä kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin siten, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä sekä siten, että vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia.

Vakuussääntely. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä vakuussääntelyyn määrittelemällä tarkemmin lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuudella on katettava. Lisäksi uusina elementteinä vakuuden on ehdotuksen mukaan jatkossa katettava poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteet ja maanomistajakorvaus yhden vuoden ajalta. Kaivoslain vakuusjärjestelmä tarkentuu, joten toiminnanharjoittaja vastaa mahdollisista kustannuksista nykyistä kattavammin.

Kaivostoiminnan lopettaminen. Kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn esitetään tarkennuksia, jotta kaivoksen vaiheittainen sulkeminen jo kaivostoiminnan aikana huomioidaan nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti. Kaivostoiminnan lopettamista koskevan sääntelyn tarkentaminen tukee vakuussääntelyn tarkentamista.

Alkuperäiskansaoikeudet. Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, erityisesti täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn.

Paliskunnat. Kaikkien paliskuntien asema yhdenmukaistettaisiin tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta.

Muita muutoksia. Lain toimivuutta parannettaisiin muutoksilla luvan siirtoa ja kaivostoimitusta koskevaan sääntelyyn, hallintopakkosääntelyyn ja uudella kaivosrekisteriä koskevalla säännöksellä. Viranomaisten neuvontavelvollisuutta täsmennetään ja kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavaan malminetsintään esitetään ilmoitusvelvollisuutta.

Asetuksenantovaltuudet. Esityksessä mahdollistetaan tarkempien säännösten antaminen valtioneuvoston asetuksella useista kaivosviranomaisen lupatoimintaan liittyvistä seikoista.

Lupaviranomaisen voimavarat. Jotta esitetyt muutokset voidaan myös käytännössä toteuttaa, tässä esityksessä esitetään tarvittavat lisäykset lupaviranomaisen voimavaroihin.

3. Esityksen vaikutukset

Lakiesityksellä vahvistetaan lain sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita, mikä lisää kaivosalan toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Taloudelliset vaikutukset. Esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia. Esityksellä on kaivostoimialan kokoon nähden merkittäviä sääntelytaakkavaikutuksia, jotka johtuvat erityisesti lupamaksujen noususta ja kuntakaavoitusvelvoitteesta. Esityksellä arvioidaan olevan koko yrityskentälle vuosittain hieman alle 500 000 euron ja viiden vuoden siirtymäaikana kertaluontoisesti muutaman sadan tuhannen euron lisäys yrityksiin kohdistuvaan suoraan sääntelytaakkaan. Kansantaloudellisesti kustannus ei ole kovin merkittävä, mutta yhtä yritystä kohden sääntelytaakka kasvaa vuosittain keskimäärin noin 10 000 euron arvosta. Varausalueille asettava varausmaksu lisää malminetsinnän esivaiheen kustannuksia arviolta vuosittain 1–2 miljoonaa euroa riippuen siitä, miten paljon varausmaksu ja varausalueita koskevat alueelliset rajoitukset pienentävät varausalueiden kokoa. Ehdotuksessa on tekijöitä, jotka heikentävät kaivosalan investointivarmuutta, kuten maanomistajan suostumuksen edellytys malminetsinnän jatkamiselle ja kuntakaavoituksen vaatimus.

Ympäristövaikutukset. Esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Kaivostoimintaa säätelevät kaivoslain lisäksi useat muut lait, joista esimerkiksi ympäristönsuojelulaki on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Kaivoslain uudistuksessa keskeisenä kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta voidaan nähdä kunnan kaavoitusvaltaan osuvat muutokset sekä malminetsintä- että kaivoslupamenettelyyn tehtävät muutokset. Myönteisiä ympäristövaikutuksia voi olla ensinnäkin sillä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan. Kaavoitus mahdollistaa maankäytön ristiriitojen sovittamisen sekä tarkoituksenmukaisen toimintojen sijoittelun, mikä voi vaikuttaa myös toiminnasta aiheutuviin ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin. Toiseksi esitykseen sisältyvillä malminetsintäluvan ja kaivosluvan lupamääräysten antamisella voidaan vaikuttaa myönteisesti ympäristöön muodostuvasta soveltamiskäytännöstä riippuen. Lisäksi esityksellä voi olla välillisiä vaikutuksia luonnonvarojen käyttöön maaperässä olevien mineraalien osalta. Koska esityksen arvioidaan jossain määrin heikentävän malminetsintäinvestointien houkuttelevuutta, vähentäisi esitys tällöin maaperän mineraalien taloudellista hyötykäyttöä ainakin keskipitkällä aikavälillä.

Ilmastovaikutukset. Vihreän siirtymän teknologiaan käytetään raaka-aineita, jotka ovat kaivostoiminnan tuotteita. Sääntelyn ja sen muutosten vaikutus Suomen kiinnostavuuteen investointikohteena näkyy ensimmäisenä malminetsinnän investoinneissa. Ensi

sijassa investointimäärän vaihtelu kuvastaa raaka-aineiden markkinahintoja ja kysyntää. Jos sääntelymuutokset vaikuttavat investointihalukkuuteen, näkyy tämä pidemmällä jänteellä kaivostoiminnassa, ja se näyttäytyy siten, että on entistä vähemmän malminetsintähankkeita, jotka kehittyvät ja saavat rahoitusta edetäkseen kaivoshankkeiksi ja lopulta ehkä kaivoksiksi. Mikäli suomalaiset hankkeet eivät näyttäydy kiinnostavina, sijoitetaan rahat malminetsintään jossakin muualla, ja vastaavasti hankkeet etenevät jopa kaivostoimintaan asti jossain muualla, sillä loppujen lopuksi raaka-aineiden tarve on tyydytettävä jostain lähteestä. Se millaiset ilmastovaikutukset sääntelymuutoksilla ja sitä myöten toiminnan sijoittumisella johonkin toiseen maahan on, riippuu kyseisen maan sääntelystä ja vaatimuksista. Euroopassa, ja Suomessa, on yleensä ottaen varsin tiukkaa sääntelyä ja energia- ja raaka-ainetehokkuus on viety pitkälle.

Yhteiskunnalliset vaikutukset. Esityksen avoimia tiedotustilaisuuksia koskevat vaatimukset edistävät kansalaisten tiedonsaantia ja siten niillä on suotuisia vaikutuksia kansalaisten asemaan. Lisäksi esityksellä on tarkoitus lyhentää muun maussa varauksen voimassaoloaikaa ja pienentää varattavaa aluetta, ja näin vähentää alueen maanomistajien ja muiden asukkaiden tuntemaa epävarmuutta. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kansalaisten, kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Maanomistajiin kohdistuvia vaikutuksia on esityksen ehdotetuilla muutoksilla malminetsintäalueen maanomistajien suostumuksella malminetsinnän jatkamiselle, kun malminetsintälupa on ollut voimassa vähintään kymmenen vuotta.

Alkuperäiskansaoikeudet. Esityksellä vahvistetaan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana parantamalla tiedonsaantia ja sitä kautta oikea-aikaisia vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä. Selvitysvastuu malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevan lupahakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuurille säädetään luvanhakijalle, ja tätä koskevaa asian selvittämistä ja yhteistyömenettelyä selvennetään. Näiden muutosten myötä eri toimijoiden roolit ovat jatkossa selkeämpiä. Osallistumisoikeuksia lisätään uudella kannanottomahdollisuudella, jossa saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnille varataan tilaisuus ottaa kantaa selvitykseen saamelaisvaikutuksista ennen yhteistyömenettelyn alkamista.

Vaikutukset aluekehitykseen. Jos malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat investoinnit vähenevät lakimuutoksen seurauksena, voi sillä olla melko suuria vaikutuksia Pohjois- ja Itä-Suomen talouteen sekä kunnille että yrityssektorille. Suurimmat vaikutukset kohdistunevat malminetsintään, mikä tarkoittaa sitä, että kielteiset aluetalousvaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti Lappiin. Toisaalta esityksellä vahvistetaan maanomistajien asemaa nimenomaisesti näillä vastaavilla alueilla. Lisäksi esityksellä voi jossain tapauksissa olla vähäisiä myönteisiä vaikutuksia muille elinkeinoille näillä alueilla, esimerkiksi Lapin matkailuelinkeinolle.

CETA-vaikutukset. Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimus) sijoitusten suojaa koskevassa sääntelyssä jäsenvaltioille on varattu oikeus legitiimiin julkisen edun nimissä tehtyyn tehokkaaseen sääntelyyn. Nyt ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan maanomistajien oikeuksiin sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä ja ympäristöperusoikeuteen vahvasti kytkeytyviä legitiimejä tarkoitusperiä. CETA-sopimuksessa valtion oikeutta säännellä legitiimin julkisen edun nimissä on haluttu korostaa. CETA-sopimuksen takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa. Esitys ei sisällä sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella.

4. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023. Myös kaivostoiminnasta annettu valtioneuvoston asetus tullaan päivittämään.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kaivoslain muutosten toimeenpanoa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Erityisesti tällä ulkopuolisella arvioinnilla arvioidaan varausmekanismia ja vakuuksia koskevien muutosten vaikuttavuutta. Kaivoslain muutosten toimeenpanon arvioinnin yhteydessä on syytä tarkastella myös laajemmin nyt vireillä olevien kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksia.

5. Intressivertailun käyttöönoton selvittäminen

Talousvaliokunta on Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta antamassaan mietinnössä pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena on selvitetty intressivertailua kaivoslupaprosessin osana.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta erillisen, uuden intressivertailusäännöksen käyttöönottoa. Yleisen hyväksynnän saavuttavaa intressivertailua on vaikea saavuttaa kaivoslain soveltamisalalla. Myös intressien vertailu keskenään on haastavaa. Lisäksi kaavoitus on intressivertailun kaltainen elementti, koska kaavoituksessa erilaiset maankäyttömuodot ja niiden yhteensovittaminen ratkaistaan paikallisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntakaavoituksen aseman vahvistamista ja kaivoslain mukaisissa luvissa annettavien lupamääräysten monipuolistamista (ympäristölliset ja maisemalliset seikat sekä muiden elinkeinojen huomioon ottaminen) ja näiden kautta vahvistetaan eri intressien huomioon ottamista kaivoslaissa.