25.11.2025

HE 165/2025 ESITYKSEN TAUSTA JA KESKEINEN SISÄLTÖ

Tausta

Kaivoslainsäädäntöön on Suomen itsenäisyyden aikana tehty useita kokonaisuudistuksia ja kaivoslainsäädäntöä on uudistettu vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011. Nykyisin voimassa on sekä vuoden 1943 että 1965 lakien nojalla määrättyjä kaivospiirejä ja kaivosoikeuksia. Näiden oikeuksien nojalla toiminnanharjoittajat ovat voineet edistää toimintaa tutkimalla kallioperää pyrkimyksenään kaivostoiminnan aloittaminen. Kaivostoiminta elinkeinotoimintana edellyttää pitkäjänteisiä investointeja sekä alueen huolellista tutkimista ennen louhinnan aloittamista.

Lainsäädännön kehitys ja kaivoslain siirtymäsäännökset ovat kuitenkin johtaneet lain soveltamisen ja toimintaympäristön kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Vuosien 1943 ja 1965 lainsäädännössä säädettiin oikeudesta saada määrätyksi alue kaivostyön suorittamista varten (kaivospiiri) ja siten saada kaivosoikeus kaivospiirissä olevien kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Näiden oikeuksien nojalla toiminnanharjoittajat ovat voineet edistää toimintaa tutkimalla kallioperää pyrkimyksenään kaivostoiminnan aloittaminen. Vaikka tutkimustoimintaan olisi tehty merkittäviä investointeja ja se olisi varteenotettavaa, ei varsinaisen louhinnan aloittamiselle välttämättä ole edellytyksiä. Kaivoslain 68 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on päätettävä, että kaivoslupa raukeaa, jos luvanhaltija ei ole kaivosluvassa annetussa määräajassa aloittanut kaivostoimintaa tai ryhtynyt muuhun sellaiseen valmistavaan työhön, joka osoittaa luvanhaltijan vakavasti pyrkivän varsinaiseen kaivostoimintaan. Lain 68 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi kuitenkin tässä tilanteessa enintään kahdesti lykätä kaivosluvan raukeamista ja antaa uuden määräajan kaivostoiminnan aloittamiseksi tai määräajan toiminnan jatkamiseksi. Kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämiselle asetetut kriteerit ovat lain soveltamiskäytännössä kuitenkin muodostuneet korkeiksi.

Jos kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämisen edellytykset eivät täyty, kaivosoikeus raukeaa, jolloin toiminnanharjoittajat menettävät oikeutensa esiintymään. Kaivospiiri kuitenkin jää alueelle voimaan, kunnes siitä tehdään kaivoslain 147 §:n mukainen kaivostoiminnan lopettamispäätös ja lopettamispäätös on lainvoimainen.

Luvan myöntämisen esteet

Kaivoslain 46 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus lain 44 §:ssä säädetyllä tavalla. Lain 47 §:n 2 momentin mukaan myöskään kaivosalue ei saa sijaita 46 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamalla alueella. Kaivoslain 185 §:ssä säädetään kumotun lainsäädännön nojalla myönnetyistä varauksista, valtausoikeuksista ja kaivosoikeuksista luvan myöntämisen esteenä. Pykälän 1 momentin ja lain esitöiden (HE 273/2009 vp s. 177) mukaan kumottavan lain nojalla tehty varaus, sen nojalla annettu valtausoikeus ja kaivosoikeus sekä vuoden 1943 kaivoslakiin perustuva kaivosoikeus rinnastetaan luvan

myöntämisen esteitä ja edellytyksiä koskevassa harkinnassa uuden kaivoslain mukaiseen varausilmoitukseen, varauspäätökseen, malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan sovellettaessa 44 §:n 2 momenttia, 46 §:n 1 momentin 3—5 kohtaa sekä 47 §:n 2 ja 3 momenttia. Tästä johtuen, niissä tapauksissa, joissa kaivospiiri on alueella voimassa, alueelle ei voida myöntää kaivoslain mukaisia lupia. Kyseessä on kaivosalueeseen rinnastuva kaivospiiri niin kauan kuin kaivostoiminnan lopettamispäätös ei ole lainvoimainen.

Kun lopettamispäätös on tullut lainvoimaiseksi, sovelletaan kaivoslain mukaisiin aiemmin kaivosalueina olleisiin alueisiin kahden vuoden nk. karenssisääntelyä. Esimerkiksi malminetsintälupa voidaan myöntää alueelle lain 46 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti, kun kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista edeltäneestä päivästä. Tämän kahden vuoden ajan malminetsintäluvan myöntäminen alueelle on lain 46 §:n 2 momentin mukaan mahdollista alueen maanomistajan suostumuksella. Lain 46 §:ssä säädettyä karenssisääntelyä sovelletaan myös kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyihin kaivosoikeuksiin lain 185 §:n nojalla.

Käytännössä tilanne voi aiheuttaa suuria ongelmia yhtiöille niiden toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta, jos ne kaivosoikeuden rauetessa menettävät oikeutensa esiintymään. Toiminnan jatkuvuuden kannalta haasteelliseksi on muodostunut erityisesti edellytys kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta; lain tarkoittama kahden vuoden karenssi alkaa vasta lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta, joka voi tapauksesta riippuen kestää vuosia. Ennen karenssin alkamista toiminnanharjoittajilla ei ole keinoa osoittaa oikeuttaan esiintymään edes maanomistajan suostumuksella. Tilannetta on kokonaisuudessaan sekä sen eri ulottuvuuksia ollut vaikeata ennakoida.

Esitetty sääntely

Malminetsintäluvan myöntämisen esteitä koskevaan kaivoslain 46 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan, malminetsintälupa voidaan erityisestä syystä myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen lain 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu ja malminetsintäluvan hakija oli rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden haltija. Momentin mukaan malminetsintälupaa ei voitaisi kuitenkaan myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhdontaa.

Kyseessä olisi poikkeus pääsääntöön, joka voisi tulla sovellettavaksi erityisissä tapauksissa, joissa painavat syyt puoltavat malminetsintäluvan myöntämistä.

Sääntely mahdollistaisi sujuvan siirtymisen malminetsintäluvan nojalla tapahtuvaan toimintaan.

Lisäksi lain 99 §:ään, jossa säädetään malminetsintäkorvauksista, esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin malminetsintäkorvauksen määrästä niissä tapauksissa, joissa malminetsintälupa on myönnetty perustuen lain 46 §:n uuteen 3 momenttiin.

Pykälän uuden 4 momentin mukaan malminetsintäkorvaus olisi joko 50 euroa hehtaarilta, tai 100 euroa hehtaarilta riippuen siitä, onko kaivosoikeuden raukeamista lykätty lain 68 §:n 3 momentin ja 182 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti. Esitetyt määrät vastaisivat louhintakorvauksen kiinteää osaa, joka on maksettava riippumatta siitä, louhitaanko alueella kaivosmineraaleja sekä lain 100 §:n 4 momentissa säädettyä korotettua korvausta. Sääntelyllä varmistettaisiin, ettei kaivosoikeuden nojalla toteutettavasta toiminnasta malminetsintään siirtyminen johtaisi maanomistajalle suoritettavien korvausten merkittävään pienentymiseen ja siten maanomistajalle kohtuuttomaan tilanteeseen. Ilman esitettyjä muutoksia malminetsintälupaan sovellettaisiin merkittävästi alempaa 20 euron malminetsintäkorvausta.

Keskeiset tavoitteet ja vaikutukset

Sääntelyllä pyritään muun muassa edistää kaivosviranomaisen toiminnan sujuvuutta, alan toimintaympäristöä sekä vahvistamaan käsitystä Suomesta luotettavana investointiympäristönä.

Esitetyillä muutoksilla voi olla vaikutusta esimerkiksi maanomistajien oikeuteen käyttää omistamiaan kiinteistöjä sekä toiminnanharjoittajien väliseen asemaan lupamenettelyissä.

Kaivospiirin ollessa voimassa lain muutos edistäisi alueella jo toimivien toiminnanharjoittajien asemaa suhteessa muihin toiminnanharjoittajiin. Kaivospiirillä jo toimivalle toiminnanharjoittajalle olisi mahdollista myöntää malminetsintälupa kaivospiirin alueelle, vaikka malminetsintäluvan myöntäminen ei olisi mahdollista muille toiminnanharjoittajille. Toisaalta myöhemmin toiminnanharjoittajien asema yhtenäistyisi sovellettaessa malminetsintää koskevia voimassa olevia kaivoslain säännöksiä. Vaikka kaivostoiminnan harjoittajien voidaan edellyttää tuntevan lainsäädännön ja luvan mukaisen toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset, on lain soveltamiskäytännön myötä vakiintunutta tilannetta ollut lainsäädännön monitulkinnallisuuden vuoksi vaikea ennustaa ja sitä voidaan pitää arvaamattomana toimintaa harjoittavien yritysten näkökulmasta. Kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyjä lupia koskevan sääntelyn tulkinnat ovat vakiintuneet vasta huomattavasti lain voimaantulon jälkeen. Lain ja erityisesti kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämistä koskevien säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi hankekehittäjät ovat voineet investoida merkittävästi kairauksiin tilanteessa, jossa heidän oikeutensa on perustunut kumotun lain nojalla myönnettyihin kaivosoikeuksiin. Näin ollen lainsäädännön muutos, jolla alueita tutkineille yhtiöille mahdollistettaisiin siirtyminen malminetsintälupiin kaivosviranomaisen harkinnan perusteella erityisissä tapauksissa, edistäisi luottamuksensuojan toteutumista.

Muutos vaikuttaisi maanomistajien asemaan. Maanomistajat pystyvät kaivoslain 46 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti vaikuttamaan malminetsintään kiinteistön alueella 46 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun kahden vuoden karenssin aikana. Muutos voi johtaa eräiden alueiden siirtymiseen malminetsintäalueiksi kaivosviranomaisen päätöksellä jo ennen karenssin aloittavan kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista. Rajattuihin tapauksiin vaikuttavaa muutosta ei nähdä maanomistajien oikeuksien näkökulmasta merkittävänä, sillä malminetsintäluvan myöntäminen alueille olisi mahdollista lopettamispäätöksen saatua lainvoiman ja kahden vuoden karenssin päätyttyä myös ilman lain muutosta.

Vastaavasti alueiden katkeamaton käyttö malminetsintään voi vaikuttaa myös muihin elinkeinoihin ja ympäristöön, mutta vaikutuksia ei nähdä merkittäväksi ottaen huomioon mahdollisuus toiminnan jatkamiseen myöhemmin jo olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Teo Kangaspunta
Johtava asiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö