Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 25.11.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta (HE 165/2025 vp)

Sirja-Leena Penttinen, OTT, apulaisprofessori, kestävyysmurros, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto

Martta Alajärvi, OTM, HuK, nuorempi tutkija, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto

Tausta

Nyt kyseessä olevalla hallituksen esityksellä (HE) 165/2025 esitetään muutettavaksi kahta kaivoslain pykälää: 46 §:ää, jossa säädetään malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteistä, sekä 99 §:ää koskien malminetsintäkorvausta.

Tällä hetkellä Suomessa on voimassa aikaisempien kaivoslakien nojalla myönnettyjä kaivospiirejä. Aiemman lainsäädännön nojalla on ollut mahdollista saada oikeus kaivostyön suorittamista varten alueella sekä oikeus kaivospiirissä olevien mineraalien hyödyntämiseen. Tämä on mahdollistanut myös toiminnanharjoittajien harjoittaman kallioperän tutkimisen. Voi kuitenkin olla, että tutkimustoiminnasta huolimatta toiminnanharjoittajilla ei ole (vielä) edellytyksiä siirtyä varsinaiseen kaivostoimintaan.

Muutosehdotuksen taustalla on tavoite sujuvoittaa siirtymistä ennen nykyisen lain voimaantuloa myönnettyjen kaivosoikeuksien ja kaivospiirien nojalla tapahtuvasta toiminnasta nykyisen, voimassa olevan kaivoslain mukaisiin malminetsintälupiin, eli saattaa aiemman lainsäädännön nojalla myönnettyihin oikeuksiin perustuva toiminta voimassa olevan lainsäädännön piiriin.

Muutosehdotuksessa esitetään malminetsintäluvan myöntämisen esteitä muutettavaksi siten, että malminetsintälupa voitaisiin erityisestä syystä myöntää kaivospiirin alueelle, jos kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu, malminetsintäluvan hakija oli rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden haltija ja luvan myöntämisen este perustuu lain siirtymäsäännöksiin. Kullanhuuhdontaa koskevat kaivosoikeudet on rajattu muutoksen ulkopuolelle.

Lisäksi 99 §:ää koskevan muutosehdotuksen tavoitteena on turvata maanomistajien oikeuksien riittävä toteutuminen silloin, kun toiminta jatkuu malminetsintäluvan nojalla. Luvan myöntämisen esteitä koskevan muutoksen

vuoksi myös maanomistajakorvausta koskevaa pykälää esitetään muutettavaksi, jotta luvan myöntämisen esteitä koskevan pykälän muutos ei aseta maanomistajaa muutoksen vuoksi aiempaa huonompaan asemaan. Ehdotuksen mukaan lain 99 pykälän 4 momentin mukaan poiketen 2 momentissa säädetystä, malminetsintäkorvaus on 50 euroa hehtaarilta, jos malminetsintälupa on myönnetty nyt muutettavan 46 §:n 3 momentin nojalla ja 100 euroa, jos malminetsintälupa on myönnetty nyt muutettavan 46 §:n 3 momentin nojalla ja kaivosoikeuden raukeamista on lykätty 68 §:n 3 momentin ja 182 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lakimuutos on kokonaisuutena arvioiden tarpeellinen selkeyttämään vallitsevaa oikeustilaa. Seuraavassa esitämme muutamia huomioita ehdotetuista muutoksista, keskittyen toimintaympäristön ennakoitavuuteen sekä 46 §:n 3 momentin ”erityinen syy” kriteeriin.

Toimintaympäristön ennakoitavuus

Lakimuutoksella pyritään turvaamaan niiden toiminnanharjoittajien asema, joille on myönnetty nyt jo kumotun lain nojalla kaivosoikeuksia. Nämä toiminnanharjoittajat ovat voineet harjoittaa näiden oikeuksien nojalla kallioperän tutkimuksia.

Tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista sujuvaa siirtymistä tutkimuksesta malminetsintään; sen sijaan toiminnanharjoittajien on ensin aloitettava kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvä menettely. Malminetsintälupa voidaan myöntää alueelle vasta kaksi vuotta siitä, kun kaivostoiminnan lopettamispäätös on tullut lainvoimaiseksi.

Tässä tilanteessa toiminnanharjoittajien riskinä on menettää esiintymään liittyvät oikeutensa. Alue, jossa tutkimustoimintaa on harjoitettu, palautuu lopulta nykylainsäädännön mukaisen malminetsintäluvan nojalla harjoitettavalle toiminnalle. Tässä tilanteessa sovelletaan nyt voimassa olevan kaivoslain 32 §:ää, jonka mukaan etuoikeus malminetsintään pohjautuu toimitettujen hakemusten ajankohdan mukaan.

Tämä tilanne on koettu haastavaksi erityisesti niiden toiminnanharjoittajien perspektiivistä, jotka ovat jo tehneet investointeja malminetsintään alueella. Tilanne on koettu haastavaksi myös kaivosviranomaisen, eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) perspektiivistä.[1] Tältä osin muutoksella tavoitellaankin lupamenettelyjen sujuvoittamista ja siirtymistä voimassa olevan lain piiriin.

[1] HE 165/2025 vp, s. 5.

Toiminnanharjoittajiin muutos vaikuttaa positiivisesti oikeusvarmuuden näkökulmasta. Mineraalien kysynnän jatkuvasti kasvaessa ja esimerkiksi Mineraalistrategiassa[2] esitettyjen kansallisten tavoitteiden valossa on tärkeää, että Suomi näyttäytyy ennakoitavana ja vakaana toimintaympäristönä. Tästä perspektiivistä muutos on kannatettava, ja tukee lainsäädännön muutoksista johtuvien katvealueiden huomioimista toiminnanharjoittajien investointivarmuuden perspektiivistä.

”Erityinen syy” poikkeusperusteena

Voimassa olevan kaivoslain 46 §:ssä säädetään malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteistä. Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi kaivoslain 4 §:ää siten, että pykälään lisätään uusi momentti, jossa säädetään malminetsintäluvan myöntämisestä *erityisen syyn* perusteella. Nyt ehdotettu muutos ei koske kullanhuuhdontaa.

Ehdotetun muutoksen mukaan kaivosviranomainen voi erityisestä syystä myöntää malminetsintäluvan kaivosalueelle kolmen kumulatiivisen ehdon täyttyessä: (1) kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu; (2) luvan hakija oli kumotun tai rauenneen kaivosoikeuden haltija; ja (3) luvan myöntämisen este perustuu lain siirtymäsäännöksiin.

Ehdotettu muutos mahdollistaa poikkeuksen 46 §:n pääsäännöstä, jossa listataan tilanteet, jolloin malminetsintälupaa ei tule myöntää. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotettua momenttia tulee tulkita suppeasti. ”Erityinen syy” -poikkeusperusteen tulkinta ja soveltaminen on lupaviranomaisen, eli Tukes:in vastuulla.

Hallituksen esityksessä on tarkennettu yhden esimerkin kautta, mitä voidaan pitää momentin tarkoittamana erityisenä syynä luvan myöntämiseksi: “Erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että toiminnanharjoittaja on investoinut alueeseen harjoittaakseen sille myönnetyn kaivosoikeuden perusteella alueella kaivostoimintaan tähtäävää varteenotettavaa tutkimustoimintaa, mutta jossa edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle ei vielä ole.”[3]

Muita esimerkkejä, jotka muodostaisivat ”erityisen syyn” ei hallituksen esityksessä kuvata.

[2] Työ- ja elinkeinoministeriö, *Kansallinen Mineraalistrategia* (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:65).
[3] HE 165/2025 vp, s. 4.

Poikkeuksen ollessa kyseessä, on oletettavaa, että esimerkissä mainittujen investointien tulee olla jollain tapaa *merkittäviä*, jotta poikkeusperusteeseen voidaan nojautua. Ei ole myöskään selvää, mitä tarkoitetaan 'varteenotettavalla' tutkimustoiminnalla, eli milloin toimintaa voidaan pitää sillä tavoin varteenotettavana, jotta kriteerin voidaan katsoa täyttyneen.

Koska kyseessä on poikkeustilanne, jonka osalta viranomaiselle jää laaja harkintavalta säännöksen tulkinnassa, lain esitöissä olisi mahdollista antaa selkeämmin sekä säännöksen tulkintaa koskevaa apua lupaharkintaan liittyen viranomaiselle, mutta myös luvan hakijalle ennakoitavuutta sen suhteen, millaiset erityiset syyt mahdollistavat luvan myöntämisen poikkeustilanteessa.

Erityisiä syitä ei ole mahdollista eikä tarpeenkaan tyhjentävästi säädöstasolla määritellä, sillä tilanteet voivat olla hyvin moninaisia. Tällöin korostuu lupaviranomaisen, eli Tukes:in rooli lainsoveltajana. On selvää, että Tukesilla on merkittävä rooli lupaharkinnan kautta muokata soveltamiskäytäntöä tältä osin. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta säännöskohtaisissa perusteluissa voisi kuitenkin tuoda selkeämmin esiin sen, millaisissa tilanteissa 'erityiset syyt' kriteeristö mahdollisesti täyttyisi.

Lopuksi

Nyt kyseessä oleva muutos on luonteeltaan enemmänkin prosessuaalinen muutos, jolla pyritään tuomaan ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta jo kallioperän tutkimustoimintaa aloittaneille toiminnanharjoittajille mahdollistamalla siirtyminen nykylain mukaiseen malminetsintälupaan tilanteessa, jossa ei ole vielä edellytyksiä varsinaiselle kaivostoiminnan aloittamiselle. Muutoksella pyritään niin sanotusti kokoamaan prosessit yhdenmukaisesti voimassa olevan lain alle. Edelleen kaivostoiminnan seuraavat vaiheet tulisivat arvioiduksi voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Saamelaisten kotiseutualueella ei ole kallioperään kohdistuvia vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä, eikä ehdotettu muutos koske kullanhuuhdontaa. Siten muutoksella ei katsota olevan vaikutuksia, joilla olisi erityinen merkitys saamelaisille.

Lisäksi on syytä huomata, että kyseessä on rajatut tapaukset – siitä huolimatta, että kaivostoiminta on pitkäkestoista ja näin ollen aiemman lainsäädännön mukaisia kaivosoikeuksia ja kaivospiirejä on edelleen useita.

Ehdotetut muutokset ovat positiivisia selkeyttämään teknisluonteisia prosesseja sen lisäksi, että muutos lisää investointiympäristön luotettavuutta ja ennakoitavuutta.