

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoitteeseen parantaa kaivosten ympäristönsuojelua. Esityksen tavoitteena on edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla.

Esityksessä on otettu huomioon Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteen johdosta annetussa eduskunnan kirjelmässä esitetyt huomiot.

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava ja että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon. Esityksessä ehdotetaan kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintä lupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien parantamista vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Varaussääntelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevan veronluonteisen maksun käyttöönottoa ja varausajan lyhentämistä.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitetään muutoksia, joilla lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin muun muassa siten, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi ehdotetaan tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn ja ilmoitusmenettelyn käyttöön ottamista kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle. Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia vakuussääntelyyn ja muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, muun muassa täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta paliskuntien aseman yhdenmukaistamista.

Lain toimivuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn, kaivostoimitusta koskevaan sääntelyyn ja hallintopakkosääntelyyn. Lisäksi esitetään kaivosrekisteriä koskevaa säännöstä.

Lisäksi esitetään valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä useista kaivosviranomaisen lupatoimintaan liittyvistä seikoista.

HE 126/2022 vp

Tässä esityksessä esitetään tarvittavat lisäykset lupaviranomaisen voimavaroihin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi.....	9
2.1 Toimialan nykytilan kuvaus.....	9
2.2 Kaivostoiminnan merkitys ja asema yhteiskunnassa	11
2.3 Kaivoslaki	12
2.3.1 Yleistä	12
2.3.2 Kaivossääntelyn perusratkaisuista	13
2.3.3 Etsintätyö	14
2.3.4 Varausjärjestelmä.....	15
2.3.5 Malminetsintä.....	17
2.3.6 Kaivostoiminta	21
2.3.7 Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet	25
2.3.8 Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä	29
2.3.9 Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus	30
2.3.10 Luvan siirtäminen.....	32
2.3.11 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana.....	33
2.3.12 Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä.....	36
2.4 Suhde muuhun lainsäädäntöön.....	36
2.4.1 Ympäristönsuojelulaki	36
2.4.2 Vesilaki	37
2.4.3 Laki eräistä naapuruussuhteista.....	38
2.4.4 Luonnonsuojelulaki.....	38
2.4.5 Erämaalaki	40
2.4.6 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä	41
2.4.7 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta	42
2.4.8 Maankäyttö- ja rakennuslaki	42
2.4.9 Maastoliikennelaki	43
2.4.10 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta	44
2.4.11 Patoturvallisuuslaki	44
2.4.12 Ydinenergialaki	44
2.4.13 Kiinteistönmuodostamislaki.....	44
2.4.14 CETA-sopimus.....	44
3 Tavoitteet	45
3.1 Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano	45
3.2 Eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta kaivoslain muuttamiseksi	50
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	52
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	52
4.1.1 Lain tarkoituksen täsmentäminen.....	52
4.1.2 Tiedonsaantioikeuden parantaminen.....	52

4.1.3 Kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän valvonta	52
4.1.4 Varaussääntelyn muuttaminen	53
4.1.5 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen	53
4.1.6 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa	54
4.1.7 Vakuussääntelyn kehittäminen	54
4.1.8 Paliskuntien yhdenmukainen asema	55
4.1.9 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana	55
4.1.10 Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä	55
4.1.11 Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn	55
4.1.12 Teknistoloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen	56
4.1.13 Kaivosrekisteri	56
4.1.14 Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen	56
4.1.15 Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa	56
4.1.16 Ympäristönsuojelun tason parantaminen	57
4.1.17 Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset	57
4.1.18 Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely	58
4.1.19 Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta	58
4.2 Pääasialliset vaikutukset	58
4.2.1 Lakimuutoksen keskeisimmät hyödyt ja kustannukset	58
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	59
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	65
4.2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset	66
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	68
4.2.6 Kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset	71
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	72
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	72
5.1.1 Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen	72
5.1.2 Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet	73
5.1.3 Siirron saajalle asetettavat vaatimukset	74
5.1.4 Varaussääntely	74
5.1.5 Kaivoslain rakenteen selventäminen	75
5.1.6 Intressivertailu	75
5.1.7 Korvauksen haitankärsijöille	77
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	77
6 Lausuntopalaute	82
7 Säännöskohtaiset perustelut	86
8 Lakia alemman asteinen sääntely	128
9 Voimaantulo	129
10 Toimeenpano ja seuranta	129
11 Suhde muihin esityksiin	129
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	129
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	130
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	131
LAKIEHDOTUS	143
Laki kaivoslain muuttamisesta	143

HE 126/2022 vp

LIITE	162
RINNAKKAISTEKSTI.....	162
Laki kaivoslain muuttamisesta.....	162

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa 1.3.2019 selvityshenkilön selvittämään ja arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta. Selvityksen tuloksena syntyi analyysi lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esitykset jatko-toimenpiteiksi. (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678>).

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman 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 kaivoslupan ja ympäristölupan yhteensovittamista. Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään. Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta. Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.” 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 kuluvalle 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 valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta esitti mietinnössään (TaVM 7/2020 vp KAA 7/2019) huomioita seuraavista kansalaisaloitteessa ehdotetuista aiheista: valtauseriaatteesta luopuminen, kaivosten verotus ja kaivostoimintaan kohdistuvat maksut, vakuusjärjestelmä ja rahastointi, intressivertailu, kaivoslain lupajärjestelmä, kuntien rooli ja kaavoituksen merkitys, Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimuksen) vaikutukset kaivoslainsäädäntöön, alkuperäiskansojen oikeudet, kaivostoiminnan merkitys ja vaikutukset muihin elinkeinoihin sekä ympäristövaikutusten ja biodiversiteetin näkökulma.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti 15.10.2019 kaivoslain uudistamishankkeen (tiedot Hankeikunassa: <https://tem.fi/hankkeet-ja-saadostvalmistelu> tunnuksella TEM090:00/2019). Taustalla on edellä mainittu hallitusohjelman kirjaukset kaivoslainsäädännön uudistamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön hankkeessa on tarkoitus uudistaa kaivoslainsäädäntöä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan kaivoslain osalta. Hankkeessa huomioidaan myös selvityshenkilön arviointi kaivostoimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä sekä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille nostetut näkökohdat siltä osin kuin ne kuuluvat kaivoslain soveltamisalaan. Hallitusohjelma ei edellytä kaivoslain kokonaisuudistusta vaan hallitusohjelman edellyttämiä muutoksia kaivoslakiin on mahdollista tehdä voimassa olevan kaivoslain yksittäisiä säännöksiä tarkistamalla. Kaivoslakiin ehdotettuja muutoksia on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä vuosina 2020–2021.

Elinkeinoministeri Mika Lintilä asetti 13.2.2020 hankkeen tueksi työryhmän, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, Saamelaiskäräjät, Lapin liitto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Turvallisuus- 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, Kaivosteollisuus ry. Työryhmän puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön edustaja ja varapuheenjohtajana ympäristöministeriön edustaja. Työryhmän toimikausi oli 1.2.2020 - 30.11.2020. Kaivoslain valmistelua päätettiin jatkaa 11.1.2021, minkä vuoksi myös valmistelua tukevan työryhmän toimikautta jatkettiin 31.12.2021 saakka. Työryhmän toimikautta päätettiin 17.12.2021 jatkaa edelleen siihen saakka, kunnes hallituksen esitys kaivoslain uudistamisesta on annettu eduskunnalle, kuitenkin enintään 31.5.2022 saakka. Kaivoslakityöryhmän kokoonpanosta tehdyn kantelun johdosta on oikeuskansleri antanut ratkaisun, jonka mukaan asiassa ei ollut perusteltua syytä epäillä työ- ja elinkeinoministeriön tai ministeri Lintilän menetelleen asiassa lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltansa (OKV/1453/10/2020).

Työryhmän tarkoituksena oli käsitellä hallituksen esityksen laatimiseen liittyviä keskeisiä asioita sekä seurata myös muiden hallinnonalojen vastuulla olevien, kaivosten toimintaan liittyvien, hallitusohjelman mukaisten uudistusten etenemistä. Työryhmä kokoontui 16 kertaa. Työ-

ryhmä kuuli toimikautensa aikana tutkijoita, asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia esimerkiksi Helsingin yliopistosta, Suomen ympäristökeskuksesta ja viidestä eri kansanliikkeestä. Koronatilanteesta johtuen työryhmän kokoukset järjestettiin pääsääntöisesti etäkokouksina.

Työryhmän kokousaineistot ja muu valmistelussa käytetty materiaali on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön kaivoslakihankkeen sivuilla välittömästi kokousten jälkeen (<https://tem.fi/kaivoslakityoryhman-kokousaineistot>).

Kaivoslain uudistamishankkeen aikana työ- ja elinkeinoministeriö järjesti vuonna 2020 kaksi avointa kuulemistilaisuutta, joissa käsiteltiin kaivoslain muutostarpeita ja esitykseen sisältyviä keskeisiä muutoksia. Vuoden 2021 syksyllä järjestettiin kuulemistilaisuus, jossa esiteltiin esitysluonnoksen keskeistä sisältöä ja vaikutusten arviointia. Kuulemistilaisuuksista syntynyt aineisto on soveltuvin osin otettu huomioon esityksen valmistelussa. Koronatilanteesta johtuen kuulemistilaisuudet järjestettiin etäyhteydellä ja niissä oli satoja osallistujia. Kuulemistilaisuuksien tallenteet ja muu materiaali on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön kaivoslakihankkeen sivuilla (<https://tem.fi/kaivoslakiuudistus/keskustelutilaisuudet>).

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä saamelaiskäräjät ovat käyneet saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaiset neuvottelut. Neuvotteluja käytiin lokakuussa 2020 ja marras-joulukuussa 2021. Eduskunnalle toimitetaan taustatiedoksi saamelaiskäräjien neuvotteluita varten toimittama materiaali sekä neuvottelujen pöytäkirjat.

Lainvalmistelutyön tueksi työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt selvityksiä. Kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuudesta tilattiin selvityksen kaivoslain vakuussääntelystä. Selvitys valmistui 17.4.2020 ja sen teki Ramboll Finland Oy (Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162443>). Toinen selvitys teetettiin varausmekanismin toimivuudesta ja sen kehittämismahdollisuuksista. Selvitys valmistui 14.6.2021 ja sen teki asianajotoimisto Hannes Snellman Oy (Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismin toimivuudesta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:42; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163223>). Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö teetti kaivoslain uudistuksen ympäristö- ja ilmastovaikutusten arvioinnin Suomen ympäristökeskuksella (SYKE). Muistio arvioinnista valmistui 20.9.2021 ja on linkitetty kaivoslakihankkeen sivuille (<https://tem.fi/documents/1410877/21353824/Kaivoslain+uudistuksen+vaikutusarvio+20092021+SYKE.pdf/3922f4ae-0ef8-e696-7b67-fb3a4f960854/Kaivoslain+uudistuksen+vaikutusarvio+20092021+SYKE.pdf?t=1632474328928>). EU-Kanada vapaakauppasopimuksen investointisuoja ja kaivoslain muutosehdotuksista on teetetty lausunto professori Kim Taluksella (31.8.2021).

Talousvaliokunta piti Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta antamassa mietinnössään perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena selvitetään intressivertailua kaivoslupaprosessin osana. Tutkimusta tekevät Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Erkki Hollo ja Lakiasiantainmisto - law office Aimo Guttorm. Hankkeen tulokset valmistuivat vuoden 2022 maaliskuussa (Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163928>). Tutkijat ovat esitelleet hankkeen etenemistä ja tutkimustuloksia kolmesti kaivoslakityöryhmän kokouksissa vuoden 2021 ja 2022 aikana. Intressivertailua ja sitä koskevaa tutkimusta on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1.6.

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

Toimialaa kuvaavien tietojen keräämisessä on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemaa, tuoreinta kaivosteollisuuden toimialaraporttia <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163279>.

Lausuntokierros hallituksen esityksestä järjestettiin ajalla 3.3.-12.4.2022 [lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi/palvelussa)-palvelussa (linkki lausuntopyyntöön lausuntopalvelussa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=406b2d99-e20b-4fcc-a781-e7c8b9b7673c>). Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan liitto, Etelä-Savon ELY-keskus, Etelä-Savon maakuntaliitto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Etämetänomistajien liitto, Geologian tutkimuskeskus, Hämeen ELY-keskus, Hämeen liitto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Kainuun liitto, Kaivosteollisuus ry, Keski-Pohjanmaan liitto, Keski-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin aluehallintovirasto, Lapin ELY-keskus, Lapin Kullankaivajain Liitto ry, Lapin liitto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, Paliskuntain yhdistys, Pirkanmaan ELY-keskus, Pirkanmaan liitto, Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjanmaan liitto, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon ELY-keskus, Pohjois-Savon liitto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Päijät-Hämeen liitto, Saamelaiskäräjät, Satakunnan ELY-keskus, Satakuntaliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Uudenmaan ELY-keskus, Uudenmaan liitto, valtiovarainministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Varsinais-Suomen liitto, ympäristöministeriö, Teollisuusliitto ry, Kolttien kyläkokous ja ulkoministeriö. Lisäksi järjestettiin kunnille suunnattu täydentävä lausuntokierros 20.4.-18.5.2022.

Esitysluonnos on ollut myös kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (8.6.2022) sekä lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta esitysluonnoksen vaikutusarviointia on tarkennettu ja täydennetty siltä osin kuin tämä on käytettävissä olevaan tietoon nähden ollut mahdollista. Esitysluonnos on ollut myös oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastuksessa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Toimialan nykytilan kuvaus

Geologisesti Suomi kuuluu Fennoskandian kilpialueeseen, joka on otollinen alue mineraali-esiintymille. Suomessa on edellytykset taloudellisesti ja teknisesti hyödyntämiskelpoisille kaivosmineraali-esiintymille, 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 tietoaaineisto, 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 kobolttiin, 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 pörssissä noteerattujen kansainvälisten yhtiöiden tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä. Kotimaisista toimijoista merkittävimpiä ovat Outokumpu-konserni, jolla on Kemin kromikaivos, sekä Nordkalk Oy, 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.

Malminetsintään on Suomessa käytetty vuosittain noin 35–80 miljoonaa euroa ja toimijoiden lukumäärä on ollut noin 50. Vuonna 2021 toimijoiden lukumäärä oli 50 ja he käyttivät malminetsintään 69 miljoonaa euroa. 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.

Varausilmoituksia on jätetty vuosittain 50–100 kappaletta. Vuonna 2021 ilmoituksia tehtiin 75, ja varausten kattama pinta-ala oli noin 30 000 km². Voimassaolevien malminetsintäalueiden kokonaispinta-ala oli vuoden 2021 lopussa noin 2 100 km², näistä Lapissa 72 %. Hakemusvaiheessa on malminetsintäalupia vajaan 5 900 km²:n verran.

Vuonna 2021 Suomessa raportoitiin louhintaa 45 kaivokselta, joista kymmenen on metallimalmikaivoksia ja 35 teollisuusmineraalikaivoksia. Kolmessa metallimalmikaivoksessa, Pyhäsalmi, Orivesi ja Kylälahti, toiminta on päättynyt, ja käynnissä on sulkemistoimet. Kolme kaivosta, Kevitsa Sodankylässä, Terrafame Sotkamossa ja Siilinjärven kaivos, vastaavat yli 85 %:sta Suomen kokonaislouhintamäärästä.

Louhintamäärällä tai malmivarojen perusteella mitattuna Suomessa on viisi suurta kaivosta: 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 5 500 henkilöä. Alan liikevaihto oli vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa. 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 metallimalmirikasteiden tuonnin arvo oli lähes nelinkertainen niiden viennin arvoon nähden. Metallimalmirikasteita tuotiin Suomeen yhteensä 3,8 miljoonaa tonnia, 1 801 miljoonan euron arvosta. Metallimalmirikasteita vietiin 0,273 miljoonaa tonnia, 458 miljoonan euron arvosta.

Vuonna 2021 valmistuneen kiertotalouden strategisen ohjelman yhtenä tavoitteena on raaka-aineiden käytön vähentäminen, kierrätyksen lisääminen ja korvaavien raaka-aineiden kehittäminen. Kaivosten jättejakeet muodostavat merkittävän osan Suomen vuotuisesta kokonaisjättemäärästä. 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.

Kaivostoiminnan käytössä olevien kaivospiirien ja kaivosalueiden yhteispinta-ala on tällä hetkellä alle 0,1 prosenttia Suomen maapinta-alasta.

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 tulee muun muassa melusta, pölystä ja kaivannaisjätealueista, joista annetaan määräyksiä ympäristöluvassa. 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.

2.2 Kaivostoiminnan merkitys ja asema yhteiskunnassa

Kaivostoiminta on elinkeino, joka mahdollistaa modernin yhteiskunnan olemassaolon tuottamalla yhteiskunnassa tarvittavia raaka-aineita. Raaka-aineita tarvitaan sekä yhteiskunnan rakentamiseen ja teollisuuden tarpeisiin että kansalaisten käyttämiin hyödykkeisiin. Kaivostoiminta tarjoaa myös ihmisille monenlaista työtä ja toimeentuloa, millä on vaikutusta alueen elinvoimaisuuteen, elinkeinorakenteeseen ja tarjolla oleviin palveluihin. Malminetsintä on perusedellytys toiminnassa olevien kaivosten jatkolle sekä uusien kaivosten avaamiselle tyydyttämään tulevaisuuden raaka-ainetarpeita. Kaivostoiminta muuttaa ympäristöä, pääosin paikallisesti, joten kaivostoiminnan päättymisen ja alueen jälkikäyttö on suunniteltava huolellisesti.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat niin kutsuttuun valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Sääntelyllä ratkaistaan eri sukupolvien välistä ja sukupolvien sisäistä hyvinvoinnin jakautumista. Malminetsintävaiheessa maanomistajalle maksetaan malminetsintäkorvausta. Kaivos-toiminta edellyttää pääsääntöisesti maanomistajan kanssa tehtävää sopimusta.

Eryteisesti metallisten raaka-aineiden markkinat ovat globaalit. Niin puolijalosteita (eli malmirikasteita) kuin puhdasta metalliakin myydään ja ostetaan vapaasti ja hinta muodostuu kysynnän ja tarjonnan keskinäisestä suhteesta. Suomen liittyttyä ETA-sopimukseen 1995 kaivostoimiala on ollut vapaa toimiala kaikille ETA-alueen toimijoille, joten Suomella ei ole mahdollisuutta rajoittaa toimialaa vain kansallisille toimijoille.

Kaivoslaki on kansallista lainsäädäntöä. Euroopan unioni kantaa vastuuta Euroopan raaka-ainehuollosta. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2008 raaka-ainealoitteen, jossa kiinnitettiin huomiota raaka-aineiden rooliin eurooppalaisen kasvun ja työllisyyden edellytyksenä ja mahdollistajana. Komissio on julkaissut vuodesta 2010 lähtien kolmen vuoden välein päivitettävää

kriittisten raaka-aineiden listaa. Raaka-aineen kriittisyys voi aiheutua rajoittuneesta tuotannosta tai raaka-aineen keskeisestä merkityksestä teollisuudelle.

Komissio julkaisi vuonna 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, joka on EU:n ympäristö-, ilmasto- ja myös teollisuuspolitiikan ydin. Euroopan unionin tavoite on saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä sekä vähentää hiilidioksidipäästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää energiamurrosta, eli yhteiskunnan sähköistymistä. Sähköistyminen ja uusiutuvien energiamuotojen enenevä hyödyntäminen vaativat merkittäviä määriä raaka-aineita, joista useat ovat kriittisiä keskittyneen tuotantonsa johdosta. Maailmalla esiintyvät kriisit, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan, ovat vauhdittaneet Euroopan tahtoa irtautua fossiilisesta energiasta. Tämä tarkoittaa, että uusiutuvan energian osuus kasvaa ennakoitua nopeammin, ja raaka-aineiden tarve kasvaa entisestään.

Osana Euroopan strategista autonomiaa on kumppanuudet kolmansien maiden kanssa ja pyrkimys lisätä Euroopan unionin sisäistä raaka-ainetuotantoa ja –jalostusta. Keskeisenä edellytyksenä EU:n oman tuotannon kasvattamisessa on kaivostoiminnan yleinen hyväksyntä, jota tukemaan on laadittu raaka-aineita koskevat EU:n periaatteet (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47815>). Periaatteet vastaavat Euroopan unionissa noudatettavia käytäntöjä, joita toimijoiden odotetaan soveltavan.

Venäjään kohdistetut pakotteet sekä Ukrainassa vallitseva sotatila ovat rajoittaneet näiden maiden raaka-aineiden ja näistä jalostettujen tuotteiden vientiä. Myös tämä on näytettyntynyt maailmassa sekä pulana raaka-aineista että kohonneina hintoina ja pitkittyneinä toimitusaikoina. Euroopan komissio on suunnittelemassa nopealla aikataululla merkittäviä toimia, joilla Euroopan omavaraisuutta raaka-ainehuollossa kasvatetaan ja eurooppalaisen tuotannon häiriönsietokykyä lisätään.

2.3 Kaivoslaki

2.3.1 Yleistä

Kaivoslaki sääntelee kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä, kullanhuuhtontaa valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimitusta.

Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana kymmenen kertaa lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi. Kaivoslakiin tehtyjen korjausten lisäksi muutoksia on tehty kullanhuuhtontaa koskevaan sääntelyyn sekä malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevaan sääntelyyn tavoitteena sujuvoittaa kaivoslain mukaisia viranomaismenettelyitä. Viimeisimpänä muutoksia tehtiin tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin hallinnon yleislakien muutosten johdosta (966/2020).

Lain soveltamisesta ei ole vielä kattavia kokemuksia kaivostoiminnan osalta ja käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu pitkälti aiempaan kaivoslakiin (503/1965). Yhtään voimassa olevan kaivoslain nojalla annettua uutta kaivoslupaa ei ole vielä edennyt kaivostoimintaan asti. Voimassa olevan kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on toistaiseksi pääosin rajoittunut malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan.

Kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälu-

pia ja kullanhuuhtontalupia sekä kaivoslupia ja kaivosturvallisuuslupia koskevat asiat. Valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen. Kaivoslain 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, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Kaivoslain säännösten joustavuuden taustalla on hankkeiden erilaisuus. Lainsäädännössä on varauduttava soveltamistilanteiden monimuotoisuuteen ja sellaisiin tilanteisiin, jollaisia ei käytännössä vielä ole esiintynyt.

Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja muu ympäristö- ja turvallisuussääntely, kuten luonnonsuojelulaki (1096/1996), vesilaki (587/2011), patoturvallisuuslaki (494/2009) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005). Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja ovat kaivostoiminta, malmien ja mineraalien rikastamot sekä muu kuin ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivu. Merkittävä asema on myös ympäristövaikutusten arvioimista ja kaavoitusta koskevilla säädöksillä ja niihin perustuvilla menettelyillä ja ratkaisilla. Kaivostoiminnan kannalta merkittävää on myös verolainsäädäntö ja yritystukia koskevat linjaukset.

2.3.2 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 kuuluvan toisaalta maanomistajan oikeuteen, jolloin niiden hyödyntäminen edellyttää maanomistajan suostumusta. Kolmas tapa ratkaista oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen on käyttää valtausjärjestelmää, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Eri maissa valittuihin ratkaisuihin on vaikuttanut geologian lisäksi kiinteistöoikeudellinen lähestymistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä raaka-aineiden hyödyntämisessä vallinneet suuntaukset.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat niin kutsuttuun valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Voimassa olevaan sääntelyyn on vaikuttanut muun muassa Suomen kaivoslainsäädännön historialliset perinteet. Suomessa löytäjän oikeus esiintymän hyödyntämiseen on pysynyt periaatteellisesti muuttumattomana vuoden 1723 jälkeen ja sitä on noudatettu myös kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011. Valitun perusratkaisun on arvioitu turvaavan 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 reunaehjoja niin kaivoslain säännökset ja niiden perusteella annetut lupamääräykset kuin muusta lainsäädännöstä johtuvat rajoitteet. Varsinainen kaivostoiminta edellyttää useita eri lakien nojalla annettuja lupia ja viranomaispäätöksiä. Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluva kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön välinen työnjako on muun muassa kuulemisten ja saadun palautteen 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 kullanhuhdontaluvasta. Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain (555/1981) mukaisen aineiden 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 teettämät selvitykset eivät edellytä muutoksia kaivossääntelyn perusratkaisuihin. Myöskään Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteeseen annettu eduskunnan vastaus tai talousvaliokunnan asiasta antama mietintö eivät edellytä edellä kuvattuihin kaivossääntelyn perusratkaisuihin muutoksia.

2.3.3 Etsintätyö

Kaivoslain 7 §:n mukaan jokaisella on toisenkin alueella oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu 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 pelkkää etsintätyötä huomattavasti laajemmat oikeusvaikutukset.

Etsintätyötä koskeva kielto aiheuttaa vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä tarkoittaisi 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, kaukokartoitusmenetelmin, geofysikaalisin mittauksin ja geologisin maastohavainnoin, aiheuttamatta vahinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä.

Etsintätyötä koskevien kieltojen takia malminetsintää ei voi suorittaa etsintätyönä.

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

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, ympäristönsuojelulakia 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 tutkimuksesta, malminetsinnästä ja alueella liikkumisesta. Luonnonsuojelulain 13 §:n nojalla kansallispuistossa ja luonnonpuistossa ei saa vahingoittaa maa- tai kallioperää. Yksityisillä luonnonsuojelualueilla etsintätyössä on noudatettava aluetta koskevia erityismääräyksiä.

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

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua vähäisen näytteenoton aloittamista tehtävä kaivoslain 8 §:n mukainen kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista.

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

2.3.4 Varausjärjestelmä

Voimassa oleva kaivoslaki sisältää lupamenettelystä erillisen varausjärjestelmän, joka mahdollistaa tietyn rajatun alueen varaamisen malminetsintäluvan valmistelua varten. Varauksen oikeusvaikutukset ulottuvat ainoastaan varaajan etuoikeuteen hakea varausilmoituksen voimassaolon aikana malminetsintä lupaa 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.

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 alueesta, jota etuoikeuden varaus koskee eli varausalueesta. Lisäksi varausilmoituksessa on esitettävä mitä kaivosmineraaleja varaaja otaksuu varausalueella olevan sekä varaajan ehdotus varausalueen nimeksi. Koska varauksen tarkoituksena on varmistaa etuoikeus malminetsintä lupahakemuksen tekemiseen, tulee varausilmoituksessa olla riittävän tarkka suunnitelma malminetsintä lupahakemuksen valmistelusta ja selvitys valmisteluresursseista.

Varausilmoituksen alueellisista esteistä säädetään kaivoslailla, mutta huomattavasti väljemmin kuin esimerkiksi malminetsintäluvan alueellisista esteistä. Voimassa olevan kaivoslain mukaisina varauksen alueellisina esteinä pidetään lähinnä myönnettyjä kaivoslain mukaisia lupia, aikaisemmin vireille tulleita varausilmoituksia ja lupahakemuksia. Koska varauksen vaikutukset rajoittuvat malminetsintäluvan hakemista koskevaan etuoikeuteen eikä varaus oikeuta malminetsintään, ei voimassa olevaa kaivoslakia säädettäessä katsottu tarpeelliseksi jättää varausalueen ulkopuolelle muita alueita kuten alueita, joille lähtökohtaisesti ei voida myöntää malminetsintä lupaa.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan kaivosviranomaisen on hyväksyttävä varaus, jos varausilmoitus täyttää sille laissa säädetyt edellytykset eikä hyväksymiselle ole laissa säädettyä estettä. Kaivosviranomaisen on kuitenkin hylättävä varaus, jos on painavia perusteita epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkeitustakaan hakea malminetsintä lupaa. Varauspäättös voi olla voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty.

Voimassa oleva sääntely edellyttää kaivosviranomaisen harkitsemaan tapauskohtaisesti varauspäätöksen voimassaoloa. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen 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 lyhyemmäksi, ellei varausilmoituksen hylkäämiselle ole lain mukaisia perusteita.

Varauspäätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta 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.

Kaivosviranomaisen on toimitettava varauspäätös varaajalle. Kaivosviranomaisen on lisäksi julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitettulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Tarkoituksena on, että tieto varauksesta saavuttaa kaikki alueen kiinteistöjen omistajat ja haltijat.

Varauspäätöstä ei ole mahdollista siirtää. Varauksen siirtomahdollisuutta ei ole pidetty perusteltuna muun muassa siitä syystä, että varausilmoituksen käsittelyyn ei liity perusteellista lupamenettelyn kaltaista selvitystä, vaan varauspäätös perustuu lähinnä varaajan ilmoittamiin tietoihin.

Kaivoslain 162 §:ssä säädetään muutoksenhausta kaivosviranomaisen päätökseen. Pykälän mukaan kaivosviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäytöstä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki) säädetään. Varausilmoituksen johdosta tehty varauspäätös, on se sitten myönteinen tai kielteinen, sisältää oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua ratkaisua, 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 hallintoprosessilain 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 valittamalla 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, valitusoikeus voidaan katsoa olevan ainakin varaajalla sekä samalle alueelle sijoittuvan luvan haltijalla tai samalle alueelle sijoittuvan hakemuksen jättäneellä hakijalla.

Varaus antaa varaajalle etuoikeuden malminetsintälupaan mutta lupauksena malminetsintäluvan myöntämiseksi varausta ei voida perustellusti pitää; malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset ja esteet harkitaan aina erikseen ja tapauskohtaisesti, kun malminetsintää koskeva lupa-

asia on saatettu vireille kaivosviranomaisessa. Edellä selostetun vuoksi varausilmoitusta käsiteltäessä ei arvioida mahdollisen malminetsinnän vaikutuksia sen varalta, että varaaja saattaisi varausaluetta koskevan malmimalminetsintäluvapahakemuksen vireille. Vastaavasti edellä selostetun vuoksi varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ei harkita mahdollisen kaivoksen vaikutuksia.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2013:179 todennut, että varauspäättös antaa etuoikeuden malminetsintäluvaan. Lisäksi malminetsintäluvan, kullanhuuhtontaluvan ja kaivosluvan myöntäminen ei ole mahdollista alueella, josta on tehty hyväksyttävä varausilmoitus. Muita oikeusvaikutuksia hyväksyttävän varausilmoituksen tekemisellä ja varauspäättöksellä ei ole. Varauspäättös ei anna oikeutta malminetsintään. Varaajan oikeus etsintätyöhön perustuu varauspäättöksestä riippumatta kaivoslain 7 §:ään tai kiinteistönomistajan kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen. Malminetsintä on toteutettavissa vain mainituista lainkohdista ilmenevissä rajoissa ja niissä säädetyn edellytyksin. Korkein hallinto-oikeus viittasi varauspäättökseen oikeusvaikutuksiin ja totesi, että varauksen mahdollisissa vaikutuksissa alueen kiinteistöjen arvoon, elinkeinon harjoittamiseen tai ylipäänsä maankäytön epävarmuuteen oli kysymys ainoastaan välillisistä vaikutuksista.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2021:145 todettiin, ettei muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta asiassa, koska varauspäättöstä ei ollut kohdistettu muutoksenhakijoihin eikä varauspäättöksellä ollut välittömiä vaikutuksia heidän oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa. Muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta malminetsintää harjoittavina yksityishenkilöinä, koska he eivät olleet esittäneet selvitystä siitä, että jollakin heistä olisi ollut kaivoslain nojalla voimassa oleva oikeus kyseessä olevaan alueeseen. Muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta varauspäättöksestä alueen maanomistajina ja asukkaina, vesialueen osakskuntina tai alueen maisema- ja luonnonarvoja edistävinä oikeushenkilöinä.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen (Selvitys kaivoslain mukaisen varausmekanismien toimivuudesta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:42; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163223>) mukaan malminetsinnän ja kaivostoiminnan näkökulmasta kaivoslain mukainen varausilmoitus on koettu toimivana menettelynä selventää malminetsintää harjoittavien toimijoiden välistä etuoikeusjärjestystä ennen varsinaista malminetsintäluvapaihetta. Varausmekanismiin liittyvällä etuoikeuden kirjaamisella kaivosviranomaisen ylläpitämään rekisteriin on myös vaikutusta, kun malminetsintää harjoittavat tahot hakevat rahoitusta malminetsintätöiden suorittamiseksi. Selvityksessä todettiin, että varauksella voidaan kokea olevan kaivoslain tuottamien oikeuksien ulkopuolisia sosiaalisia tai tosiasiallisia vaikutuksia useille eri tahoille. Varausalueen maanomistajien, elinkeinonharjoittajien ja muiden sidosryhmien näkökulmasta varausmekanismiin koetaan aiheuttavan epävarmuutta varauksen kohteena olevien alueiden tulevista käyttö- ja hallintamahdollisuuksista, ja ylipäätään kriittinen suhtautuminen malminetsintätoimintaan alueella.

2.3.5 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 malminetsintää, joka vaatii erityisosaamista ja merkittäviä taloudellisia resursseja. Toiminta sisältää myös huomattavia taloudellisia riskejä. Kaivoslain mukaisella malminetsinnällä tarkoitetaan

kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologisia, 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 järjestetty siten, että yksityisillä toimijoilla on malminetsintään asianmukainen kannuste.

Voimassa olevassa kaivoslaissa on valtausjärjestelmän piirteitä; etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Tällä kaivoslain perusratkaisulla on katsottu parhaiten turvattavan malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset. Suomessa löytäjän 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 perusteella luvanhaltijalla olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus kaivoslupaan.

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

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

Malminetsintäluvan nojalla toiminnanharjoittajalla on oikeus toisenkin maalla suorittaa geologista tutkimusta ja kartoitusta hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseksi. Luvanhaltija voi varsin vapaasti suunnitella malminetsintäalueella tapahtuvan tutkimustoiminnan. Sallittuja toimenpiteitä olisivat sen mukaan kuin luvassa tarkemmin määrätään malminetsinnän kannalta 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 maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä tai, jos malminetsintä kohdistuu urania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen.

Koska malminetsintälupa tuo haltijalleen etuoikeuden hakea luvan voimassaolon aikana kaivoslupaa 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 arvioidaan eri viranomaisten taholta ja erilaiset ympäristölliset ja muut näkökulmat huomioiden, ja asettaen sille asianmukaiset reunaehdot ja rajoitukset.

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä 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 malminetsintäluvassa annettavat määräykset voivat huomattavasti poiketa toisistaan. Lupamääräyksiä on mahdollista antaa esimerkiksi malminetsintätutkimuksista aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tarpeellisista seikoista. Malminetsintää kuten muutakin kaivostoimintaa linjaavat lain 1 §:n linjaukset.

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Kaivoslain 51 §:ssä säädetään malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan malminetsintäluvassa on ensinnäkin määrättävä malminetsintäalueen sijainti ja rajat. Lähtökohtana sijainnin ja rajojen määrittymisessä on lupahakemus. Haettua aluetta on kuitenkin mahdollista pienentää kaivoslain 45 §:n nojalla, jos luvan myöntämisen esteen poistaminen edellyttää sitä.¹

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

Kaivosviranomaisen tulee lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä tutkimussuunnitelman mukaisen malminetsinnän luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, malminetsintäalueen 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 liittyvistä laitteista ja rakennelmista, [jolloin määräysten yksityiskohtaisuutta on tarpeen arvioida ottaen huomioon suunnitelluista toimenpiteistä aiheutuvien vahinkojen, haittojen ja häiriöiden laatu ja laajuus sekä tutkimuksen kohteena olevaan alueeseen liittyvät muut käyttötarkoitukset];
- poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;
- sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttilain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;
- tutkimustöitä ja -tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta, [jonka osalta tarkoitukseksi on, että kaivosviranomainen tarkentaisi kaivoslain 14 §:ssä säädettyä velvollisuutta muun muassa selvitysvelvollisuuden ajankohdan sekä tehtyjen tutkimustöiden ja tulosten kuvauksen osalta];

¹ Kaivoslain 45 §:ssä säädetään lupaharkinnan perusteista. Pykälän mukaan malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhtontalupa tulee myöntää, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Lupaharkinta on siten pohjimmiltaan oikeusharkintaa. Pykälän toisen lauseen mukaan lupa voidaan kuitenkin laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

- jälkitoimenpiteistä ja ajankohdasta, jolloin jälkitoimenpiteitä koskeva ilmoitus on viimeistään tehtävä. [Kohdan tarkoituksena on, että kaivosviranomaisen tarkentaisi kaivoslain 15 §:ssä säädettyä velvollisuutta muun muassa alueen kunnostamista, siistimistä ja luonnonmukaiseen tilaan saattamista koskevista toimenpiteistä sekä kaivosviranomaiselle toimitettavan tutkimustyöselostuksen ja tietoaineiston sisällöstä ja esitystavasta];
- kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta;
- velvollisuudesta ilmoittaa tutkimustöistä asianomaiselle toimialallaan yleistä etua valvovalle viranomaiselle;
- malminetsintäalueen koon pienentämisen aikataulusta. [Kyseinen lupamääräys on tarpeen erityisesti silloin, kun malminetsintäalue on suuri tai siihen kohdistuu muita alueiden käyttötarpeita];
- vakuudesta kaivoslain 10 luvun mukaisesti;
- muista malminetsintää ja malminetsintäalueen käyttöä koskevista seikoista sen varmistamiseksi, 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 toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen 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 säästävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

Malminetsintäluvan voimassaoloajan pituuteen liittyvä harkinta

Kaivoslain 60 §:ssä säädetään malminetsintäluvan määräaikaaisuudesta. Pykälän mukaan malminetsintälupa 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 neljäksi vuodeksi. Kaivosviranomaisen on malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika ja yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Voimassaoloajan pituutta koskevan harkinnan lisäksi kaivoslaki antaa kaivosviranomaiselle laajan harkintavallan malminetsintäluvassa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista 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.

Malminetsintä lupa raukeaa määräajan päättyessä mutta luvan voimassaoloa on kuitenkin mahdollista jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta.

Malminetsintäluvun voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut tehokasta 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 yleiselle 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 selvittäminen ja kaivoslupahakemuksen huolellinen valmistelu vaativat enemmän aikaa. Tämä johti siihen, kaivospiirimääräystä haettiin usein malminetsinnän ollessa vielä kesken ja vain sen varmistamiseksi, että malminetsintää on mahdollista jatkaa kaivosoikeuden nojalla. Tätä pidettiin epätoivottavana kehityksenä, mistä johtuen malminetsintäluvun voimassaoloaika nostettiin merkittävästi vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä samalla kun puutteellisia jätetyiltä hakemuksilta evättiin niiden aiemmin antama etuoikeus, joka nyt muodostuu vasta hakemuksen ollessa täydellinen lukuun ottamatta erikseen mainittuja, myöhemmin toimitettavia ympäristöselvityksiä.

Malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille maksetaan vuotuista malminetsintäkorvausta, jota voidaan pitää hyvityksenä kiinteistön omistajan omaisuuteen kohdistuvasta rajoitetusta käyttöoikeudesta. Malminetsintäkorvauksen suuruus kiinteistöä kohti 20 euroa hehtaarilta. Malminetsinnän tehostamiseksi sekä sen estämiseksi, että alueita pidetään tarpeettomasti malminetsintäluvun käsittämisenä alueina, nousee malminetsintäkorvauksen suuruus porrastetusti neljän vuoden jälkeen 30 euroon, seitsemännen vuoden jälkeen 40 euroon ja kymmenennen vuoden jälkeen 50 euroon. Jos malminetsintäalueella on useita kiinteistöjen omistajia, kunkin osuus malminetsintäkorvauksesta on jaettava siinä suhteessa kuin heillä on osuutta malminetsintäalueeseen.

Malminetsinnän aikana aiheutetut haitat, kuten kaadetut puut, korvataan täysimääräisenä eikä korvausvelvollisuutta ole muutoinkaan rajattu.

2.3.6 Kaivostoiminta

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

Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, kaivostoiminnassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen 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 kaivostekniikkaa 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 kaivosalueen 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 kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Kaivoslain 47 §:n mukaan esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Tämän edellytyksen täyttymisen hakijan tulee osoittaa kaivoslupahakemuksessa.

Pykälän 2 momentti asettaa kaivosalueelle ja kaivoksen apualueelle alueellisia esteitä. Säännöksen mukaan kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 momentin 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 malminetsintäalueena 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 lainvoimaiseksi tulemistä edeltäneestä päivästä ja alue, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädettyllä 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 rakennuslain (132/1999) 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.

Kaivoslupan myöntäminen perustuu voimassa olevan lain mukaan kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, 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 kaivoslupan 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 aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Kaivoslupan hakijan tulee 34 §:n mukaisesti esittää hakemuksessaan riittävän yksityiskohtainen ja luotettava suunnitelma, jonka perusteella lupaviranomaisen on mahdollista arvioida, että hakijalla on tarvittavat edellytykset ja myös tarkoitus ryhtyä kaivostoimintaan tai ainakin huolehtia kaivostoiminnan aloittamisedellytysten olennaisesta paranemisesta. Säännöksen tarkoituksena on erityisesti estää kaivoslupahakemuksen hyväksyminen, jos hakemus on tehty keinotekolaisessa tarkoituksessa tai jos sen tavoitteena on säilyttää esiintymän hyödyntämisoikeus hakijan hallinnassa ja samalla estää muiden toimijoiden mahdollisuudet esiintymän jatkokehittämiseen.

Kaivoslupan hakijan tulee lupahakemuksessaan erityisesti selvittää kaivostoiminnan toteuttamisen 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. Lupaviranomainen arvioisi kaivoslupan myöntämisen esteitä hakemuksessa esitettyjen selvitysten, hyödyntämisen edellyttämien teknisten ja taloudellisten toimenpiteiden sekä hakijan aiemman, vastaavia hankkeita koskevan kokemuksen perusteella.

Pykälän 1 momentin nojalla kaivoslupan myöntämiselle olisi myös este, jos luvan hakija olisi olennaisesti laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia, esimerkiksi jälkitoimenpiteitä tai korvauksia koskevan velvollisuuden. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja muita hallinnon oikeusperiaatteita.

Pykälän 2 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistoa.

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 toteutessaan toisi huomattavaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle sekä taloudellisten ja työllisyysvaikutusten kautta yleiselle edulle.

Kaivoslupan lupamääräyksistä

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

Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainnin ja rajojen määräytymisen lähtökohta on lupahakemus. 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 momentin säännön, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Säännös täydentää 45 §:n säännöstä, jonka nojalla lupaharkinnassa olisi mahdollista tarvittaessa pienentää alueen kokoa.

Pykälän 3 momentissa säädetään yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavista tarpeellisista 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 velvollisuuteen. Lupamääräyksissä on annettava kaivostoimintaa koskevat velvoitteet ja rajoitukset, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle taikka kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Luvanhaltija voidaan myös velvoittaa huolehtimaan muun muassa alueella liikkuvan väestön turvallisuudesta];
- toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien 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 tarkoitettulla 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;
- lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamiseen asetettavasta määräajasta;

² Kaivosalueen on oltava yhtenäinen alue, ja sen tulee suuruudeltaan ja muodoltaan olla sellainen, että turvallisuutta, kaivostoiminnan sijoittamista ja kaivostekniikkaa koskevat vaatimukset täyttyvät. Kaivosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyksessä olevan esiintymän laatu ja laajuus. Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

- muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta;
- muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Lupamääräysten sisältöä ohjaa lain 1 §:n tavoitesäännös, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema, toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Lisäksi lain 1 §:n tavoitesäännös edellyttää muun muassa sitä, että toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot vähennetään ja torjutaan.

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

Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten kaivosluvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.

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

2.3.7 Kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyvät vakuudet

Kaivoslain mukainen vakuussääntely

Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja 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, toiminnanharjoittajan katoamisen tai muun syyn vuoksi turvautumaan, ja vakuus palautuu aikanaan toiminnanharjoittajalle. Vakuuksilla katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia.

Malminetsintä- ja kullanhuuhdonta koskeva vakuus

Kaivoslain 107 §:n mukaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhtomisluvan saajan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten. Hallituksen esityksen (HE 273/2009) 103 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa malminetsinnän aiheuttamia korvattavia vahinkoja ja haittoja ovat muun muassa omaisuuden vahingoittuminen tai käytön estyminen taikka omistusoikeuteen perustuvan varallisuusarvoisen edun menettäminen, mukaan lukien omaisuuden siirtäminen ja toisenlaiseksi muuttaminen sekä kiinteistön tai investointien arvon aleneminen. Myös metsäautotien vahingoittuminen olisi korvattava. Korvattavia vahinkoja ja haittoja olisivat myös erityisiin käyttöoikeuksiin, esimerkiksi

rasite- ja nautintaoikeuksiin, liittyvät menetykset. Lisäksi ansiomenetykset, esimerkiksi porotalouden tai muun luvallisen ansiotoiminnan harjoittamisen vaikeutuminen tai estyminen, olisi korvattava. Vahinkona tai hättänä ei kuitenkaan korvattaisi jokamiehenoikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista. 15 §:n tarkoittamia jälkitoimenpiteitä ovat malminetsintäalueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, väliaikaisten rakennelmien ja laitteiden poistaminen, alueen kunnostaminen ja siistiminen sekä alueen saataminen mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan.

Lähtökohtaisesti malminetsinnän osalta jälkitoimenpiteet eivät ole laajuudeltaan ja laadultaan merkittäviä, jolloin 107 §:n nojalla määrätty vakuus ei myöskään yleensä ole määrältään merkittävä.

Kaivoslain 107 §:n mukaan vakuutta ei ole tarpeen asettaa, jos vakuuden asettamista on pidettävä 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 erityisesti arvioitava 15 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset sekä 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan todennäköisyys.

Kaivostoiminnalle asetettava vakuus

Kaivoslain 108 §:ssä säädetään kaivoslupan haltijan vakuudesta kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Kaivoslupaan liittyvä vakuus on aina määrättävä ja sen asettaminen on kaivostoiminnan aloittamisen edellytys.

Kaivoslain 108 §:n mukaan kaivoslupan haltijan on asetettava kaivoslain 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus. Vakuuden tulee olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan 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 kullanhuuhtontalupaa 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 täyttänyt asianomaiset velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain.

Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden kattavuus

Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivoslupan 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 velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset:

- 143 §:n mukainen velvollisuus saattaa kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtia edellä mainituiden alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa erikseen määrätty toimenpiteet; sekä
- 144 §:n mukainen velvollisuus poistaa alueilta kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat.
- 150 §:n mukaan toiminnanharjoittajan vastuu kaivosluvassa annettujen määräysten tai kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista jatkuu kaivostoiminnan päätyttyä. Pykälä antaa kaivosviranomaiselle mahdollisuuden antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Huomion arvoisena kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn osalta on pidettävä sitä, että kaivostoiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan kaivoslain 8 luvun mukaisessa kaivostoitimuksessa eikä kaivosvakuus siten kata edellä mainittuja vahinkoja ja haittoja. Tähän perusasetelmaan 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.

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuussääntely

Kaivostoiminnalta edellytetään kaivoslain mukaisen vakuuden lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisesta jätehuollon varmistamiseksi asetettavaa vakuutta. Ympäristönsuojelulaista tarkemmin jäljempänä luvussa 2.4.1.

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus kattaa muun muassa rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Vakuutta koskeviin säännöksiin on tullut muutoksia lailla 490/2022. Vakuutta koskevat säännökset ovat lain 59–61 b §:ssä,

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ympäristönsuojelulain jätevakuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liittyttämiä rakenteita, kuten mastoja, antennoja ja aitoja. Jätealueiden päästöt ja niiden vesistövaikutukset kuuluvat lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan.

Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden kattamat toimenpiteet – nykytilan arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen (Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41; <https://julkaisut.valtio->

neuvosto.fi/handle/10024/162443) mukaan useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuus mitoitetaan luvassa liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkuperäisenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu. Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (erikseen säänneltyä ydinjätehuoltoa lukuun ottamatta). Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen on kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan erityisesti arvioitava lain 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei tällä hetkellä näytä käytännössä aina toteutuvan.

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on huomioitava, että kaivoslain nojalla määrättyllä vakuudella 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, tulee 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 toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Myös vakuus asetetaan kaivoslain nojalla tarpeellisille toimenpiteille, 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 kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella 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 velvoitteiden joukko, jotka kuuluvat kaivosvakuuden piiriin. Kaivostoiminnalle asetettavan vakuuden 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 merkittävästi louhintatapa ja kaivosalueelle sijoitetut kaivoksen toiminnot.

Kaivoslain mukaisesti kaivosviranomaisen antaa lopettamispäätöksessä tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta. Kaivostoiminnan harjoittaja vastaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeen kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta ja korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Vakuudella katettavat lopulliset kustannukset ovat tiedossa vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen lopputarkastuksen jälkeen ja viimeistään 147 §:n mukaisessa kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä.

Ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kaivosten vakuuksia koskevan kehittämissuunnitelmassa on tunnistettu sääntelyn olevan puutteellinen vesienhallinnan osalta. Voimassa oleva vakuussääntely ei kata kaikkia olennaisia vesijakeita, kuten esimerkiksi avolouhosten ylivuotovesiä. Syksyllä 2021 on aloitettu kaivosten jätevakuuksien laajentamista koskeva selvitys osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa (Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset; <https://tietokayttoon.fi/-/kaivosten-jatevakuuden-alaan-laajentamisen-ymparistonsuojelullinen-vaikuttavuus-ja-kustannukset-1>). Hankkeen tulokset saadaan syksyllä 2022, minkä perusteella voidaan valmistella tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön.

2.3.8 Kunnan asema kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä

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

Voimassa oleva kaivoslaki pyrkii turvaamaan kuntien vaikuttamismahdollisuudet, jotta malminetsintää ja erityisesti kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa on mahdollista ottaa huomioon 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 kullanhuuhtontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Momentin 7 kohdan mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 6 kohdassa viitattujen oikeusvaikutteisten kaavojen tapaan myös maakuntakaavat voidaan ottaa huomioon. Pykälän sanamuoto mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan ottaen huomioon toisaalta kaava ja sen kaavamerkinnot sekä toisaalta hakemuksen 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. Tilanne on kuitenkin toinen, jos tarkoituksena on tehdä koelouhintaa taikka laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan 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 kullanhuuhtonta vaikeuttaisi. Kunta saattaa vastustaa toimintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Säännöstä on tarkoitettu tulkittavan siten, että tällaiselle pätevälle syyille annettaisiin keskeinen merkitys päätöksenteossa. Tulkinnessa olisi toisaalta otettava huomioon, että malminetsintäluvan voimassaoloaika voidaan tarvittaessa rajoittaa siten, ettei luvasta aiheudu haittaa tai häiriötä alueiden käyttöön liittyvän pätevän syyn kannalta. Säännöksen ei voida katsoa sisältävän kunnalle yleistä kielto-oikeutta malminetsintään. Erityisenä syynä voitaisiin pitää lähinnä tärkeään yleiseen etuun liittyviä perusteita, esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarojen kartoitustarpeita.

Malminetsintäluvan myöntämisen esteitä ja edellytyksiä tarkasteltaessa on huomioitava se, että malminetsintälupaa koskevassa harkinnassa ei arvioida mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttötarpeille sen varalta, että malminetsintä johtaisi kaivostoiminnassa hyödynämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseen. Käytännössä kyseisten seikkojen arvioiminen on jo lähtökohtaisesti mahdotonta, sillä mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttötarpeille ei voida arvioida ilman malminetsinnän toteuttamista. Malminetsinnän avulla toiminnanharjoittajat 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 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. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että myös maakuntakaava voi usein olla riittävä. Kaivoslain 47 §:n 4 momentti perusteluineen vaikuttaisi asettavan kunnan hyväksymän asemakaavan ja yleiskaavan, maakuntaliiton hyväksymän maakuntakaavan sekä maankäyttöön liittyvän, kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen tekemän selvityksen, toistensa vaihtoehtoisiksi.

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arvioinnissa (2019) todettiin, että muu maankäyttöliikkeen selvitys, joka voi korvata maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavan kaivosluvan edellytyksenä, on tulkinnallisesti epäselvä ja tämä rakenteellinen epä johdonmukaisuus tulisi korjata.

2.3.9 Kiinteistön omistajan ja muiden asianosaisten tiedonsaantioikeus

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

Etsintätyöstä vastaava on velvollinen ennen 7 §:ssä tarkoitettua 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 voivat 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 kultanhuuhdonta-alueen lopputarkastuksesta alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle.

Lupaviranomaisen on kaivoslain 40 §:n mukaan tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kultanhuuhdontalupaa koskevasta hakemuksesta julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolaissa. Tieto kuulutuksesta on julkaistava myös toiminnan vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään. 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. Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä menettelyä muistutuksia tehtäessä ja mielipiteitä ilmaistaessa on noudatettava. Kuulutus ja hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan lupaviranomaisen verkkosivuilla.

Yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle lupaviranomainen voi antaa hakemuksen tiedoksi yhteisäluelain (758/1989) 26 §:n estämättä julkisella kuulutuksella. Jos hakemus koskee osakkaiden oikeutta muutoin kuin vähäisessä määrin, lupaviranomaisen on tiedotettava kuulutuksen julkaisemisesta ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Jos lupahakemuksen käsittelyyn sovelletaan eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettua lakia (764/2019), noudatetaan sen sijaan mainitun lain 11 §:ää.

Lupaviranomaisen on kaivoslain 41 §:n mukaan annettava kaivosalueenastuslupaa koskevasta hakemuksesta erikseen tieto kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille. Jos hakemuksesta on annettava tieto yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle, sovelletaan, mitä 40 §:n 3 momentissa lupahakemuksesta tiedottamisesta säädetään.

Kaivoslain 58 §:n mukaan lupapäätös malminetsintäluvasta, kaivosluvasta ja kultanhuuhdonta-luvasta on toimitettava niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Tieto päätöksen antamisesta on lähetettävä kirjeellä tai sähköisesti niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, ja asiassa muistutuksen tehneille sekä mielipiteen ilmaisseille. Tieto päätöksen antamisesta annetaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä tarkoitettuna tavallisena sähköisenä tiedoksiantona. Jos päätöksestä on annettava tieto yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle, sovelletaan, mitä lupahakemuksesta tiedottamisesta 40 §:n 3 momentissa säädetään.

Tieto lupapäätöstä koskevasta kuulutuksesta on julkaistava toiminnan vaikutusalueen kunnissa. Kunnan ilmoituksesta säädetään kuntalain 108 §:ssä. Kuulutuksen julkaisemisesta on tiedotettava ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetun toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai jos sen julkaiseminen on muutoin tarpeetonta.

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

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

Malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista, muuttamista ja peruuttamista sekä kaivosaluelunastusluvan voimassaolon jatkamista ja raukeamista koskeva asia on käsiteltävä noudattaen vastaavasti, mitä tässä laissa säädetään asianomaista lupaa koskevasta lupamenettelystä, lupaharkinnasta sekä lupapäätöksestä ja sen voimassaolosta.

Kaivoslain 74 §:n mukaan malminetsintäluvan siirron saaja on velvollinen viipymättä ilmoittamaan asiasta kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja kaivosluvan siirron saaja kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistön omistajille. Kaivosviranomaisen on julkaistava tieto päätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetun toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Kaivoslain 75 §:n mukaan kaivosviranomaisen on julkaistava tieto varauspäätöksestä ainakin yhdessä päätöksessä tarkoitetulla varausalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja tarvittaessa sellaisessa sanomalehdessä, josta alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon asiasta. Kaivosviranomaisen on huolehdittava, että kunnat, joiden alueilla varausalue sijaitsee, julkaisevat viipymättä tiedon päätöksestä kunnan ilmoituksena. Kunnan ilmoituksista säädetään kuntalain 108 §:ssä.

2.3.10 Luvan siirtäminen

Malminetsintälupaan ja kaivoslupaan liittyvien varallisuus oikeudellisten näkökohtien vuoksi kaivoslain nojalla myönnettyt luvat ovat siirtokelpoisia. Varauspäätöstä ei ole mahdollista siirtää. Lupahakemus on rekisteriteknisesti mahdollista siirtää mutta kaivosviranomaisen 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 hyväksymistä varten luvanhaltijan on haettava luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemus kaivosviranomaiselle.

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

Kaivoslain 31 §:ssä säädetään luvan hakemisesta ja hakijoista. Säännöksen mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 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 edellytysten 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 tuottamista koskevan kaivosluvan siirron saajalla tulee lisäksi olla ydinenergialain (990/1987) 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 tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus.

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

Luvan siirtoon liittyvä harkinta on kaivoslaille ominaiseen tapaan oikeusharkintaa eli kaivosviranomaisen 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 koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein. Edellä viitatuissa lainkohdissa on kyse kyseisiin lupiin liittyvistä ehdottomista luvan myöntämisen esteistä. Yhteenvedon voidaan todeta, että kaivosviranomaisen on hylättävä luvan siirtoa koskevan hakemuksen, jos on painavia perusteita epäillä siirron saajan edellytyksiä tai tarkoitusta ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan taikka, kun kyse on kaivosluvasta, huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta. Kaivosviranomainen 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 julkipanomenettelyä 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 kaivosluvan siirron saaja ovat velvoitettuja ilmoittamaan siirrosta luvassa tarkoitettuun malminetsintäalueeseen tai kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Kaivosviranomaisen antamaan luvan siirtoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla 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 yleisen edun vuoksi. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

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

2.3.11 Saamelaisien 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, PeVL 29/2004 vp ja 21/2007 vp). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. 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 kulttuurikäsitys kattaa myös saamelaiskulttuuriin olennaisena osana kuuluvan poronhoidon sekä kalastuksen.

KHO:n ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti 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 alkuperäiskansana 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 jälkitoimenpiteistä sekä 30 §:n nojalla kullanhuuhdonta-alueen ja 146 §:n nojalla kaivosalueen lopputarkastuksesta.

Voimassa olevan kaivoslain 38 §:ssä säädetään asian selvittämisestä saamelaisten kotiseutualueella. Säännöksen nojalla kaivosviranomaisen olisi muun muassa velvollinen yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa selvittämään luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana sekä harkitsemaan haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Säännöstä sovelletaan myös silloin, kun saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella on tarkoitus toteuttaa hanke, jolla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

Soveltamiskäytäntöä kaivoslain 38 §:n mukaisesta yhteistyövelvoitteesta on saatu KHO:n ratkaisussa KHO:2021:83, jonka johtopäätöksenä todetaan seuraavaa: ”Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan hankkeen luonne ja maastotoimenpiteiden pienimuotoisuus sekä hankkeesta aiheutuva melko vähäinen maastoliikenne, niitä hankkeen vaikutuksia, jotka yhdessä muiden hankkeiden kanssa tulisivat kohdistumaan saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja erityisesti saamelaiskulttuuriin olennaisesti liittyvään poronhoitoon, oli selvitetty kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävästi. Yhteistyömenettelyssä oli myös luotu sellaiset olosuhteet, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli ollut KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttämä todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus oli otettu samalla huomioon asianmukaisella tavalla.”

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 olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja 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 tarpeelliset lupamääräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoito-alueella ja sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella.

Voimassa olevan kaivoslain 58 §:ssä säädetään, miten lupapäätöksestä tiedotetaan saamelaiskäräjille.

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

Edellä mainittujen säännösten lisäksi saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana turvaavat voimassa 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 rajoituksen kanssa.

YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle KP-sopimuksen täytäntöönpanosta ovat maaliskuulta 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7). Ihmisoikeuskomitea muun muassa suosittelee arvioimaan uudelleen ne nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi. Samoin YK:n ihmisoikeuskomitea on KP-sopimuksen nojalla ilmaissut huolensa saamelaisten puutteellisista osallistumismahdollisuuksista ja rajallisesta päätöksentekovallasta maa- ja luonnonvarakysymyksissä (loppupäätelmät Suomen määräaikastraporttiin 22.8.2013, CCPR/C/FIN/CO/6).

Kysymykset saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien vahvistamisesta lainsäädännössä sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksen mahdollisesta ratifioimisesta Suomessa ovat avoimina. Hallitusohjelman mukaan saamelaiskäräjälain uudistamista jatketaan.

Saamelaiskäräjät on Lapin maakunnassa mukana maakunnan kehittämisessä. Saamelaiskäräjät on jäsenenä lakisääteisessä maakunnan yhteistyöryhmässä aluekehittämistä koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja sopimusten valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamista varten perustetussa maakunnan yhteistyöryhmässä. Se on myös ollut valmistelemassa maakunnan kehittämistä koskevaa ohjelmaa, Lappisopimusta, jossa on erityinen saamelaisosio ja vaikuttamassa maakuntakaavan valmisteluun.

2.3.12 Poronhoidon huomioiminen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä

Poronhoitolaissa (848/1990) säädetään poronhoitoalueesta, joka kattaa noin kolmanneksen Suomen pinta-alasta. Poronhoidon harjoittaminen on poronhoitolaissa säädetyn 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, muodostavat paliskuntia, jotka ovat pinta-aloiltaan ja poromääriltään erikokoisia poronhoitoyksiköitä, jotka vastaavat poronhoidosta omalla alueellaan.

Poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut valtion maat muodostavat erityisesti poronhoitoon tarkoitettua aluetta (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 poronhoitoa koskeva sääntelyn kanssa yhteen, johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Sen lisäksi, että kaivoslain mukaiseen toimintaan sovellettava muun keskeisen lainsäädännön lisäksi poronhoitolakia, sisältää kaivoslaki erityissääntelyä, joilla poronhoitoa elinkeinon harjoittavien oikeudet on pyritty erilaisissa lupamenettelyissä huomioimaan ja turvaamaan.

Kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osallisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat vain poronhoitolain mukaisen poronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoitoaluetta.

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön arvioinnissa (2019) todettiin, että kaivoslain säännökset poronhoidon huomioon ottamisesta ja paliskuntien erimuotoisesta osallisuudesta kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä koskevat vain poronhoitolain mukaisen poronhoitoalueen pohjoisosaa eli poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä poronhoitoaluetta. Kuitenkaan kaivoslain 50 §:ssä säädettyä kaivoslupan estettä, joka johtuu huomattavasta haitasta poronhoidolle, ei poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa säädetty (erityisellä poronhoitoalueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle) huomioon ottaen ole perusteltua ulottaa poronhoitoalueen muihin osiin.

2.4 Suhde muuhun lainsäädäntöön

2.4.1 Ympäristönsuojelulaki

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

Ympäristönsuojelulain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat lain 21 §:n mukaan ympäristöministeriölle. Ympäristönsuojelulain mukaisia, kaivostoimintaa ohjaavia viranomaisia ympäristöministeriön lisäksi ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja aluehallintovirasto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja edistää ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun päätösvaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. Aluehallintovirasto toimii valtion ympäristölupaviranomaisena. Lisäksi se käsittelee sen toimialaan kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*). Ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 a alakohdan mukaan kaivostoiminta ja muu kuin liitteen 4 kohdassa 3 tarkoitettu ilmoituksenvarainen koneellinen kullankaivuu edellyttää ympäristölupaa ja b alakohdan mukaan malmin tai mineraalin rikastamo edellyttää ympäristölupaa.

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista, jätteistä ja niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista (52 §). Päästöllä tarkoitetaan ihmisen toiminnasta aiheutuva aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään (5 § 1 momentti 1 kohta). Jos toimintaan sisältyy jätteen käsittelytoimintaa, on toiminnanharjoittajan asetettava riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi (59 §).

Kaivostoimintaan sovelletaan muun ympäristönsuojelulaissa säädetyn lisäksi lain 111–115 §:n säännöksiä kaivannaistoiminnan jätehuollosta. Ympäristöluvassa annettava tarpeelliset määräykset kaivannaisjätteistä sekä toimintaa koskevasta jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Kaivannaisjätteen jätealueen luvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätealueen perustamisesta, hoidosta, käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta sekä määräykset suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavan kaivannaisjätteen jätealueen sisäisestä pelastussuunnitelmasta.

Ympäristönsuojelulain 16 §:ssä säädetään maaperän pilaamiskiellosta ja 17 §:ssä pohjaveden pilaamiskiellosta. Näitä ehdottomia kieltoja on suoraan ympäristönsuojelulain nojalla noudatettava myös muussa kaivoslakiin perustuvassa toiminnassa kuin kaivostoiminnassa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (*kaivannaisjätedirektiivi*) vuodelta 2006 edellytti jäsenvaltioita laatimaan päivitettävän luettelon käytöstä poistetuista ja hylätyistä kaivannaisjätealueista, jotka aiheuttavat vakavaa haittaa ympäristölle tai joista voi aiheutua lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä vakava uhka ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Luettelo on päivitetty Suomessa viimeksi tammikuussa 2020. Kaivoksia on hylätty ja suljettu aikaisemmin menetelmillä, jotka eivät vastaa nykyajan ympäristö- ja turvallisuusvaatimuksia, jolloin muuan muassa kaivannaisjätealueelta ympäristöön kulkeutuvat vedet ovat aiheuttaneet ongelmia. Riskiä aiheuttavista kohteista on saatu kokonaiskuva, kohdekohtaiset selvitykset on käynnistetty ja alueita kunnostetaan tarpeen mukaan riskiperusteisesti.

Euroopan komissio antoi 5.4.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun direktiivin (2010/75/EU) ja kaatopaikoista annetun direktiivin (1999/31/EY) muuttamiseksi (COM(2022) 156 final). Nykyisin voimassa olevan teollisuuspäästädirektiivin vaatimukset on pääosin laitettu täytäntöön ympäristönsuojelulaissa. Direktiiviehdotuksen mukaan muun muassa direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin metalli- ja teollisuusmineraalien kaivostoimintaan.

2.4.2 Vesilaki

Kaivoskohteiden rakentaminen, kaivos- ja rikastustoiminta sekä kaivosten jälkihoidotoimenpiteet edellyttävät lähes poikkeuksetta myös veden käyttöä, vesistörakentamista, veden johtamista

ja kuivatusta, jätevesien käsittelyä sekä pohja- ja pintavesien suojelunäkökohtien huomioon ottamista. Vesi ja vesien käyttö tai veden rajaaminen liittyvät kaivostoiminnassa joko raaka-aineisiin, kuljetusvälineisiin taikka jätteisiin.

Vettä ja vesien käyttöä sekä veden rajaamista koskevat edellytykset otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 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 tai oikeutta.

2.4.3 Laki eräistä naapuruussuhteista

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

Ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaan ympäristölupa vaaditaan toimintaan, josta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

2.4.4 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) on ollut voimassa vuodesta 1997 alkaen. Lain päätavoite on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Luonnonsuojelulailla turvataan Suomen luontoa ennen kaikkea rauhoittamalla luonnonsuojelualueita sekä suojelemalla luontotyyppejä ja eliölajeja. Lain avulla pyritään turvaamaan Suomen lajien ja luontotyyppien elinvoimaisuus, eli saavuttamaan 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 koskevat 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 (15 §:n 1 momentin 7 kohta).

Geologisten tutkimusten ja malminetsinnän sallittavuus aikaisemman luonnonsuojelulain (71/1923) 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 kuuluvalla alueella voidaan luonnonsuojelulain nojalla perustaa luonnonsuojelualue. Määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja hoidosta annetaan luonnonsuojelualueen perustamispäätöksessä. Luonnonsuojelulain 24 §:n 4 momentin nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonnonsuojelualueetta koskevasta 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 kaikkien toimintaan, joka tapahtuu Natura 2000 -verkoston alueella tai jonka vaikutukset voivat ulottua Natura 2000 -verkoston alueelle. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädettyä arviointivaatimusta ja lausuntonmenettelyä sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, jotka joko yksistään tai tarkasteluna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentävät niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Jos arviointi- ja lausuntonmenettely 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 päätöksenteossa ja muussa toiminnassa, josta on yksilöity viittaussäännös lain 3 §:ssä. Pykälän mukaan lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on noudatettava muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996). Tämän osalta on huomattava, että viittaussäännöksen nojalla luonnonsuojelulain velvoitteet koskevat paitsi viranomaisia myös toiminnanharjoittajia. Säännös vastaa aineelliselta sisällöltään ympäristönsuojelulain 48 §:n 3 momenttia, 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 lupaviranomaiset eivät ole toimivaltaisia viranomaisia luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa, jolloin kaivoslain mukaiset lupaviranomaiset eivät voi tehdä päätöksiä luonnonsuojelulain nojalla. Sen sijaan kaivoslain mukaisten lupaviranomaisten on päätöksenteossa huomioitava luonnonsuojelulain säännökset ja tarvittaessa antaa yksilöityjä lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei kaivoslain mukaisessa toiminnassa aiheudu kaivoslaista tai muusta laista, kuten luonnonsuojelulaista, johtuvaa kiellettyä seurausta. Luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta kaivoslain mukaisiin lupapäätöksiin liitetään toimenpiteitä rajaavia lupaehjoja tai ajallisia rajoituksia.

Kaivoslain 168 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän mukaan malminetsintälupaan tai kullanhuuhdentalupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen ja luvassa määrätty vakuus on asetettu. Jos asianomaisen toimenpiteen suorittaminen edellyttää muualla lainsäädännössä vaadittua lupaa, saa toimenpiteen kuitenkin aloittaa vasta, kun asianomainen lupapäätös on lainvoimainen tai toiminnan aloittamiseen 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.

Biodiversiteettistrategia

Euroopan parlamentti hyväksyi 9 kesäkuuta 2021 päätöslauselmallaan vuoteen 2030 ulottuvan tekstin EU:n biodiversiteettistrategiasta - Luonto takaisin elämäämme, <https://www.euro->

parl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_FI.html. Biodiversiteettistrategia on Euroopan unionin pitkän aikavälin suunnitelma luonnon suojelemiseksi ja ekosysteemien rappeutumisen estämiseksi. Strategian keskiössä on luonnon ennallistamissuunnitelma. Biodiversiteettistrategian tavoitteena on luontokadon pysäyttäminen ja kehityksen kääntäminen myönteiseksi 2030 mennessä. Strategian mukaan metsiä, maaperää ja kosteikkoja on ennallistettava ja kaupunkeihin on luotava viheralueita, jotta ilmastonmuutosta saadaan riittävästi hillittyä vuoteen 2030 mennessä.

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö teettivät Suomen ympäristökeskuksella (SYKE) ja Luonnonvarakeskuksella (LUKE) selvityksen, EU:n Biodiversiteettistrategian vaikutus Suomen kannalta (https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/547941/luke-luobio_75_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Selvityksessä tuotettiin Suomelle taustatietoa EU:ssa käytävän strategian yksityiskohtien ja toimenpanon suunnitteluun, ja myös strategian tavoitteiden huomioimiseksi suunniteltaessa Suomen biodiversiteettistrategiaa. Selvityksessä on tarkasteltu Suomen lähtötilannetta suojelu- ja ennallistamistavoitteiden osalta sekä pyritty arvioimaan vaikutuksia siinä tapauksessa, että tavoitteet toteutettaisiin täysimääräisinä.

Ympäristöministeriön asettamassa hankkeessa (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM039:00/2021>) laaditaan ehdotukset Suomen kansallisiksi sitoumuksiksi. Komissio edellyttää, että jäsenmaat antavat kaksi sitoumusta strategian toimeenpanoon liittyen. Hankkeessa laaditaan ehdotukset sitoumuksiksi, jotka kuvaavat miten Suomi aikoo edistää EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden saavuttamista suojelualueverkoston kehittämisen sekä luonto- ja lintudirektiivin liitteiden lajien ja luontotyyppien tilan turvaamista ja parantamista koskien. Komissio edellyttää, että sitoumukset valmistellaan vuoden 2022 aikana.

Ensimmäinen sitoumus koskee sitä, miten jäsenmaat aikovat edistää EU:n yhteisen 30 %:n suojelupinta-alatavoitteen ja 10 %:n tiukan suojelun saavuttamista. Tiukan suojelun tavoitteeseen sisältyy kaikkien jäljellä olevien vanhojen ja luonnontilaisten metsien suojelu. Toinen sitoumus koskee jäsenmaiden toimia, joilla turvataan luonto- ja lintudirektiivin liitteiden lajien ja luontotyyppien suojelutaso sekä toimia, joilla suojelutasoa parannetaan 30 % lajeista ja luontotyypeistä.

Lisäksi laaditaan ympäristöministeriön johdolla kansallinen biodiversiteettistrategia sekä toimintaohjelma. Strategia ja toimintaohjelma huomioivat YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen osapuolikokouksessa asetettavat tavoitteet vuoteen 2030, EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteet sekä kansallisesti päätettävät tavoitteet.

2.4.5 Erämaalaki

Erämaalaisissa (62/1991) säädetään laissa perustetuista erämaa-alueista sekä erämaa-alueiden säilyttämisestä ja käytöstä. Erämaalaille perustettuja erämaa-alueita on 12, jotka ovat Metsähallituksen hoidossa. Erämaa-alueet eivät ole varsinaisia luonnonsuojelualueita, mutta kuuluvat Suomen Natura 2000 -verkostoon.

Erämaa-alueet on perustettu alueiden erämaaluonteeseen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja edellytysten kehittämiseksi. Erämaat toimivat merkittävänä virkistyskäytön kohteina ja niiden avulla ylläpidetään eränkäyntiperinteitä ja -kulttuuria. Toimintaa erämaissa ohjataan Metsähallituksen yhdessä alueen toimijoiden kanssa laatimilla, ympäristöministeriön vahvistamilla hoito- ja käyttösuunnitelmillä.

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 noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Erämaalain 4 §:n mukaan erämaa-alueeseen kuuluvaa valtion omistamaa maa-aluetta tai siihen kohdistuvaa käyttöoikeutta ei 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 luovuttamiseen sellaista hanketta varten, joka on tarpeen puolustusvalmiuden tai rajavartiolaitoksen 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.

2.4.6 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

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

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:n mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavat hankkeet ja niiden muutokset on lueteltu lain liitteessä 1, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan muun muassa kaivosmineraalien louhintaan, paikalla tapahtuvaan rikastamiseen ja käsittelyyn, kun kaivoksen pinta-ala on yli 25 hehtaaria, tai irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa. YVA-menettelyä sovelletaan aina myös asbestin louhintaan sekä uraanin tai toriumin louhintaan, talteenottoon, rikastamiseen ja käsittelyyn lukuun ottamatta laboratoriossa tai koerikastamossa tapahtuvaa pienimuotoista käsittelyä (2 kohdan c ja d alakohta).

Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun 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 ympäristövaikutuksia. Tällöin päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta edellä mainitun kaltaiseen yksittäistapaukseen 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 arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat.

Lain 26 §:n mukaan lupapäätökseen on sisällytettävä perusteltu päätelmä, ja siinä on asianmukaisesti otettava huomioon arviointiselostusta koskevien ja mahdollisten 29 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten kuulemisten tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

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

Lain 56 §:n 2 momentin mukaan, jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen tekemä perusteltu päätelmä. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 §:ssä tarkoitetut, valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

2.4.7 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta

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

Lakia sovelletaan ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisten lupa-asioiden käsittelyyn. Edellytyksenä lupa-asioiden käsittelyn yhteensovittamiselle on, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa aineiden ottamiseen. Ainakin 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, kaivoslain 9 §:n mukainen malminetsintälupa, 16 §:n mukainen kaivoslupa tai 22 §:n mukainen kullanhuuhtontalupa 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 käsitellä yhdessä muuta kuin hakijan hakemuksesta.

Yhteensovittamistilanteista kaivoslain mukaisissa lupa-asioissa ei ole toistaiseksi kokemusta.

2.4.8 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä sääntelevä yleislaki. Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että ne luovat edellytykset hyvälle elinympäristölle, edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä, turvata kansalaisille osallistumismahdollisuus asioiden valmistelussa ja turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä kuvataan maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä. Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa (9 §), kaavoitusmenettelyyn liittyvästä vuorovaikutuksesta ja viranomaisyhteistyöstä (62 ja 66 §) sekä kaavan vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten raportoinnista kaavaselostuksessa (29, 40 ja 55 §). Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Jos kaivoshanke edellyttää kaavatarkastelua, tulevat kaavaa laadittaessa kaavan vaikutukset selvittäväksi maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2019:67 oli kyse tapauksesta, jossa yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisältyi sanamuodoiltaan ehdottomia kaavamääräyksiä, joissa oli kielletty kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa, että kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset ratkaistiin kaivoslain ja tarvittaessa ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä, joissa tuli arvioitavaksi muun ohella se, oliko kaivostoiminnalla sellaisia maankäytöllisiä vaikutuksia ja ympäristövaikutuksia, että sen sijoittaminen tietylle alueelle ei ollut mahdollista. Näissä menettelyissä otettiin huomioon muun ohella toiminnan sijoituspaikalla voimassa olevan oikeusvaikutteisen kaavan sisältö. Yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjattiin lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin. Yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisällytettyjä kaivostoiminnan kieltäviä määräyksiä ei voitu pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koskeneet ympäristövaikutuksia, vaan tietyntyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä. Mainitut kaavamääräykset olivat siten lainvastaisia.

2.4.9 Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain (1710/1995) 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 käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureitillä, sekä edistää liikenneturvallisuutta. Maastoliikennelakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttämiseen maastossa ja moottorikelkkailureitillä.

Maastoliikennelain 4 §:n mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. 2 momentin 9 kohdan mukaan lupaa ei kuitenkaan tarvita kaivoslaissa tarkoitettulla malminetsintä-alueella ja 30 metrin etäisyydellä sen rajasta eikä kaivoksen apualueella asianomaisessa malminetsintäluvassa tai kaivosluvassa tarkoitettun 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.

2.4.10 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annettua lakia, jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*, sovelletaan muun ohella kaivosalueen räjähdetarastoihin ja kaivosten rikastamoissa tapahtuvaan vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin.

2.4.11 Patoturvallisuuslaki

Patoturvallisuuslakia sovelletaan patoihin niihin kuuluvine rakennelmineen ja laitteineen riippumatta siitä, mistä aineesta tai millä tavalla pato on rakennettu tai mitä ainetta sillä padotetaan.

Kaivostoimintaan liittyvät maanpäälliset padot kuuluvat patoturvallisuuslain soveltamisalalle, kun taas maanalaisiin patoihin sovelletaan kaivoslain kaivosturvallisuutta koskevia säännöksiä. Patoturvallisuusviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

2.4.12 Ydinenergialaki

Ydinenergialaissa säädetään täydentävästi kaivos- ja malminrikastustoiminnasta, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen, sekä urania tai toriumia sisältävien malmien viennistä ja tuonnista. Lisäksi urania tai toriumia sisältävä malmi voi olla ydinainetta, jolloin siihen sovelletaan ydinenergianlain ydinaineen hallussapitoa, valmistusta, tuottamista, luovutusta, käsittelyä, käyttämistä, varastointia, kuljetusta ja tuontia koskevia säännöksiä.

Valtioneuvosto oli 6.2.2020 myöntänyt Terrafame Oy:lle ydinenergialain 21 §:n mukaisen luvan malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena oli ottaa talteen yhtiön kaivoksesta louhitun nikkelimalmin sisältämää urania. Yhtiölle oli lisäksi myönnetty lupa kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena oli käsitellä uraanin talteenottolaitoksella toisen yhtiön tehtaalla erotettua urania enintään 10 tonnia. Korkein hallinto-oikeus kumosi valtioneuvoston päätöksen sillä perusteella, ettei kunta ollut ydinenergialain 21 §:n 4 momentin mukaisesti ilmaissut puoltavansa luvan myöntämistä valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulle muutetun hakemuksen mukaiselle toiminnalle. Koska laissa säädetty ehdoton edellytys luvan myöntämiselle puuttui, valtioneuvoston päätös oli tältä osin kumottava. (KHO:2021:87)

2.4.13 Kiinteistönmuodostamislaki

Kiinteistönmuodostamis- ja muista maanmittaustoimituksista säädetään kiinteistönmuodostamislainsäädännössä (554/1995). Kiinteistönmuodostamislaki on soveltamisalaltaan yleinen.

Kaivoslain 77 §:ssä säädetään kaivostoimituksesta.

2.4.14 CETA-sopimus

Suomi hyväksyi Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (jäljempänä *CETA-sopimus*) 3.1.2019. CETA-sopimusta on sovellettu väliaikaisesti ennen sen voimaan tuloa 21.9.2017 alkaen. Väliaikainen soveltaminen ei kuitenkaan koske CETA-sopimuksen investointisuoja koskevaa osiota. Se astuu voimaan, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sopimuksen ratifioineet.

Investointisuoja koskevan sopimusluvun 8 tarkoituksena on edistää ja suojata vastavuoroisesti investointeja varmistaen, että valtiot kohtelevat niitä reilusti. Sopimus sisältää kansallisen kohtelun (8.6 artikla) ja suosituimmuuskohtelun (8.7 artikla) vaatimukset. 8.9 artiklassa säädetään

sijoituksista ja sääntelytoimenpiteistä (valtion oikeudesta säännellä) sekä 8.10 artiklassa säädetään sijoitusten kohtelusta (kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun velvoite). CETA-sopimus painottaa erikseen valtion oikeutta antaa ympäristönsuojeluun tähtäävää sääntelyä. 8.12 artiklassa säädetään pakkolunastuksesta (pakkolunastuksen kieltö).

CETA-sopimuksen investointisuoja koskevassa luvussa 8 säädetään perusteltujen odotusten suojasta. Sopimus asettaa eräitä rajoitteita kansallisen sääntelijän liikkumavaralle. Sopimuksen 8.10 artiklan mukaan kukin osapuoli myöntää alueellaan toisen osapuolen tämän sopimuksen piiriin kuuluville sijoituksille ja sijoittajille niiden tämän sopimuksen piiriin kuuluvien sijoitusten osalta kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun ja täyden suojan ja turvan. Artiklan 4 kohdan mukaan soveltaessaan kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun velvollisuutta tuomioistuimien voi ottaa huomioon sen, onko osapuoli saadaksesen tämän sopimuksen piiriin kuuluvan sijoituksen antanut sijoittajalle erityisen vaikutelman, jonka luomaan odotukseen sijoittaja on luottanut päättäessään tämän sopimuksen piiriin kuuluvan sijoituksen tekemisestä tai ylläpitämisestä mutta jota osapuoli ei ole myöhemmin lunastanut. Sopimuksen 8.9 artiklan mukaan sopimusosapuolilla on kuitenkin oikeus toteuttaa alueellaan sääntelyä oikeutettujen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten kansanterveyden, turvallisuuden, ympäristön tai yleisen moraalin suojelemiseksi, sosiaalista suojelua tai kuluttajansuojaa varten sekä kulttuurin monimuotoisuuden edistämiseksi ja suojelemiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan pelkästään se, että osapuoli sääntelee, lainsäädännön muutoksen mukaan luettuina, tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia, voitto-odotukset mukaan luettuina, ei merkitse sijoittajien suojaa koskevan velvoitteen rikkomista.

EU-Kanada vapaakauppasopimuksen investointisuojusta ja kaivoslain muutosehdotuksista teetetyt lausunnot mukaan CETA-sopimuksen sisältämä investointisuoja järjestelmä riidanratkaisuihin on ensimmäinen EU:n solmima uudemman tyyppinen investointisuoja sopimus jo voimassa oleviin lukuisiin kahdenvälisiin investointisuoja sopimuksiin nähden. CETA-sopimuksella pyritään sääntelemään investointisuoja aiempia investointisuoja sopimuksia selkeämmin. Investoija ei jo vakiintuneen investointioikeudellisen oikeuskäytännön mukaan voi olettaa, että lainsäädäntö pysyy muuttumattomana. CETA-sopimuksen investointisuoja koskevassa sääntelyssä valtion sääntelyoikeutta on erityisesti haluttu korostaa. Lausunnot mukaan pyrkimyksenä on ollut varmistaa, että investointituomioistuimien ottaa valtion sääntelyoikeuden selkeänä lähtökohtana ratkaistessaan käsittelemäänsä riita-asiaa. Sijoittajien mahdollisuutta riitauttaa valtion sääntelytoimia on rajattu. Lausunnot mukaan muiden investointisuoja sopimusten nojalla nostetut kanteet ovat tyypillisesti koskeneet lain soveltamista eri viranomaisissa ja muutokset lainsäädännössä ovat johtaneet investointiriitaan huomattavasti harvemmin. Lainsäädännön muutoksetkin voivat eräissä tapauksissa johtaa korvausvelvollisuuteen kansainvälisen investointisuoja sopimuksen nojalla. Muutoksia, jotka voivat johtaa korvausvelvollisuuteen voivat olla sellaiset lainsäädännön muutokset, jotka katsotaan hyvin perustavanlaatuisiksi ja joilla on suhteettoman haitallisia vaikutuksia investointeihin.

3 Tavoitteet

3.1 Hallitusohjelmakirjaukset ja niiden toimeenpano

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoitetta kaivosten ympäristönsuojelun parantamisesta, jonka keinoina mainitaan seuraavat:

”Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.”

Tavoitteen saavuttamiseksi esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmassa tunnistettuja keinoja kaivoslainsäädännön uudistamiseksi siten, että hallitusohjelmaan kirjatut kaivoslainsäädännön uudistuksen lähtökohdat, *ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen*, huomioidaan.

Esityksessä on edellä esitettyjen keinojen toimeenpanemisen osalta arvioitu erilaisia toteutusvaihtoehtoja edellä lueteltuihin lähtökohtiin nähden ja valittu parhaiten edellä mainitut lähtökohdat sekä hallitusohjelman keinot yhteen sovittava vaihtoehto. Toteutusvaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin kohdassa 5.1.

Kaivostoimintaan liittyvän sääntelyn ja sen uudistamista koskevien tavoitteiden osalta hallituksen esityksessä on huomioitu, että kaivostoimintaa ja etenkin kaivosten ympäristöllisiä kysymyksiä säännellään kaivoslain lisäksi useiden muiden ympäristösäädösten, kuten ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain kautta. Useasti ympäristöllisiä kysymyksiä koskevat aineelliset säännökset kaivostoiminnan osalta hajautuvat toimintaan soveltuvien säädösten kesken, eikä lakien systematiikasta johtuen tietystä kysymyksestä ole tarkoituksenmukaisinta säätää kaivoslailla vaan pikemminkin kyseessä olevaa kysymystä laajemmin säätävällä lailla.

Kaivosten ympäristönsuojelun parantamista koskevan hallitusohjelman tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelmassa on lueteltu seuraavat keinot:

- Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.
- Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.
- Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.
- Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista.
- Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään.
- Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.
- Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.
- Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.

Edellä lueteltujen hallitusohjelmassa tunnistettujen kaivoslainsäädännön uudistamiseen tähtäävien keinojen toimeenpaneminen edellyttää kaivoslain lisäksi myös muun kaivostoimintaan soveltuvan lainsäädännön uudistamista. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys on siten yksi osa kaivoslainsäädännön 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 asematai yleiskaavaan.

Parannetaan kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.

Esityksessä ehdotetaan toiminnanharjoittajalle velvoitteeksi yleisölle avointen tilaisuuksien järjestämistä vuosittain kullanhuhdonta-, malminetsintä- sekä kaivoslupien osalta. Tilaisuuksien tarkoituksena on lisätä toiminnan vaikutusalueen maanomistajien, yrittäjien ja asukkaiden tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen sekä toiminnanharjoittajien välistä vuorovaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi osana kaivoslupahakemuksen käsittelyä järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jonka tarkoituksena olisi lisätä hakemuksen kohteena olevan kaivostoiminnan vaikutusalueen maanomistajien, yritysten ja asukkaiden tiedonsaantioikeutta sekä mahdollistaa avoin vuorovaikutus vaikutusalueen maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien tahojen, hakijan ja kaivosviranomaisen välistä vuorovaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn sekä kaivoslupan myöntämisen esteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa kaivoksen vaikutusalueen maanomistajien asemaa.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon joulukuussa 2020 voimaan tullut kaivoslain muutos 966/2020, jolla yleislakien muuttumisen johdosta tehtiin tarkistuksia kaivoslain julkista kuuluttamista ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin (HE 8/2020).

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 maanomistajien asemaa.

Otetaan merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon.

Esityksessä ehdotetaan vahvistettavaksi hakijan velvollisuutta selvittää saamelaiden kotiseutualueelle sijoittuvien hankkeiden vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana ja saamelaiden pe-

rinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi annettavia lupamääräyksiä. Lisäksi esityksessä esitetään muita saamelaisia alkuperäiskansana koskevia säännöstarkennuksia ja varauksista tiedottamista saamelaiskäräjille. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä saamelaiskäräjät ovat käyneet ehdotuksesta saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Parannetaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ja otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi säännös hakijan neuvonnasta. Säännös mahdollistaa ennakko-neuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomainen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisiin hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Muutos yhtenäistäisi kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyjä.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnustaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.

Muun muassa kaivosten ympäristövaikutusten arviointia säännellään ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen lakiin.

Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa kehitetään.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia sovelletaan muun muassa kaivosten ympäristövaikutusten arviointiin. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen lakiin.

Valmistelussa on huomioitu Terrafame Oy:n uraanin talteenottoa koskevassa päätöksessä (6.2.2020) ollut valtioneuvoston lausuma, joka edellyttää, että kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus valmistelee säännösehdotuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, luvitetaan yhdellä kertaa. Esityksessä ehdotetaan, että toiminnanharjoittajan tulee osaltaan varmistaa, että kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä.

Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn kehittämistä siten, että vakuuden piirissä olevat velvollisuudet ja toimenpiteet sekä vakuusharkinnassa huomioon otettavat seikat olisi nykyistä yksityiskohtaisemmin säännelty joko kaivoslain vakuuksia koskevissa säännöksissä tai kaivoslain nojalla annettavassa asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi asetuksenantovaltuutusten 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 arvioitu, että merenpohjan mineraaleja koskeva sääntely on muusta kaivostoiminnasta erillinen itsenäinen sääntelykokonaisuutensa. Valmistelussa on otettu huomioon, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää meren- pohjan mineraaleihin kohdistuvaa sääntelyä, ja mahdolliset säännösmuutostarpeet arvioidaan erillisenä lainsäädäntöhankkeena. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei siten ehdoteta muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn merenpohjan mineraalien hyödyntämisestä. Valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke ”Merenpohjan mineraalien hyödyntämisen lainsäädäntö ja kehittäminen” on aloitettu, ja tutkimuksen tulosten on määrä valmistua kesäksi 2023 (<https://tietokayttoon.fi/-/merenpohjan-mineraalien-hyodyntamisen-lainsaadanto-ja-kehittaminen>).

Voimassa oleva sääntely merenpohjan mineraaleista sisältyy Suomen talousvyöhykkeestä annettuun lakiin, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa hakemuksesta suostumuksen hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja sekä tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen (*hyödyntämisoikeus*). Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole toiminnanharjoittajien hankkeita, jotka tähtäisivät merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen.

Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.

Eduskunta on 15.10.2020 antanut kirjelmän Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta. Kirjelmään sisältyy lausuma, joka edellyttää, että hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiintuomat näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen. Mietinnön mukaan 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. Luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta kerrotaan lyhyesti luvussa 11.1.

Ympäristönsuojelun tason parantaminen

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain mukaisessa sääntelyssä esityksessä ehdotetaan muutosesityksiä, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin muun muassa, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Lisäksi esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavälisyyteen liittyvään sääntelyyn ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle. Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn ja muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn siten, että kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti.

Kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen

Edellä esitetyt muutosehdotukset eivät olennaisesti heikennä kaivosten toimintaedellytyksiä. Sääntelyyn kohdistuvat täsmennykset palvelevat myös toiminnanharjoittajia lisäämällä ennakoitavuutta.

Paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymän kaava. Muun muassa paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintäluva on ollut voimassa kymmenen vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien parantamista vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Varaussääntelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevan veronluonteinen maksun käyttöönottoa ja varausajan lyhentämistä.

3.2 Eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta kaivoslain muuttamiseksi

Eduskunta on 15.10.2020 antanut kirjelmän Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta. Kirjelmä 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 lainsäädäntöuudistukset kuluvalle 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 valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Lausumat on otettu huomioon esityksessä. Valmistelussa on lisäksi otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä esille tuotu kanta, jonka mukaan kansalaisaloitteen tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä valtauseriaatteesta luopumista.

Lausuman 2 osalta todettakoon, että verotukseen liittyvät asiat kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan eikä esitys siten sisällä mahdollista kaivosveroa koskevaa ehdotusta. Kaivosveron käyttöönottoa koskeva selvitys toteutetaan valtiovarainministeriön hankkeena.

Lausuman 3 osalta valmistelussa on otettu huomioon, että viranomaisten voimavaroja koskevat kysymykset ratkaistaan erikseen valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Kaivosviranomaisen teh-

täviä tarkennetaan kaivoslain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Tarvittavat lisäresurssit arvioidaan ja varmistetaan siinä yhteydessä. Ympäristöviranomaisten voimavarat arvioi ympäristöministeriö.

Lausuman 4 osalta valmistelussa on otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä tunnistettu kansalaisaloitteeseen sisältynyt tavoite rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Mietinnön mukaan 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. Esityksessä on ehdotettu lisäyksiä kaivoslain lupamääräyksiin muiden elinkeinojen huomioon ottamista. Korvauskäytäntöjä on arvioitu kaivoslain uudistamisen valmistelun yhteydessä.

Lausuman 5 osalta valmistelussa on otettu huomioon Suomea sitovat kauppasopimukset ja niihin sisältyvät investointisuojaimekanismit sekä erilliset investointisuoja koskevat sopimukset. Kysymyksestä on teetetty erillinen selvitys.

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

Lupien siirtoa koskevan sääntelyn tarkistaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.11.

Vakuussääntelyn kehittäminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.7.

Intressivertailun käyttöönoton selvittäminen

Talousvaliokunta on mietinnössään pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena selvitetään intressivertailua kaivoslupaprosessin osana, kuten ylempänä on todettu (kohdassa 1.2 valmistelu sekä luvussa 5.1.6 Intressivertailu).

Tarkemmin intressivertailua on käsitelty esityksen kohdassa 5.1.6.

Teknitaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten mineraalien samanaikainen luvittaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.12.

Lupien yhteensovittaminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 5.1.1.

Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.5.

Oikeusvaikutteinen kaava kaivostoiminnan edellytykseksi

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.10.

Saamelaisten oikeuksia koskevien säännösten täsmentämistarpeiden selvittäminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtaan 4.1.9.

Poikkeustilanteiden ja kaivoksen osittaisen sulkemisen huomioiminen

Tämän osalta viitataan esityksen kohtiin 4.1.6, 4.1.7 ja 4.1.17.

Talousvaliokunta piti myönteisenä sitä, että paliskunnat on tarkoitus nostaa kuulemismenettelyssä tasa-arvoiseen asemaan rippumatta siitä, sijaitseeko paliskunta erityisellä poronhoitoalueella vai ei.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Lain tarkoituksen täsmentäminen

Kaivoslain tavoitesäännöstä ehdotetaan uudelleenmuotoiltavaksi siten, että lain tarkoitus kävisi siitä nykyistä paremmin ilmi.

Lisäksi tavoitesäännöstä ehdotetaan ajantasaistettavaksi siten, että lain tarkoituksen toteuttamiseksi tulisi ottaa erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusaseman ja toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön lisäksi luonnon monimuotoisuus sekä luonnonvarojen säästävän käytön asemesta niiden kestävä käyttö.

4.1.2 Tiedonsaantioikeuden parantaminen

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kaivosviranomaisen järjestämä avoin tilaisuus kaivoslupaa koskevasta lupahakemuksesta.

Malminetsintäluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, jossa käytäisi läpi suoritettut tutkimustyöt, pääasialliset tutkimustulokset ja tutkimustöiden vaikutukset sekä tulevat tutkimustoimet. Kaivosluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain vastaavanlainen tilaisuus, jossa käytäisiin läpi esiintymän hyödyntämisen aikataulua, laajuutta, tuloksia ja kaivostoiminnan vaikutuksia.

Kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus vuosittain kullanhuuhtonnan osalta, joka käsittäisi koko kullanhuuhtontatoiminnan.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon joulukuussa 2020 voimaan tullut kaivoslain muutos 966/2020, jolla yleislakien muuttumisen johdosta tehtiin tarkistuksia kaivoslain julkista kuuluttamista ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin (HE 8/2020).

4.1.3 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 kiinteistön omistajan suostumuksella toteutettavan malminetsinnän osalta ja antaisi kaivosviranomaiselle nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida sitä, tulisiko malminetsinnästä vastaavan haakea malminetsinnän toteuttamista varten kaivoslain 9 §:n mukaisesti malminetsintälupaa.

4.1.4 Varaussäntelyn muuttaminen

Varausaluetta koskevan estesäntelyn osalta esityksessä ehdotetaan, että varausalue ei saisi sijaita kaivoslain 7 §:n 2 momentissa tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

Lisäksi ehdotetaan uuden veron, varausmaksun, käyttöönottoa. Varaaja maksaisi valtiolle varausmaksua varausalueen pinta-alan perustuen 1 euroa hehtaarilta. Varausmaksun käyttöönotolla kannustetaan varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa ja ehkäistään ylisuurten varausalueiden tekemistä.

Esityksessä ehdotetaan varauspäätöksen voimassaoloajan lyhentämistä kahdestakymmenestä neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen. Erityisistä syistä varauspäätös voisi olla voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi varauspäätöksen sisältöä täsmentävä pykälä, joka edellyttäisi kaivosviranomaiselta osaltaan varmistamaan, että edellä viitattu lain 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa tarkoitettut alueet rajataan vahvistetun varausalueen ulkopuolelle. Varauspäätöksessä olisi selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset ja perusteltava päätös mukaan lukien varaukselle myönnetty voimassaoloaika.

Lisäksi ehdotetaan, että varaajan tulisi tiedottaa varausalueen kuntaa tai kuntia sekä saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta varausilmoituksen jättämisestä.

4.1.5 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytysten tarkistaminen

Tutkimussuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutus

Voimassa olevan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeva sääntely edellyttäisi ehdotuksen mukaan muun ohella sitä, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykseksi se, että luvanhaltija on toteuttanut, olennaisilta osin, lupaan perustuvassa lupahakemuksessa selostetun tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet.

Kiinteistön omistajan suostumus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiä koskevaa säännöstä siten, että malminetsintäalueen maanomistajien suostumus olisi edellytys malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiseksi silloin, kun malminetsintälupa on ollut voimassa 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 puolet malminetsintäalueen kokonaispinta-alan käsittävistä kiinteistöistä.

Esityksen mukaan valtioneuvosto voisi hakemuksesta antaa puollon malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, jos riittävänä pidettävää suostumusta luvan voimassaolon jatkamiseksi ei olisi saatu ja toiminnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan tärkeän yleisen tarpeen vaatima.

Toimintaan soveltuvan lainsäädännön noudattaminen

Esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevassa harkinnassa edellytettäisiin, että hakija on noudattanut kaivoslain ohella myös muuta toimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä, kuten luonnonsuojelulakia ja ympäristönsuojelulakia.

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

4.1.6 Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeustilanteessa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi malminetsintäluvan voimassaoloa koskien uusi pykälä, jonka mukaan kaivosviranomainen voisi toiminnanharjoittajan hakemuksesta jatkaa malminetsintäluvan voimassaoloa, mikäli malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää.

4.1.7 Vakuussäätelyn kehittäminen

Malminetsintälupa ja kullanhuuhdontalupa

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi vakuuden asettamista koskeva poikkeus.

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

Kaivosvakuuden kattavuus

Esityksessä ehdotetaan kaivosvakuutta koskevaa säännöstä tarkennettavaksi luettelemalla ne lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuuden tulee kattaa. Lisäksi vakuuden kattavuutta ehdotetaan laajennettavaksi poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin yhden vuoden ajalta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista toimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin.

Ehdotuksessa esitetään tarkennuksia lopettamis- ja jälkitoimenpiteitä koskeviin alueen kunnostamista koskevaan 143 §:ään, louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamista koskevaan 144 §:ään sekä seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskevaan 150 §:ään, joilla voi olla vaikutuksia vakuuden kattavuuteen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 143 §:ään asetuksenantovaltuutus, jotta tarkemmista kaivosalueen kunnostamistoimenpiteistä olisi mahdollista säätää asetuksella.

Kaivosvakuuden tarkistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosviranomaisen olisi tarkistettava omasta aloitteestaan vakuuden suuruus, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

4.1.8 Paliskuntien yhdenmukainen asema

Esityksessä ehdotetaan osallistumisoikeuksien osalta poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisalan laajentamista paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain erityistä poronhoitoaluetta. Tämän vuoksi muutoksia ehdotettaisiin malminetsintäalueen maastotöitä ja rakennelmia koskevaa ilmoitusmenettelyä koskevaan 12 §:ään, malminetsintäalueen jälkitoimenpiteitä koskevaan 15 §:ään, kullanhuuhdonta-alueen maastotöitä koskevaa ilmoitusmenettelyä koskevaan 27 §:ään, kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastusta koskevaan 30 §:ään, lupapäätöksestä tiedottamisesta koskevaan 58 §:ään, varauspäätöksen antamista ja siitä tiedottamista koskevaan 75 §:ään sekä kaivostoiminnan lopputarkastusta koskevaan 146 §:ään.

4.1.9 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Esityksessä ehdotetaan, että varauspäätöksestä tiedottamista koskevaa säännöstä tarkistetaan 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 paliskunnalle.

Esityksessä ehdotetaan vahvistettavaksi hakijan velvollisuutta selvittää saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvien hankkeiden vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana. Menettelyä selvennetään tarkentamalla 34 ja 38 §:n säännöksiä. Tarkoituksena on parantaa eri osapuolten mahdollisuutta ottaa kantaa hakemuksen yhteydessä toimitettuun asiakirjaan, jossa on arvioitu hankkeen vaikutukset saamelaisiin alkuperäiskansana ja varmistaa, että vaikutukset on huomioitu ja niiden pohjalta tehdään analyysi ja johtopäätökset. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto vastaa viranomaisena, että hakemuksen liitteenä oleva selvitys on riittävä. Tämä asiakirja on osa menettelyä, jota noudatetaan asian selvittämiseksi saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Lisäksi menettelyä esitetään täydennettäväksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja alueen paliskunnan mahdollisuudella ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista. Lisäksi esityksessä esitetään saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi annettavia lupamääräyksiä ja muita saamelaisia alkuperäiskansana koskevia säännöstarkennuksia.

4.1.10 Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä

Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan siirtymäsäännöksissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta.

4.1.11 Hakijalle asetettavat vähimmäisvaatimukset ja muutokset luvan siirtoa koskevaan sääntelyyn

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi edellytys kaivosluvan myöntämiseksi: hakijalla tulisi olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset. Tätä luvan myöntämisen edellytystä sovellettaisiin myös siirron saajaan kaivoslain 73 §:n 1 momentin nojalla.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta luvan siirtoa koskevan hakemukseen. Esityksen mukaan siirron saajasta annettavan selvityksen lisäksi luvan siirtoa koskevassa hakemuksessa tulisi antaa luotettava selvitys siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa sekä selvitys siirron tarkoituksesta.

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

4.1.12 Teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoisten kaivosmineraalien luvittaminen

Esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain yleisiä periaatteita koskevaan 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.

4.1.13 Kaivosrekisteri

Esityksessä ehdotetaan kaivoslakiin lisättäväksi nimenomainen säännös kaivosviranomaisen pitämästä kaivosrekisteristä ja rekisteriin kirjattavista tiedoista sekä oikeudesta saada kaivosrekisteristä otteita.

4.1.14 Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

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

4.1.15 Muiden elinkeinojen huomioiminen lupaharkinnassa

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain 48 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että edellä kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin 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 malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.

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

Kaivostoiminnan vaikutukset muille elinkeinoille otetaan keskeisiltä osin huomioon kaavoituksessa. Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan siirtymäsäännöksissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta, millä on merkitystä myös muiden elinkeinojen huomioon ottamisen kannalta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaa säännöstä 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 elinkeinon asemaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

4.1.16 Ympäristönsuojelun tason parantaminen

Esityksessä ehdotetaan muutoksia niin kaivos- kuin malminetsintäluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevaan sääntelyyn, jotka edistäisivät ympäristönsuojelun tason parantamista siltä osin kuin tämä kuuluu kaivoslain soveltamisalaan.

Esityksessä ehdotetaan lain yleisiin periaatteisiin lisättäväksi, että vahingollisia ympäristövaikutuksia vältetään niin pitkälle kuin mahdollista ja kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvassa olisi annettava tarpeelliset lupamääräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana, kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset sekä toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Kaivoslain tarkoitamiin ympäristövaikutuksiin lukeutuu voimassa olevan kaivoslain 5 §:n mukaisesti vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset 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, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

4.1.17 Kaivostoiminnan lopettamista koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 120 §:ään kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi kaivostoiminnan suunnittelussa ottaa huomioon kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus ja muutettavaksi kaivoslain 143 §:ää siten, että pykälän mukaiset alueen kunnostamiseen liittyvät toimenpiteet on toteuttava siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Kaivosluvan haltijan velvollisuuksiin esitetään lisättäväksi, että kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että alueen kunnostamista koskevan 143 §:n tarkoittamista toimenpiteitä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Osaltaan nämä lisäykset toteuttavat myös ympäristönsuojelun tason parantamista.

4.1.18 Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvä sääntely

Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2 momentin mukaista neuvontavelvollisuutta täsmentävä uusi säännös, joka vastaisi sisällöltään ympäristönsuojelulain 39 a §:ää.

4.1.19 Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Esityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan lisäämistä 169 §:n soveltamisalaan siten, että kaivosviranomainen voisi 1 momentin nojalla hakijan pyynnöstä myös malminetsintä lupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voitaisiin valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Lakimuutoksen keskeisimmät hyödyt ja kustannukset

Lakiesityksellä vahvistetaan lain sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita, mikä lisää kaivosalan toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Taulukossa käydään läpi lakiesityksen sisältämät keskeisimmät hyödyt ja kustannukset eri toimijoiden näkökulmasta. Vaikutukset esitetään tarkemmin kappaleissa 4.2.2–4.2.6.

<i>Keskeisimmät hyödyt</i>	<i>Keskeisimmät kustannukset</i>
Kunnan ja kuntalaisten päätösvalta kaivosten sijoittautumisessa kasvaa. Tarpeettoman suurten varausten tekeminen vähenee. Varausmaksut lisäävät julkisia tuloja. Varauksista aiheutuvien haittojen määrä vähenee. Kaivoslain vakuusjärjestelmä tarkentuu, joten toiminnanharjoittaja vastaa mahdollisista kustannuksista nykyistä kattavammin. Kansalaisten tiedonsaanti kaivoslain mukaisista hankkeista paranee, millä on suotuisia vaikutuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien välinen vuorovaikutus paranee. Tiedon puutteesta johtuvien valitusten arvioidaan vähenevän. Ympäristöllisten seikkojen huomioon ottaminen kaivoslain mukaisissa luvissa lisääntyy jossain määrin, esimerkkinä luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen ja maisemalliset seikat. Maanomistajien mahdollisuus vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään paranee. Kaivostoiminnan lopettamista koskevaa sääntelyä tarkennetaan.	Varauksista yrityksille aiheutuvat kustannukset kasvavat 1–2 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi muu yrityskentän sääntelytaakka lisääntyy noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa, pääasiassa lupamaksujen nousulla ja kunta-kaavoitusvelvoitteella. Yhtä yritystä kohden suorat vaikutukset ovat arviolta useita tuhansia euroja vuodessa. Kaivosinvestointien ja malminetsinnän investointien riskit kasvavat ja luvansaanti voi pitkittyä. Investointien määrä voi vähentyä jopa useiden kymmenien miljoonien arvosta vuosittain. Maanomistajien suostumusten hankkimisesta koituu yrityksille muita kuluja, joita ei ole edellä huomioitu, koska niiden arviointi on vaikeaa.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kansantalouteen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen. Esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia. Kaivostoiminnan kansantaloudelliset vaikutukset riippuvat paljolti raaka-aineiden kansainvälisestä kysynnästä riippuvasta hintakehityksestä. Kaivostoimialan osuus Suomen yksityisestä taloudesta on liikevaihdolla mitattuna noin 0,4 prosenttia (Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2019), jolloin vaikutusten mittaluokka jää väistämättä kansantaloudellisella tar-

kastelulla pieneksi. Vaikutukset ovat kuitenkin aluetaloudellisesti merkittäviä niillä alueilla, joihin kaivostoiminta on suurelta osin keskittynyt. Lisäksi on mahdollista, että kaivostoimialan merkitys kasvaa tulevaisuudessa muun muassa akkutuotannon kysynnän kasvaessa osana vihreää siirtymää.

Jos esitetyt muutokset erityisesti yhdessä muiden kaivostoimintaan kohdistuvien hallituksessa valmisteilla olevien lainmuutosten kanssa vähentävät olennaisesti investointihalukkuutta, voi muutos vähentää Suomeen kohdistuvia kaivosinvestointeja joidenkin kymmenien miljoonien eurojen arvosta vuosittain. Mikäli näin tapahtuu, kaivosinvestointien väheneminen voi vähentää investointeja myös muihin arvoketjujen osiin, kuten kaivosmineraaleja hyötykäyttävään teollisuuteen. Koko kansantalouden mittakaavassa kyse on kuitenkin suhteellisen pienestä vaikutuksesta, sillä Tilastokeskuksen mukaan Suomeen kohdistui vuonna 2019 ulkomaisia suoria investointeja yhteensä 76,4 miljardia euroa.

Vaikutukset valtiontaloudelle

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä esitetään momentille 32.01.08 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot) 160 000 euron määrärahaa kaivoslain muutosten toimeenpanoon liittyviin tehtäviin.

Kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tehtävät lisääntyisivät lupamenettelyihin ehdotettujen muutosten vuoksi merkittävästi. Muutokset edellyttävät vuosina 2023–2025 kolme henkilötyövuotta säädösmuutosten toimeenpanemiseksi sekä hakemusruuhkan purkamiseksi, ja siitä eteenpäin uusien tehtävien resurssitarpeeksi arvioidaan kaksi henkilötyövuotta. Henkilöstökustannukset ovat vuosina 2023–2025 250 000 euroa vuodessa ja vuodesta 2026 eteenpäin 160 000 euroa/v. Ruuhkan purkamiseen liittyviä tehtäviä voidaan rahoittaa vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentille 32.01.08 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot) ehdotettavasta lupamenettelyjen vauhdittamiseen liittyvästä 500 000 euron määrärahalisäyksestä. Lisäksi kustannuksia aiheutuu kaivosrekisterin uudistamisesta ja sähköisestä asiointijärjestelmästä yhteensä 350 000 euroa vuosina 2023–2024 ja sen jälkeen järjestelmän ylläpitokustannuksiksi arvioidaan 40 000–60 000 euroa/vuosi. Kertaluonteiset järjestelmäkustannukset on tarkoitus kattaa momentin 32.01.10 (Digitilisaation kehittäminen) määrärahaa.

Lupamenettelyjä koskevat muutokset kohdentuvat lupa-asioihin, joista maksuperustelain mukaan peritään luvanhakijoilta omakustannusperiaatteen mukaisesti lupamaksu. Tukesin maksutulojen momentilla 12.32.20 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulot) arvioidaan kasvavan muutosten vuoksi 150 000 eurolla vuodessa.

Varausmaksun käyttöönotto tulisi tuottamaan arviolta 1–2 miljoonaa euroa vuodessa varausmaksutuloja maksun ohjausvaikutuksesta riippuen. Arvio perustuu varausilmoitusten keskimääräiseen vuosimäärään (50–100 kappaletta) ja varausalueen keskimääräiseen kokoon (240 km²). Arvio on varovainen ottaen huomioon ehdotuksessa esitettävät varausalueiden alueelliset rajaukset (alueille, joille ei voi myöntää malminetsintälupaa kaivoslain perusteella, ei voisi jatkossa tehdä varausilmoitusta) ja varausmaksun käyttöönoton tavoitteena oleva ylisuurten varausalueiden vähentyminen. Varausmaksut maksettaisiin kaivosviranomaiselle, joka tulouttaisi ne valtion budjetin tulopuolelle momentille 11.19.09 (Muut verotulot).

Kaivosveroa koskevaa hallitusohjelmakirjausta toteuttava hanke on käynnissä valtiovarainministeriössä ja on kaivoslain uudistamisesta erillinen hanke.

Vaikutukset yrityksiin

Tässä tarkastellaan nimenomaisesti kaivoslain muutoksen vaikutuksia yritystoimijoihin. On kuitenkin lisäksi tärkeää huomata, että vaikutuksia kaivosalan yrityksiin on myös samanaikaisesti valmisteilla olevilla muilla laeilla ja hankkeilla: luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, toissijaisiin ympäristövastuisiin liittyvät muutokset sekä kaivosveron käyttöönotto.

Vaikutukset yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan

Esityksellä on kaivostoimialan kokoon nähden merkittäviä sääntelytaakkavaikutuksia. Muutokset lisääisivät alan yrityksiin kohdistuvaa kustannusrasitusta ennen kaikkea kaivosviranomaisen lupamaksujen kallistumisen kautta. Esityksellä arvioidaan olevan koko yritys kentälle 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. Tällöin voidaan puhua olennaisesta sääntelytaakkavaikutuksesta, joskin on huomioitava, että kaivosalalla toimivat yritykset ovat huomattavasti keskimääräistä yritystä suurempia. Tilastokeskuksen tilinpäätöstilastojen perusteella kustannus vastaa keskimäärin noin 0,4 prosenttia metallimalmien tai kivien louhintaa harjoittavien yritysten henkilöstökustannuksista. Lakimuutoksen sääntelytaakkavaikutukset painottuvat siis suurehkoihin yrityksiin, joskin kaivosalalla toimii myös joitain pieniä yrityksiä, joille kustannusrasite voi olla suhteellisesti merkittävästi suurempi kuin isoille toimijoille. Ala on kuitenkin joka tapauksessa pääomaintensiivinen, jolloin pientenkään yritysten kohdalla sääntelykustannukset eivät muodosta huomattavaa osaa kokonaiskuluista. Arviointi on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskuria hyödyntäen.

Enemmistö arvioidusta sääntelytaakan kasvusta, hieman yli 400 000 euroa vuodessa, selittyy kahdella tekijällä: lupamaksujen nousulla ja kuntakaavoitusvelvoitteella. Muita huomionarvoisia sääntelytaakkaa lisääviä muutoksia ovat velvoitteet järjestää kuulemistilaisuuksia, varaajan velvoite rajata varausalue entistä tarkemmin ja vakuussääntelyn laajennus.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on arvioinut, että lakimuutos edellyttää lisää viranomaistyötä, minkä kustannukset katetaan kaivostoimijoilta kerättävillä lupamaksuilla. Lisäksi lupien käsittelyaika voi kasvaa, mikä lisää yritysten kustannuksia, sekä pidentää epävarmuusaikaa. Lupamaksujen arvioidaan nousevan yhteensä 200 000 euron arvosta vuosittain.

Vaatimus kaivostoiminnan perustumisesta yleis- tai asemakaavaan aiheuttaa taloudellisia kustannuksia niille toimintaansa laajentaville kaivostoimijoille, joilla on tähän saakka ollut vain maakuntakaavaan perustuvaa kaivostoimintaa. Kustannuksia syntyy yleiskaavan edellyttämien lisäselvitysten hankinnasta kaivosalueen muutosten yhteydessä. Nämä kustannukset voivat olla melko merkittäviä ennen kaikkea niissä tilanteissa, joissa kaivos sijaitsee useamman kunnan alueella. Kaivosteollisuus ry on työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä selvittänyt Suomessa tällä hetkellä toimivien kaivosten kaavoitustilannetta. Selvityksessä on tunnistettu yhteensä kahdeksan kaivosta, jotka ovat kaavoitettu vain maakuntakaavalla ja joiden voidaan olettaa vielä tulevaisuudessa potentiaalisesti laajentavan kaivostoimintaansa. Näiden kaivosten kaivosalueiden yhteenlaskettu pinta-ala on arviolta noin 6 900 ha, mikä on noin 40 prosenttia tuotannossa olevien kaivosalueiden ja -piirien pinta-alasta. Arviossa oletetaan, että ilman lakimuutosta tämä osuus säilyisi jatkossakin ennallaan. Kustannukset koskevat kuitenkin vain muutoksia nykyiseen kaivosalueeseen. Muutoksen arvioidaan lisäävän vuosittain yritysten sääntelytaakkaa reilulla 200 000 eurolla.

Kustannusvaikutusten lisäksi kuntakaavoitusta koskeva vaatimus voi aiheuttaa ongelmia uusien, pienten niin kutsuttujen satelliittiesiintymien luvittamiseen, mitkä louhittaisiin isomman kaivoksen satelliittina. Näiden pienten metalli- tai varsinkin teollisuusmineraaliesiintymien kaavoittamiseen ei välttämättä kunnissa katsota olevan tarvetta suunnata kaavoitusvoimavaroja. Lisäksi toimivien kaivosten osalta kuntakaavoitusvaatimus voi pysäyttää kaivoksen toiminnan, jos kaivostoimija tai kunta ei ole osannut varautua kaivoksen laajentumistarpeeseen riittävän ajoissa.

Velvoite järjestää kuulemistilaisuuksia malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta on myös huomionarvoinen taakkatekijä. Tämän osalta kyseessä ei ole useimmille toimijoilla kokonaan uusi asia, vaan vastaavia tilaisuuksia on jo tähän saakka järjestetty jonkin verran. Kuitenkaan kaikki toimijat eivät toistaiseksi ole järjestäneet näitä tilaisuuksia vuosittain, mikä olisi uuden lain mukainen vaatimus.

Velvollisuuden rajata varausalue aiempaa tarkemmin arvioidaan aiheuttavan useimmille varauksille kohtuullisessa määrin lisätyötä kartan laatimisessa.

Kaivosluvan haltijan vakuusvaatimusten laajeneminen aiheuttaa alan toimijoille suoria taloudellisia kustannuksia vakuuksien rahoituskustannusten muodossa. Nämä summat säilyisivät kuitenkin kohtuullisen pieninä verrattuna ympäristövakuuksien aiheuttamiin kustannuksiin. Suurin osa näistä kustannuksista liittyy nykyisten kaivosalueiden vakuuksien tarkistamiseen viiden vuoden siirtymäaikana.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi vähäisiä sääntelytaakkavaikutuksia aiheutuu muun muassa luvan siirron edellytyksenä olevan luottavan selvityksen laajentamisesta.

Muut vaikutukset yritysten kustannuksiin

Sääntelytaakan ohella lakimuutos aiheuttaa myös muita kustannusvaikutuksia kaivosalalla toimiville yrityksille. 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. Vuonna 2021 tehdystä keskimääräisestä varausalueesta varausmaksu olisi 24 000 euroa, ja mediaanin mukaisesti varausalueesta 9 800 euroa. Kustannusvaikutus vastaa arviolta 1,5 – 3 prosenttia kaikista vuotuisista malminetsintäinvestoinneista.

Suorien sääntelytaakkavaikutusten lisäksi esityksellä on merkittäviä luonteeltaan epäsuoria sääntelykustannusvaikutuksia kaivostoimijoille. Maanomistajan suostumuksen edellytys malminetsinnän jatkamiseksi 10 vuoden jälkeen lisää yritysten hallinnollista rasitetta ja voi tapauskohtaisesti heikentää malminetsintää harjoittavan yrityksen neuvotteluasemaa suhteessa maanomistajaan. Velvoite tarkoittaa yrityksille kustannuksia niin suostumusten hallinnoinnin osalta kuin maanomistajan kanssa käytävien neuvotteluiden osalta. Erityisen raskas velvoite on niille yrityksille, joiden malminetsintäalueella on kymmeniä tai jopa useita satoja eri maanomistajia. Lisäksi velvoite lisää malminetsintää harjoittavien yritysten liiketoimintariskiä.

Suhteellisesti merkittävimmät kustannusvaikutukset ovat kuitenkin lakimuutoksen epäsuorat kustannukset, jotka liittyvät lupaprosessin pitkittymiseen. Luvan saanti voi pitkittyä esimerkiksi tilanteissa, joissa luvista valitetaan aiempaa useammin tai kaivostoiminnan vastustus kunnassa hidastaa kaavoitusprosessia. Luvan saannin viivästyminen voi aiheuttaa kustannuksia investointihankkeelle, mutta vaikutuksen määrällinen arviointi on hyvin haastavaa.

Suoria vaikutuksia kaivostoiminnan kustannuksiin olisi toteutuessaan lisäksi kaivosveron asettamisella. Kyseessä on kuitenkin toinen, valtiovarainministeriön valmisteleva hanke, joka on erillään kaivoslain uudistuksesta.

Vaikutukset Suomeen suuntautuviin investointeihin

Ehdotettavassa lakimuutoksessa on useita tekijöitä, jotka heikentävät kaivosalan investointivarmuutta. Maanomistajan suostumuksen edellytys malminetsinnän jatkamiseksi 10 vuoden jälkeen on selkeä epävarmuustekijä, mikä lisää suoraan investointiriskiä ja heikentää ennakoitavuutta. Lupamenettelyyn liittyvien valitusten voidaan arvioida lisääntyvän (sääntelyä olisi jatkossa enemmän ja se olisi yksityiskohtaisempaa, ja lupapäätösten määräyksiä annettaisiin jatkossa enemmän, jolloin mahdollisuudet hakea muutosta lupapäätöksiin olisivat useampien perusteiden nojalla; toisaalta tiedon puutteesta johtuvien valitusten voidaan arvioida vähenevän uusien avoimien tiedotustilaisuuksien järjestämisen vuoksi), ja oikeuskäsittelyiden lisääntyminen lisää niin ikään investointiriskiä ja voi pidentää lupien käsittelyaikoja. Taloudellisia kustannuksia kaivosalan toimijoille aiheutuu varausmaksuista, vakuuksien kasvattamisesta sekä hallinnollisen taakan kasvusta. Lupaprosessin keston piteneminen voi myös heikentää investointien kannattavuutta. Vaatimus kuntakaavoituksesta voi tuoda myös ennakoimattomia riskejä kaivosluvan myöntämiselle. Epävarmuutta voi luoda mahdollisesti lakimuutoksen myötä lisääntyvä kuntapäätöksenteossa tapahtuva kaivostoiminnan vastustus, mikä voi näkyä esimerkiksi kaavoitusprosessin pitkittymisenä tai siten, ettei kaavoitus mahdollista kaivostoimintaa tutkitun malmiesiintymän alueella. Lupaprosessin pitkittyminen voi heikentää potentiaalista kannattavuutta, ja siten vähentää investointihalukkuutta. Lisäksi investointihalukkuutta vähentää lupien myöntämisen edellytysten tiukkeneminen.

Fraser-instituutin laatiman selvityksen mukaan (Annual Survey of Mining Companies 2020) kaivos- ja malminetsintäinvestointien kokonaishoukuttelevuudessa Suomi oli vuonna 2020 sijalla 10 maailmanlaajuisesti. Kallioperän mineraalipotentialin osalta Suomen sijoitus on kuitenkin merkittävästi heikompi (sija 21.). Suomen korkea sijoitusta houkuttelevuusindeksissä selittääkin sääntely-ympäristö (policy), joka arvioitiin maailman 3. houkuttelevammaksi. Yhtenä osatekijänä selvityksessä on todettu kaivoslainsäädännön ennakoitavuus ja lupamenettelyjen sujuvuus. Nyt ehdotettavat muutokset heikentävät olennaisesti lupaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta, mikä todennäköisesti johtaa Suomen kokonaishoukuttelevuuden heikkenemiseen kaivos- ja malminetsintäinvestointien kohteena. Vuoden 2021 tutkimuksessa Suomi putosi sijalle 13 kokonaishoukuttelevuudessa. Mineraalipotentiali pysyi lähes saman (22.), mutta policy indeksi putosi 9:ään. Vuoden 2021 tutkimuksessa sijoitus edelleen heikkeni erityisesti sääntely-ympäristön osalta. Syyksi mainitaan läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden heikkeneminen ja pitkät lupakäsittelyajat. Syynä voi olla myös tuomioistuinten pitkät käsittelyajat.

Suomeen on 2000-luvun aikana kohdistunut vuosittain 30–90 miljoonan euron arvosta investointeja malminetsintään ja useiden satojen miljoonien edestä kaivostoimintaan. Säädosmuutoksen vaikutukset Suomeen kohdistuviin investointeihin voivat siis helposti liikkua useissa kymmenissä miljoonissa euroissa vuosittain.

Malminetsintäinvestointeihin vaikuttava erityiskysymys on varauksista jatkossa perittävät maksut. On tiedossa, että eräät toimijat ovat varanneet tarpeettoman suuria alueita varmistakseen oman investointirahoituksensa. Osittain tämä ilmiö johtuu siitä, ettei muualla maailmassa tunnetta suomalaista varausjärjestelmää, eivätkä rahoittajat aina ymmärrä sen oikeudellista merkitystä. Varauksista perittävät maksut jossain määrin heikentävät investointien kannattavuutta, mutta ne myös karsivat pois tapauksia, joissa varausjärjestelmää väärinkäytetään rahoituksen hankkimistarkoituksessa. Tämä voi parantaa investointien kohdentumista sellaisille toimijoille,

jotka myös kykenevät hyödyntämään investointivaroja tehokkaasti. Tältä osin muutos voi siis edesauttaa talouskasvua.

Vaikutukset muihin elinkeinoihin kuin kaivostoimintaan ja malminetsintään

Lakiesityksen vaikutukset muihin elinkeinoihin kuin kaivostoimintaan ja malminetsintään arvioidaan kokonaisuutena melko vähäisiksi. Esityksellä on tunnistettu olevan jonkin verran vaikutuksia matkailuun ja poronhoitoon, mahdollisesti myös tuulivoimatuotantoon. Lisäksi esitys jossain määrin edesauttaa uuden yritystoiminnan perustamista suljetulle kaivosalueelle.

Matkailuun, poronhoitoon ja tuulivoimantuotantoon lakiesitys vaikuttaa pääasiassa kolmea eri kautta. Ensiksi, kaavapäätösvallan siirto kuntaan mahdollistaa paikallisten elinkeinojen vahvemman huomioimisen kaavapäätöksenteossa. Kunnat arvioivat eri elinkeinojen vaikutuksen kuntansa talouteen ja maankäyttöön, ja poronhoidon osalta tämä tapahtuu pääasiassa Lapin maakunnassa. Toiseksi, lakiesityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan myöntämisen edellytykseksi, ettei malminetsinnästä aiheudu asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että malminetsintä ajoitetaan niin, että siitä olisi mahdollisimman vähän haittaa muulle maankäytölle. Kolmanneksi lakiesityksessä kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, ettei esitys heikennä merkittävästi asutus- tai elinkeino-olosuhteita. Täten myös elinkeino-olosuhteet tulisivat otettua aiempaa vahvemmin huomioon laadittaessa päätöstä kaivosluvan myöntämisestä.

Esityksen mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua. Kaivosalueilta voidaan edellyttää aiempaa kattavampaa maisemointia ja jälkimaaisemointia. Alueen käyttö muuhun elinkeinotoimintaan kaivoksen sulkemisen jälkeen voi jossain määrin helpottua sikäli, kun säännös ohjaa esimerkiksi tarvittaessa säilyttämään kaivosalueen rakennukset ja infrastruktuuri käyttökelpoisina.

Kaivoslaissa suhtaudutaan poronhoitoon eri tavalla, jos alue sijaitsee poronhoitolain mukaisella poronhoitoalueella tai erityisesti poronhoitoa varten varatulla alueella, joista jälkimmäisen erityiskohtelu juontuu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista. Haittojen arvioinnin osalta poronhoitoalueen ja erityisen poronhoitoalueen tilanne ei muutu. Tosin kullanhuuhtonnan osalta esitetään nimenomaista säännöstä, ettei toiminnasta saa aiheutua vahinkoa poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille. Esityksellä yhdenvertaistetaan paliskuntien asema poronhoitoalueella samalle tasolle kuin erityisellä poronhoitoalueella päätösten tiedoksisaannin osalta. Jatkossa kaikki paliskunnat saavat tiedoksi päätökset, jotka koskevat alueelleen myönnettäviä kaivoslain mukaisia lupapäätöksiä. Esitys edistää paikallista tiedonsaantia ja sitä kautta mahdollisuutta rakentavaan dialogiin toiminnanharjoittajan kanssa.

Mikäli lakimuutos vähentää malminetsinnan houkuttelevuutta, voi se välillisesti edesauttaa niitä elinkeinoja, jotka kilpailevat kaivostoiminnan kanssa käytettävästä maa-alueesta. Tätä ei kuitenkaan voi pitää sellaisena vaikutuksena, jota lakimuutoksella tavoitellaan, sillä muutoksella olisi tällöin kielteinen kansantaloudellinen vaikutus. On kuitenkin mahdollista, että lakimuutoksen myötä jokin kaivoshanke jää toteutumatta, mikä voi vapauttaa tilaa kilpailevalle elinkeinotoiminnalle, esimerkiksi matkailulle alueella. Muiden elinkeinojen investoinnit ovat kuitenkin tyypillisesti huomattavasti kaivosinvestointeja pienempiä, ja niille löytyy kaivosinvestointeja helpommin korvaavia kohteita. Tästä syystä vaikutukset muihin elinkeinoihin jäävät väistämättä vähäisemmäksi kuin vaikutukset kaivosalaan. Toisaalta toteutumatta jäävä kaivo-

sinvestointi jättää myös synnyttämättä siihen liittyviä oheispalveluita: näitä voivat olla esimerkiksi kaivosteollisuutta palvelevat huolto- ja kunnossapitopalvelut. Täten vaikutukset muihin elinkeinoihin eivät ole yksiselitteisen myönteisiä tai kielteisiä, vaan ne vaihtelevat tapauskohtaisesti. Kaivosinvestointien välilliset vaikutukset muihin elinkeinoihin ovatkin vaikeita arvioida luotettavasti.

Vaikutukset kilpailuun

Vaikka muutoksista aiheutuukin kaivosalan toimijoille merkittäviä kustannuksia, voivat ne josain määrin tasapainottaa alan sisäistä kilpailua. Sääntelyn tiukkeneminen karsii alalta pois epäluotettavia toimijoita, minkä voidaan katsoa olevan sääntöjä noudattavien toimijoiden etu. Varausmaksun arvioidaan vähentävän malminetsintätoiminnan kannalta tarpeettoman laajojen varauksen tekoa, mikä edesauttaa muiden yritysten kilpailuasemaa. Toisaalta varaussääntelyn tiukkeneminen voi jossain määrin kasvattaa malminetsintäalueiden kokoa.

Vaikutukset kotitalouksiin

Kaivostoimiala kohdentuu Suomessa selkeästi Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuille alueille. Mikäli lakimuutoksen seurauksena malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat investoinnit vähenevät, voi sillä olla vaikutuksia tulojen vähenemisen kautta Pohjois- ja Itä-Suomen kotitalouksiin niin toimialalla suoraan työskentelevien henkilöiden kuin välillisesti toimialan käyttämien palvelujen kautta sekä maanomistajille maksettavien hehtaarikorvausten muodossa. Työllistymismahdollisuudet erityisesti harvaan asutuilla alueilla vaikuttavat myös alueiden elinvoimaisuuteen ja tarjolla oleviin palveluihin.

Esityksen ympäristövaikutukset (esitetty jäljempänä luvussa 4.2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset) näyttäytyvät myönteisinä myös kotitalouksien näkökulmasta (esimerkiksi maisemallisten haittojen vähentyminen).

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Valtion viranomaiset

Ehdotus ei sisällä muutoksia viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät säilyisivät voimassa olevan lain mukaisina, sen tehtävänä on kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen. Kaivosviranomaisena toimisi edelleen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä hoitaa muut sille laissa osoitetut tehtävät esimerkiksi kaivoslaissa säädettyjen lupien myöntämisen. Uutena tehtävänä kaivosviranomaisella olisi varausmaksua koskevan verotuspäätöksen tekeminen ja veronkantotehtävä.

Esitetyt muutokset lisäävät viranomaisresurssien tarvetta. Ne myös vaativat kaivosviranomaiselta entistä perusteellisempaa ja laajempaa osaamista sekä tietopohjaa malminetsinnän- ja kaivostoiminnan aiheuttamista tapauskohtaisista ympäristö- ja ilmastovaikutuksista sekä resursseja perehtyä niihin. Tämän riskin pienentämiseksi kaivos- ja ympäristöviranomaiset voisivat tehdä yhteistyötä. Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia aluehallintoviranomaisten tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviin. Kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tehtävät lisääntyisivät lupamenettelyihin ehdotettujen muutosten ja varausmaksua koskevien tehtävien vuoksi merkittävästi. Tehtäviä lisää myös lakimuutosten edellyttämä toiminnanharjoittajien ja muiden sidosryhmien koulutus- ja tiedottamistarve.

Esitetyt muutokset edistäisivät kaivos- ja ympäristölupien yhteensovittamisen mahdollisuutta.

Vaikutukset kuntien viranomaisiin

Ehdotus, jonka mukaan kaivostoiminta perustuu oikeusvaikutteiseen kuntakaavaan voi lisätä kuntien tehtäviä, sillä kaivostoiminnan huomioon ottaminen kaavan laatimisen yhteydessä on osa normaalia kaavoitusprosessia. Osa kaivoksista perustuu jo nykyisin kuntakaavaan, osa puolestaan maakuntakaavaan.

Jos kaivostoimintaa varten alueelle tulee laatia kuntakaava tai muuttaa voimassa olevaa kaavaa, lisää kuntakaavaa koskeva edellytys viranomaistyötä kunnassa, jos kunta puoltaa kaivostoiminnan aloittamista kunnan alueella. Myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja valitukset vaativat kunnilta resursseja. Ehdotus parantaa kuitenkin kuntien asemaa oman alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä.

Kaivoshankkeiden vaikutusten ulottuessa useamman kunnan alueelle säilyy maakuntakaavan laatiminen olennaisena välineenä kuntien väliselle yhteistyölle (johtuen kaavahierarkiasta), vaikkakin kaivoslaki edellyttää nimenomaisesti tarkemman kuntakaavan laatimista. Vaihtoehto kuntakaavalle on kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen, joten kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen voi yleistyä, joskin kaavamuodon käyttöön saattaa vaikuttaa muutkin tekijät kuin kaivoshankkeet.

Kuntakaavoituksen vaatimus olemassa olevien kaivosten alueellisiin muutoksiin kohdistuu erityisesti nykyisiin kaivoskuntiin niiden kaavoitustehtäviä lisäävästi.

4.2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Esityksellä voidaan nähdä olevan myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mutta vaikutukset ovat verrattain vähäisiä. Kaivostoimintaa sääntelevät kaivoslain lisäksi useat muut lait, joista esimerkiksi ympäristönsuojelulaki on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Kaivoksen toiminnassa syntyvät jätteet ja niiden käsittelytavat ja -alueet sekä niihin liittyvä kaivosalueen vesitaseen hallinta ja suuronnettomuuden vaara muodostavat olennaisen osan kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kokonaisuudesta, ja nämä kuuluvat ympäristönsuojelulain ja ympäristöluvan alaan. On myös muistettava, että ennen kaivoksen perustamista kaivoksen varsinaisella toiminta-alueella ja kaivoksen vaikutusalueella ympäristövaikutukset arvioidaan YVA-menettelyssä (ympäristövaikutusten arviointimenettely).

Kaivoslain uudistuksessa keskeisenä kaivostoiminnan ympäristö- ja ilmastovaikutusten kannalta voidaan nähdä kunnan vaikutusvaltaan osuvat muutokset sekä malminetsintä- että kaivoslupamenettelyyn tehtävät muutokset. Myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia voi olla ensinnäkin sillä, että kaivostoiminnan tulee jatkossa aina perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kaavoitus mahdollistaa maankäytön ristiriitojen sovittamisen sekä tarkoituksenmukaisen toimintojen sijoittelun, mikä voi vaikuttaa myös toiminnasta aiheutuviin ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin.

Myönteisiä ympäristövaikutuksia voi myös olla ehdotetulla muutoksella malminetsintäluvan nojalla tapahtuvan malminetsinnän kiellettyjä seurauksia koskevaan säännökseen. Säännöksen aseman voidaan nähdä selkiytyvän. Myönteisiä ympäristövaikutuksia voidaan nähdä myös eh-

dotuksella, jonka mukaan lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Lisäksi kaivoslain soveltamisalaan liittyviä myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia voi olla esimerkiksi kaivosluvassa annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavia lupamääräyksiä koskevilla lisäyksillä, jotka koskevat tarpeellisia määräyksiä fyysisen ympäristön muutoksista: esimerkiksi puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana, kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset.

Kaivoslainsäädännön mukaisilla lupamääräyksillä, vaikkakaan ei voida määrätä päästöistä ja muusta ympäristölainsäädännöllä säädetystä asioista, on mahdollista vaikuttaa kaivostoiminnan vaikutuksiin luonnon monimuotoisuuteen. Kaivostoiminnan vaikutus luonnon monimuotoisuuteen on useimmiten paikallinen ja rajautuu pääasiassa kaivostoiminta varten varatulle alueelle. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja parantamista voidaan ohjata edellä mainituilla lupamääräyksillä kaivosalueen toimintojen sijoittelusta niin, että alueelle jätetään mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi kosteikkoalueita ja paahdeketoja, jättämällä kaadettuja puita lahoppuiksi, ja ajoittamalla rakentaminen ottamalla huomioon häiriintyvät lajit ja suojaamalla ja säästämällä alueen arvopuustoa. Kaivosalueella säästettävät luonnonmukaiset alueet toimivat myös sadevesien suodattajina.

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.

Esitykseen sisältyvillä lupamääräysten antamisella voidaan vaikuttaa myönteisesti ympäristöön muodostuvasta soveltamiskäytännöstä riippuen.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on noussut esiin keskustelu kaivostoiminnan liittynästä vihreään siirtymään eli siirtymään pois fossiilisen energian käytöstä, millä on merkitystä ilmastomuutoksen hillinnän kannalta. Vihreän siirtymän teknologiaan käytetään raaka-aineita, jotka ovat kaivostoiminnan tuotteita. Sääntelyn ja sen muutosten vaikutus Suomen kiinnostavuuteen investointikohteena näkyy ensimmäisenä malminetsinnän investoinneissa. Vuotuisia investointeja on seurattu jo useita vuosia, ja investointimäärän on havaittu vaihtelevan varsin voimakkaasti. Ensi sijassa investointimäärän vaihtelu kuvastaa raaka-aineiden markkinahintoja ja kysyntää. Kun kysyntä kasvaa, myös malminetsintäkiinnostus kasvaa, sillä malminetsintään on tuolloin helpommin löydettävissä sijoittajia.

Mikäli sääntelymuutokset vaikuttavat investointihalukkuuteen, näkyy tämä pidemmällä jännteellä 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.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan

Malminetsintä ja kaivostoiminta kiinnostavat kansalaisia yhä enemmän. Kansalaiset ovat perustaneet järjestöjä keskustelualustaksi ja vaikuttamisvälineeksi alueelleen suunnitella olevaa kaivostoimintaan liittyen. Uudet viestintävälineet ovat mahdollistaneet nopean tiedonkulun kansalaisille ja myös kansalaisten kesken. On entistä tärkeämpää, että kansalaisille saadaan nopeasti ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa luotettavaa tietoa heidän alueelleen suunnitella olevasta tai käynnissä olevasta kaivostoiminnasta.

Kaivoslain lupamenettelyihin liittyvää tiedottamista on parannettu muun muassa ehdotetuilla tiedotustilaisuuksilla ja ilmoitusvelvollisuuksilla. Tämä parantaa maanomistajien, alueen elinkeinonharjoittajien ja sidosryhmien tiedonsaantimahdollisuuksia vireillä olevista hankkeista mahdollisimman varhaisessa ja lisää reagointi- ja seurantamahdollisuuksia sekä suunniteltuihin että käynnissä oleviin hankkeisiin. On tärkeää kansalaisvaikuttamisen kannalta, että maanomistajilla ja muilla kansalaisilla on helposti saatavissa viranomaistietoa. Tiedonsaantia parantavat edellä mainittujen lisäksi kaivosrekisteriin, kaivostoimitukseen (jolla on vaikutusta kiinteistörekisterin tietosisältöön) ja panttioikeuksien julkisuuteen ehdotetut muutokset.

Selvitysten mukaan kansalaiset pitävät kaivoslain mukaiseen toimintaan liittyviä, esimerkiksi kiinteistöjen arvoon vaikuttavia, pitkiä epävarmuusajkoja raskaina. Esityksellä on tarkoitus lyhentää muun muassa varauksen voimassaoloaikaa ja pienentää varattavaa aluetta, ja näin vähentää alueen maanomistajien ja muiden asukkaiden tuntemaa epävarmuutta. Esityksellä voi tältä osin olla paikoin vaikutuksia esimerkiksi kesämökkien myyntiarvoon siltä osin, kun mahdolliset varaukset ovat voineet heikentää alueen houkuttelevuutta ostajien silmissä.

Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kansalaisten, kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Tarkoituksena on lisätä paikallista hyväksyttävyyttä.

Maanomistajiin kohdistuvia vaikutuksia on esityksen ehdotetuilla muutoksilla malminetsintäalueen maanomistajien suostumuksella malminetsinnän jatkamiselle, kun malminetsintälupa on ollut voimassa vähintään kymmenen vuotta, ja kaivosvakuuden ulottamisesta maanomistajakorvauksiin. Ensin mainittu lisää maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkamiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsintää (suostumukseksi katsotaan vähintään puolen malminetsintäalueen kiinteistöjen omistajien suostumus). Maanomistajille merkityksellisiä ovat myös varausmekanismiin ja tiedonsaantimahdollisuuksiin liittyvät muutokset, kuten yllä esitetty.

Vaikutukset alkuperäiskansojen oikeuksiin

Esityksellä vahvistetaan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana parantamalla tiedonsaantia ja sitä kautta oikea-aikaisia vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä. Selvitysvastuu malminetsintä-lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa 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 kaivosalueen turvallisuuteen

Kaivosalueiden turvallisuuteen liittyy olennaisena osan alueen sulkeminen turvallisesti ja alueen jälkiseuranta. Turvallisuuden voidaan katsoa parantuvan, kun alueen sulkemistoimiin kohdistuvaa vakuutta täsmennetään, jolloin toimenpiteet ovat yksilöidympiä ja myös näiden alueen sulkemiseen liittyvien ratkaisujen jälkiseurantaan varataan rahaa toiminnanharjoittajan varattoisuuden varalle.

Riskitilanteiden muodostumista saattaa vähentää se, että kaivosten toiminnasta ja suunnitelmista kerrotaan vuosittain, jolloin kaivosalueen mahdollisten riskipaikkojen ja vaaraa aiheuttavien toimintojen sijainnista on parempi käsitys.

Vaikutukset aluekehitykseen

Kaivostoiminta on Suomessa toimiala, joka kohdentuu hyvin voimakkaasti Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuille alueille. Malminetsintää harjoitetaan Suomen maakunnista huomattavissa määrin lähinnä Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa, sekä näistäkin ylivoimainen enemmistö tapahtuu Lapissa. Louhintamäärillä mitattuna Suomen suurimmat tällä hetkellä toiminnassa olevat kaivokset sijaitsevat Lapissa (Boliden Kevitsa Mining Sodankylässä), Kainuussa (Terrafame Sotkamossa ja Kajaanissa) sekä Pohjois-Savossa (Yara Suomi Siilinjärvellä). Malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat taloudelliset rasitteet ja mahdollinen investointien väheneminen kohdistuvat siis voimakkaasti näille alueille.

Kaivuu- ja louhintatoiminnan liikevaihdolla sekä henkilöstömäärällä tarkasteltuna (Kunnittainen toimipaikkatilasto 2019, Tilastokeskus) kaivostoiminnalla on suurin alueellinen merkittävyys Lapissa, jossa toiminta muodostaa hieman yli 3 prosenttia yrityssektorin liikevaihdosta ja henkilöstöstä, mikä tarkoittaa noin 1 300 henkilötyövuotta ja vajaan puolen miljardin euron liikevaihtoa vuosittain. Toiseksi suurin merkittävyys alalla on Kainuussa ja kolmanneksi suurin Pohjois-Pohjanmaalla. On huomioitava, että varsinkin näillä alueilla, mutta myös maanlaajuisesti kaivostoiminnan merkitys työllisyydelle ja taloudelle on paljon laajempi: kaivokset työllistävät välillisesti myös runsaasti muita toimijoita. Kaivostoimintaan ja sen tarvitsemat, muun muassa ravitsemuspalvelut työllistävät myös alueen vähemmän koulutettua väestöä.

Ne alueet, joilla malminetsintää tai kaivostoimintaa harjoitetaan, ovat taloudellisesti verrattain heikkoja. Bruttokansantuote henkeä kohden jää Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa noin 60 prosenttiin Uudenmaan tasosta, Pohjois-Pohjanmaalla 63 prosenttiin, Pohjois-Savossa 65 prosenttiin, sekä Lapissa ja Keski-Pohjanmaalla noin 70 prosenttiin.

Mikäli lakimuutoksen seurauksena malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuvat investoinnit vähenevät, 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. Muihin elinkeinoihin kuin kaivostoimintaan kohdistuvia alueellisia vaikutuksia ei kuitenkaan voida pitää erityisen merkittävänä, sillä esityksessä on varsin vähän suoraan muihin elinkeinoihin vaikuttavia säännöksiä. Välillisesti muutos voi vahvistaa esimerkiksi matkailuelinkeinoa Lapissa, mikäli merkittäviä kaivosinvestointeja jää lakimuutoksen myötä toteutumatta.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Kaivostoiminta työllistää Tilastokeskuksen yritystilastojen perusteella Suomessa suoraan noin 5 500 henkeä. Esitetyistä muutoksista johtuva malminetsinnän investointien väheneminen vaikuttaisi suoraan työllisyyteen malminetsinnän kannalta kiinnostavilla alueilla sekä malminetsintäyhtiöiden suoraan työllistämän henkilöstön kautta että yhtiöiden käyttämien palveluiden kautta. Pidemmällä aikajänteellä malminetsinnän väheneminen saattaisi vaikuttaa kaivosten elinikään ja sitä kautta kaivosten työllistävään vaikutukseen. Esitetyt muutokset eivät aiheuttaisi niin merkittäviä muutoksia toimivien kaivosten toimintaedellytyksiin, että niillä nähtäisiin olevan suoria työllisyysvaikutuksia. Suorat työllisyysvaikutukset ovat joka tapauksessa melko pieniä johtuen kaivostoiminnan vähäisestä työllistävytydestä ja vaikutusten kohdistumisesta lähinnä uusiin investointeihin. Suurimmat työllisyysvaikutukset muodostuisivat menetettyjen investointien luomatta jäämien arvoketjujen kautta muilla toimialoilla. Muutokset eivät siis olennaisesti vaikuta olemassa oleviin työpaikkoihin, mutta ne voivat joissain tapauksissa vähentää uusien työpaikkojen syntymisestä kaivosteollisuuteen ja sen muodostamiin arvoketjuihin.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset

Esityksellä ei puututa yksittäisten kansalaisten tai eri sukupuolten tai muiden ryhmien asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Välillisesti myönteisiä vaikutuksia on edellä mainituilla tiedonkuluun ehdotetuilla parannuksilla.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Omaisuuden suoja. Paikalliset asukkaat ja muut toimijat ovat kokeneet epävarmuutta kaivoslain mukaisten lupien käsittelyyn kuluvasta ajasta ja lupien vaikutuksesta muille elinkeinoille ja kiinteistöjen arvoon mukaan lukien vapaa-ajan asuntojen arvoon. Selvitysten mukaan paikalliset asukkaat kokevat kaivoslain mukaisen varausmekanismin vaikutuksiltaan epäselväksi. Varausmekanismin epätoivottujen vaikutusten vähentämiseksi esityksessä ehdotetaan varausten kestoa lyhennettäväksi ja varausalueita rajattavaksi sekä alueellisilla rajauksilla että uudella varausmaksulla, joka toimisi taloudellisena kannustimena pienentää varausaluetta. Lisäksi varaaja velvoitettaisiin tiedottamaan kuntaa varauksesta. Varausmekanismia koskevat uudistukset ovat myönteisiä myös omaisuuden suojan näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön maanomistajan suostumuksen pyytäminen, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Uudistus edistäisi maanomistajan asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Toisaalta maanomistajasuostumuksella ei ole merkitystä tilanteissa, joissa enemmistö maanomistajista on toisella kannalla maanomistajasuostumuksen antamisesta, ja tämä voi lisätä yksittäisen maanomistajan epätyytyväisyyttä. Sama koskee valtioneuvoston puoltaa sen edellytysten täytyessä. Malminetsintäalueen maanomistajien lukumäärä voi vaihdella yhdestä jopa pariin sataan pirstoutuneemman maanomistauksen alueilla. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että maanomistajan suostumuksen pyytäminen on sitä helpompaa, mitä vähemmän maanomistajia on. Maanomistajan suostumuksen pyytämiseen voi liittyä käytännön haasteita, esimerkiksi miten kuolinpesän osakkaat ja ulkomailta oleskelevat maanomistajat tavoitetaan. Kuitenkin maanomistajien yhteystiedot ovat jo luvanhaltijalla, koska malminetsintäkorvaus maksetaan maanomistajille. Maanomistajan suostumuksen hankkiminen voi aiheuttaa erilaisia lopputuloksia riippuen maanomistajien ja toiminnanharjoittajien neuvottelutaidoista ja -taktiikoista, mikä voi aiheuttaa ristiriitoja.

Ympäristöperusoikeus. Esityksessä ehdotetaan ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamisen vahvistamista kaivosluvassa annettavissa lupamääräyksissä (lupamääräykset puustosuojavyöhykkeestä ja toimintojen sijoittelusta kaivosalueella), jotka osaltaan vähentäisivät kaivosalueesta aiheutuvia vaikutuksia ympäröivään alueeseen. Ehdotettujen säännösten perusteella

annettavilla lupamääräyksillä olisi vaikutusta ennen kaikkea kaivosalueen maisemaan, mutta mahdollisesti myös toiminnasta aiheutuvaan meluun ja pölyyn, vaikka päästöjä koskevista seikoista annettavat lupamääräykset kuuluvat ennen kaikkea ympäristöluvan alaisuuteen.

Ympäristöperusoikeus, kansalaisvaikuttaminen ja osallistuminen. Ehdotuksella on myönteisiä vaikutuksia kansalaisten tiedonsaantiin kaivoslain mukaisista hankkeista, koska esityksessä ehdotetaan yleisölle avoimien tilaisuuksien järjestämistä vuosittain kaivoslupan ja malminetsintäluvan alaisista hankkeista ja kyllähuuhdonnasta. Tilaisuuksien järjestämisvelvoitteella edistetään jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (perustuslain 20 §:n 2 momentti). Lisäksi kaivoslain mukaisia tiedoksisaanti-oikeuksia parannettiin jo aiemmalla muutoksella 966/2020. Vuorovaikutteisten avoimien tilaisuuksien pitäminen parantaa kansalaisten tietoja kaivoslain mukaisista hankkeista ja vähentää tiedonpuutteesta johtuvia turhia väärinkäsityksiä ja niiden aiheuttamaa huolta.

Oikeusturva. Ehdotettuun varausmaksua koskevaan uuteen sääntelyyn kuuluu normaalit verolait edellyttävät oikeusturvasäännökset, eli muutoksenhakumahdollisuus. Esityksessä ei ehdoteta nyky sääntelystä poikkeavia muutoksenhakua koskevia muutoksia lukuun ottamatta, että täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta laajenee koskemaan myös ensimmäistä malminetsintälupaa, ei vain malminetsinnän voimassaolon jatkamista koskevia lupia. Esityksessä ei ehdoteta varauksen hyväksymistä koskevan päätöksen valitusoikeuteen muutoksia, koska varauspäätöksen oikeusvaikutus rajoittuu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2013:179 mukaisesti vain etuoikeuteen hakea malminetsintälupaa kyseessä olevalle alueelle. Valitusoikeuden laajentaminen muihin kuin asianosaisiin johtaisi siihen, että muutoksenhakijalta mahdollisesti puuttuisi oikeudellinen intressi näennäisestä valitusoikeudesta huolimatta.

Siten ehdotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksiin ja oikeusturvan parantamiseen, ja vähäiset vaikutukset ovat myönteisiä.

Vaikutukset CETA-sopimukseen

CETA-sopimuksen sijoitusten suoja 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 tarkoituksia. 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 kohuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Ehdotetulla kaivoslain muutoksella korostettaisiin kuntakaavoituksen merkitystä kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä. Tähtäkään osin ehdotetut muutokset eivät itessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia.

4.2.6 Kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset

Samanaikaisesti on vireillä useampia kaivosalaa koskevia lainsäädäntöhankkeita. Näitä ovat kaivoslain uudistamisen lisäksi luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, ympäristönsuojelulain jätevaluussäätelyn muuttaminen (säädösnumero 490/2022, HE 243/2021), ympäristövastuujärjestelmien uudistamista koskeva hanke (ympäristövahinkorahasto, niin sanottu TOVA-lainsäädäntöhanke) ja kaivosveroa koskeva lainsäädäntöhanke.

Kaivosalaa koskevien muutosten yhteisvaikutuksia ei voi tarkasti arvioida, koska tietoa lopullisista ratkaisuksista ei vielä ole. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, kaivosalan yrityksiin kohdistuva taloudellinen rasitus kasvaa. Kaivostoimintaa harjoittavien yhtiöiden taloudellista rasitusta tulisi lisäämään kaivoslain uudistamista koskevan esityksen lisäksi kaivostoimintaan kohdistuva kaivosvero ja ympäristövahinkorahaston maksu, joista jälkimmäinen maksu tulisi muodostumaan nykyistä pakollista ympäristövahinkovakuutuksen maksua suuremmaksi kaivosyhtiöiden osalta. Lisäksi ympäristönsuojelulain jätevakuussääntelyn muuttamisen myötä jätevakuutta koskevia lupamääräyksiä on jatkossa helpompi muuttaa ja siten pitää vakuutta ajan tasaisena, minkä voidaan arvioida nostavan vakuusmääriä. Malminetsintätoiminnan velvoitteita ja lupamääräyksiä lisättäisiin kaivoslain uudistamista koskevan esityksen lisäksi luonnonsuojelulain uudistuksella, jonka mukaan malminetsinnän kieltämisestä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa, mutta näillä alueilla geologiselle tutkimukselle on mahdollista tietyin edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä. Muilla valtion luonnonsuojelualueilla olisi mahdollista jatkossakin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä malminetsintään, mutta nykyistä tiukemmin edellytyksin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman kirjaus kaivostoiminnan edellytysten varmistamisesta on keskeisessä roolissa hallitusohjelman muita kirjauksia toimeenpantaessa. Kaivostoiminnan toimintaedellytysten varmistaminen ja mahdollisten muutosten vaikutukset kaivostoimialaan ovat keskiössä pohdittaessa vaihtoehtoja, joilla edellä mainittua hallitusohjelman pöytäkirjamerkintää olisi mahdollista panna toimeen.

5.1.1 Kaivoslupan ja ympäristölupan yhteensovittaminen

Nykyisen lainsäädännön perusvalintoihin kuuluu kaivoslain ja muun kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön ja lupien välinen työnjako. Kaivoslaki sisältää elinkeino-oikeudellisten elementtien 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 jakautuneen lainsäädännön mallia.

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

Vaihtoehtoina on esitetty myös kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden yhteensovittamista tai lupien hakemista tai myöntämistä koskevan edellytyssuhteen säätämistä, joka edellyttäisi ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemista tai myöntämistä joko samanaikaisesti kaivoslupan kanssa tai siten, että kaivoslupan myöntämisen edellytys olisi hankkeelle myönnetty ympäristölupa. Lupien yhteensovittamista ja edellytyssuhteita on arvioitu esityksen valmistelussa. Näiden osalta on todettava, että 1.9.2020 voimaan astuneen yhteensovittamislain mukaisesta lupien yhteensovittamisesta ei toistaiseksi ole kokemusta eikä

esitystä valmisteltaessa ympäristöhallinnolla ollut käytössä sellaisia tietoteknisiä ratkaisuja, joiden perusteella edellä viitatus lain mukaista yhteensovittamista syvempää integraatioita olisi perusteltua ehdottaa. Arvioitaessa lupien välistä edellytyssuhdetta on huomioitava ympäristönsuojelulain mukaisen luvan valmisteluun tarvittava aika sekä se, että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemuksessa käytetään malminetsinnästä saatavia tietoa. Ottaen huomioon malminetsintäluvan määräaikaisuuden, lupien välisen edellytyssuhteen luominen edellyttäisi erillisen malminetsintälupaa seuraavan varausjärjestelmän luomista, joka turvaisi malminetsijän etuoikeuden hakemuksen kohteena olevaan esiintymään. Tällaisen erillisen varausjärjestelmän luomista ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, mistä johtuen nykyiseen sääntelyratkaisuun ei esitetä muutosta.

Yhteiskäsittelyä ei tietojärjestelmien vajavaisuudesta johtuen vielä tässä vaiheessa voida asettaa ehdottomaksi tavoitteeksi valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä. Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta, mahdollistaa erilaisten lupien paremman yhteensovittamisen ja sujuvamman haku- ja käsittelyprosessin, muun muassa kaivoslupan ja ympäristöluvan yhtäaikaisen hakemisen ja käsittelyn. Lupahakemusten samanaikainen käsittely ja hakemusten edellyttämien tietojen sujuva toimittaminen yhdellä kertaa eri viranomaisten tarpeisiin edellyttää tietojärjestelmäratkaisua, joka tukee tällaista menettelyä.

Valtionhallinnon Luvat ja valvonta -hankkeessa uudistetaan lupa- ja valvontatoiminnan toimintamalleja digitalisaatiota hyödyntämällä. Hanke tukee edellä mainitun yhteensovittamislain käytännön toteuttamista. Kaivoslain mukaisten lupien liittäminen Luvat ja valvonta -palveluun, joka kattaa jo ympäristölupan, edistäisi kaivoslupan ja ympäristölupan yhteiskäsittelyä, ja toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta ja tavoitetta. Kehittämistyön, jota vaaditaan kaivoslain mukaisten lupien palveluun liittämiseksi, on arvioitu maksavan noin 350 000 euroa. Lisäksi järjestelmän ylläpito edellyttää vuotuista panostusta.

Luvat ja valvonta -palvelu mahdollistaisi lupakäsittelyn sujuvoittamisen lisäksi esimerkiksi lupakäsittelyn vaiheen seuraamisen, mikä osaltaan vastaa myös hallitusohjelman kirjaukseen tiedonsaannin parantamisesta.

5.1.2 Malminetsinnän mahdolliset rajoittamistarpeet

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

Eräänä ehdotuksena on esitetty erillisen säännöksen lisäämistä kaivoslakiin, joka säätäisi ilmoitusvelvollisuudesta Metsähallitukselle aina silloin, jos kaivoslain mukainen etsintätyö tai toiminta kohdistuu luonnonsuojelualueelle. Esitettyä ehdotusta ei ole pidetty perusteltuna sisällyttää nyt käsillä olevaan esitykseen, sillä voimassa oleva lainsäädäntö toteuttaa jo ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta. Esimerkiksi kaivoslain 8 §:n mukaan etsintätyöstä vastaavan on 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.

Mikäli malminetsintää on tarkoitus harjoittaa ilman malminetsintälupaa, tulee asiasta sopia maanomistajan kanssa eli luonnonsuojelualueiden osalta Metsähallituksen kanssa. Mikäli malminetsintälupaa haetaan luonnonsuojelualueelle, pyytää kaivosviranomaisen hakemuksesta lausunnon Metsähallitukselta. Mahdollisesta malminetsintäluvan myöntämisestä luonnonsuojelualueelle tiedotetaan erikseen niitä tahoja, joilta on pyydetty lausuntoa. Kaivoslain 12 §:n nojalla malminetsintäluvan haltija on velvollinen ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueen 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 ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei pidetä tarkoituksenmukaisena sisällyttää nyt kyseessä olevaan esitykseen.

Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen johdosta annetussa eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössä tunnistettu kansalaisaloitteeseen sisältynyt tavoite rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Mietinnön mukaan 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. Malminetsinnän rajoitukset luonnonsuojelualueilla käsitellään luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä (tästä tarkemmin 11.1. Luonnonsuojelulain kokonaisuudistus).

5.1.3 Siirron saajalle asetettavat vaatimukset

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

Esitetyissä näkemyksissä on tuotu esille tarve asettaa siirronsaajalle edellytyksiä, jotka poikkeaisivat 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 perusteita edellä viitatuille muutokselle vaan toiminnanharjoittajaa koskevat vaatimukset tulevat soveltua niin luvan hakijoihin, toiminnanharjoittajiin kuin siirron saajiin. Tähän periaatteeseen esityksessä ei ehdoteta muutosta.

5.1.4 Varaussäätely

Valmistelun aikana julkisessa keskustelussa on esitetty nykyisen varausjärjestelmän poistamista. Tämä yhden kaivoslain perusratkaisun poistaminen olisi merkittävä muutos kaivoslain mukaiseen säätelyyn, jolla voisi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia muun muassa malminetsintäalueiden pinta-alan kasvaessa.

Voimassa oleva varausjärjestelmä antaa varaajalle aikaa tehdä varauspäätöksen voimassaolon aikana kohdentavia maastotutkimuksia esimerkiksi kaivoslain 7 §:n mukaisena etsintätyönä tai maanomistajan suostumuksella sekä arvioida mahdollisia aikaisempia alueella tehtyjä tutkimuksia ja niiden tuloksia. Näiden valmistelujen katsotaan antavan varaajalle mahdollisuuden arvioida malminetsintä lupahakemuksen alueellisia rajoituksia, mikä osaltaan pienentää malminetsintäalueiden keskimääräistä pinta-alaa. Varausrjestelmän poistaminen voisi johtaa laajempiin malminetsintäalueisiin. Varausrjestelmän poistaminen edellyttäisi kattavia selvityksiä muutoksen vaikutuksista, eikä kyseistä muutosta ole siten ollut mahdollista arvioida tämän esityksen valmistelussa.

Varausalueiden koon rajoittamiseen on esitetty valmistelun aikana yhdeksi keinoksi varausalueen enimmäiskoosta säättämistä. Varausalueen pinta-alan mekaaninen rajoittaminen yleisesti

voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tutkimusalueisiin, sillä esiintymien laatu ja laajuus vaihtelevat. Rajoitus voisi käytännössä johtaa myös siihen, että varauksia saatettaisiin tehdä useampia vierekkäin yhden suuren alueen sijaan. Jos varausalueiden pinta-alaa rajoitettaisiin yritys-kohtaisesti, tämä voisi johtaa kehitykseen, jossa erillisille varausalueille perustettaisiin omia hankeyhtiöitä vastaamaan kyseisen varausalueen etsintätyöstä.

Useat tahot ovat esittäneet varauspäätöksen valitusoikeutettujen piirin laajentamista esimerkiksi maanomistajiin ja saamelaiskäräjiin. Varauspäätöksellä ei ole muita oikeusvaikutuksia kuin etuoikeus hakea malminetsintälupaa kyseessä olevalle alueelle, kuten korkein hallinto-oikeus on päätöksessä KHO 2013:179 todennut. Valitusoikeuden laajentaminen muihin kuin asianosaisiin johtaisi siihen, että muutoksenhakijalta mahdollisesti puuttuisi oikeudellinen intressi näennäisestä valitusoikeudesta huolimatta. Tämän vuoksi valitusoikeutettujen piiriin ei ehdoteta muutoksia.

5.1.5 Kaivoslain rakenteen selventäminen

Valmistelun aikana on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kaivoslain rakenne voi näyttäytyä epäselvänä. Lisäksi tuotu esille tarvetta terminologiselle uudistamiselle, esimerkiksi varaus ja kaivoslupa on voitu kokea harhaanjohtaviksi termeiksi. Lain systematiikka ja termistö ovat kuitenkin pikemminkin kokonaisuudistuksen yhteydessä punnittavia muutoksia, kuin lakimuutoksella tehtäviä muutoksia. Lisäksi ottaen huomioon, että nykyinen kaivoslaki on ollut vain kymmenen vuotta voimassa, ei systematiikan tai termistön uudistamista nähdä tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena.

5.1.6 Intressivertailu

Talousvaliokunta on Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta antamassaan mietinnössä pitänyt perusteltuna, että intressivertailun käyttöönottoa selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valiokunta on korostanut tältä osin erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista. Mietinnössä viitatus intressivertailun käyttöönotto olisi merkittävä muutos kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan.

Kaivoslain uudistamisen valmistelun aikana on havaittu, että intressivertailun käyttöönotolla kaivoslaissa on haasteensa. Mitkä ovat ne intressit, joita vertailtaisiin, ja miten niitä verrattaisiin toisiinsa nähden? Huomattava on, että intressivertailun sisällön tulisi kuulua kaivoslain soveltamisalaan. Jakautuneen lainsäädännön järjestelmässä olennaisia vaatimuksia kaivostoiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten ympäristönsuojelulain nojalla. Voiko toisen lain soveltamisalaan kuuluvia seikkoja punnita kaivoslain mukaisessa intressiharkinnassa? Toisaalta intressivertailua tapahtuu jo nyt esimerkiksi vesilain mukaisessa lupakäsittelyssä. Voiko eri laeissa vertailla osin samoja intressejä eri tavalla?

Jo nykyään kaivoslaki tunnistaa erilaisia intressejä: yleinen turvallisuus, ihmisten terveys, ympäristövaikutukset (esimerkiksi maisemallinen haitta), muu elinkeinotoiminta, asutusolot, yleinen tai yksityinen etu, yleinen tarve (erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuolto) sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Intressien huomioon ottaminen on rakennettu kerroksellisesti niin, että malminetsinnän osalta on asetettu yhdet vaatimukset, kaivosluvan osalta enemmän vaatimuksia ja kaikkein korkein vaatimustaso on kaivosaluelunastusluvan osalta. Esimerkiksi kaivosluvan myöntämisen esteenä on nykylaissa se, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistaa (48 § 2 momentti).

Kaavoituksella nähdään olevan intressivertailuun verrattavaa merkitystä, koska kaavoituksessa kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti. Esityksessä vahvistetaan kuntakaavoituksen asemaa ja tätä kautta vahvistetaan eri intressien yhteensovittamista paikallisesti ja sitä kautta paikallista priorisointia. Kaavoituksella ratkaistaan eri toimintojen, kuten asumisen, työpaikkojen ja teollisuuden, sijoittuminen suhteessa toisiinsa, sekä lakiehdotuksen mukaan jatkossa se, sallitaanko kaivostoiminta kunnan alueella.

Myös muu lainsäädäntö asettaa vaatimuksia kaivoslain mukaiselle toiminnalle, mikä palvelee muun lainsäädännön tarkoitusta, sitä oikeushyvää, minkä suojelemiseksi kukin laki on säädetty ja sen mukaisia intressejä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki edellyttää usein kaivosluvan mukaiselta toiminnalta ja joskus myös malminetsintäluvan mukaiselta toiminnalta (esimerkiksi koelouhinta) ympäristölupaa, jossa annetaan lupamääräyksiä muun muassa melusta, pölystä, tärinästä ja vesistö päästöistä.

Lakiesityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan myöntämisen edellytykseksi, ettei malminetsinnästä aiheutu asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle; olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle; merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa; harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista; merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta (11 §). Haitan tai vaaran poistamiseksi tulee antaa tarpeelliset lupamääräykset (51 §).

Lisäksi lakiesityksessä ehdotetaan edellä mainittua kaivosluvan myöntämisen estettä siten, että paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen merkittävä heikennys tulee huomioon otettavaksi omina kohtinaan, ei yhteisvaikutuksena (48 § 2 momentti). Heikentymisen estämiseksi on annettava tarpeelliset lupamääräykset, kuten myös toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen (52 § 3 momentti).

Esityksessä ei ehdoteta erillisen intressivertailusäännöksen käyttöönottoa, vaan intressivertailun elementtejä vahvistettaisiin nykyiseen kaivoslakiin verrattuna kuntakaavoituksen vahvistamisella ja annettavien lupamääräysten mahdollisuutta lisäämällä. Hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesti hallituksen esityksessä esitetään lainvoimaista kuntatason kaavaa pakolliseksi kaivosluvan edellytykseksi, joten kaivoslakiin jo sisältyvän intressivertailun kaltaisen elementin roolia vahvistetaan.

VN TEAS -tutkimushanke

Valtioneuvoston yhteisenä selvitys- ja tutkimushankkeena on selvitetty intressivertailua kaivoslupaprosessin osana, kuten ylempänä on todettu (kohdassa 1.2 valmistelu). Tutkimushankkeessa selvitettiin intressivertailua ja sen käytönoton mahdollisuuksia sekä intressivertailun kansainvälisiä soveltamisesimerkkejä. Tutkimuksen toimeksianto rajautui kaivoslain soveltamisalaan, koska esimerkiksi ympäristönsuojelulain kysymyksiin ei intressivertailua voida soveltaa.

Tutkijaryhmä ei esitä erillisen intressivertailun tuomista kaivoslain lupaprosessin osaksi sellaiseen. Keskeisenä perusteluna on, että intressivertailuun ja sen tavoitteisiin liittyy sidosryhmähaastattelujenkin perusteella keskeisenä osana painokkaat odotukset seikoista, jotka ratkaistaan nimenomaisesti ympäristöluvassa, eikä siis intressejä vertailemalla.

Kansalaisaloitteessa esitetyn yksilöidyn arvioinnin ja mitattavuuden kannalta intressien vertailu on hyvin haastavaa, koska erilaiset intressit eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Eri intressien, esimerkiksi virkistyskäytön ja syntyvien työpaikkojen muuntaminen yleisesti hyväksyttyyn,

vertailukelpoiseen muotoon, vaatisi huomattavasti lisää asioihin perehtymistä ja julkistakin keskustelua sekä linjauksia asiasta.

Tutkimuksessa, kuten myös valiokunnan mietinnössä, nostettiin esiin kaavoitusprosessi, joka sisältää erilaisten maankäyttötarpeiden yhteensovittamisen. Kaavoituksessa on siis hyvin pitkälle kyse erilaisten maankäyttöisten intressien yhteensovittamisesta kunnallisen, demokraattisen päätöksenteon keinoin. Kaavoitus on menettely, johon liittyy laaja asukkaiden osallistaminen, sekä toisaalta myös kaikkien osapuolten oikeusturvan kannalta keskeinen muutoksenhakumahdollisuus.

5.1.7 Korvauksen haitankärsijöille

Eduskunta on Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta antamassaan lausumassa edellyttänyt, että hallitus varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuuden haittojen kärsijöille. Valmistelussa on tarkasteltu korvauskäytäntöjä ja havaittu nykyiset säännökset riittäviksi (maanomistajakorvaukset malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta kaivoslain 9 luvussa, kaivostoimituksen yhteydessä suoritettavat korvaukset 8 luvussa sekä vahinkojen ja haittojen korvaaminen 9 luvun loppupään säännökset). On kuitenkin havaittu, etteivät nämä säännökset ole hyvin tunnettuja, joten tiedottamista näistä suunnitellaan lisättäväksi.

5.2 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 valtauseriaatteeseen.

Konsessioperiaate tarkoittaa, että valtion katsotaan omistavan maankamaran raaka-ainevarannot. Valtio voi siten vapaasti päättää, kenelle hyödyntämisoikeus eli käyttöoikeus myönnetään. Esimerkiksi Turkissa, joka on varsin mineraalirikas maa, maanomistus ei ulotu mineraalisiin raaka-aineisiin, vaan valtio myöntää luvat sekä kerää verot ja rojaltit hyödyntämisestä.

Maanomistajan oikeus tarkoittaa sananmukaisesti, että maanomistajalla on etuoikeus maankamaran mahdollisiin raaka-aineisiin, eikä hyödyntämistä voida tehdä ilman maanomistajan suostumusta. Joissain maissa, kuten Norjassa, osa mineraaleista katsotaan maanomistajan oikeuteen kuuluvaksi.

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

Valtauseriaatteeseen pohjautuva ratkaisu on käytössä muun muassa Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Suomen nykyinen kaivoslaki on käytännössä aiemmin mainittujen kolmen perusratkaisun yhdistelmä. Konsession luonteisesti malminetsintä- ja kaivoslupia myöntää kansallinen kaivosviranomainen, eli valtiolla on keskeinen rooli malmien etsinnässä ja hyödyntämisessä, vaikkei mineraalivarantoja katsotakaan sinänsä valtion omaisuudeksi. Maanomistajalle kohdistuu erilaisia laissa määriteltyjä korvauksia alueiden käytöstä ja kaivoksen toimiessa hyödynnettyistä mineraaleista, ja maan käytöstä tulee ensisijaisesti sopia maanomistajan kanssa. Valtausperiaatteen piirre on puolestaan se, että esiintymän tutkimusoikeusien haltijalla on etuoikeus hakea esiintymän jatkotutkimus- ja hyödyntämisoikeutta.

Euroopan unionin jäsenmaissa on saman tyyppiset toimintaolosuhteet muun muassa toimialaan liittyvän yhteisen regulaatiopohjan perusteella. Sääntelyn ja yhteiskuntarakenteen samankaltaisuuden kannalta kiinnostavimmat vertailumaat ovat Ruotsi ja Norja. Molemmissa maissa on joko käynnissä tai keskustelussa kaivoslain uudistaminen.

Ranska

Ranska on uudistamassa kaivoslakiaan. Kaivoslain uudistus liittyy ilmastosääntelyyn. Kaivoslakiin integroidaan ympäristönäkökulmat sekä vahvistetaan lain sosiaalista ulottuvuutta. Uudistus käsittää kaivosalueiden jälkihoidon ja vahvistaa toimijan vastuuta alueen ympäristövaikutuksista 30 vuoden ajan kaivoksen sulkemisen jälkeen. Kaivosluvan myöntäminen tulee edellyttämään ympäristö-, talous- ja sosiaalisten vaikutusten arviointia. Uudistuksessa vahvistetaan kansalaisten ja paikallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä mahdollistetaan kaivoshankkeen hylkääminen ympäristöllisillä ja sosiaalisilla perusteilla.

Ranskassa elinkeinoministeriö on lupaviranomainen. Suomen tapaan maanomistus ei tuo Ranskassakaan mineraalien omistusta. Hyödyntämisoikeuden haltijan tulee kuitenkin päästä sopimukseen maanomistajan kanssa maan käytöstä, tai hakea pakkolunastusta.

Nykyisen sääntelyn mukaan malminetsintälupa on voimassa 5 vuotta ja sille voidaan hakea jatkoa kaksi kertaa, eli tutkimusluvan voi saada yhteensä enintään viideksitoista vuodeksi. Kaivoslupa myönnetään enintään 50 vuodeksi, mutta sille voidaan hakea jatkoa 25 vuotta kerrallaan. Elinkeinoministeriö ratkaisee luvat. Kaivannaisjätealueiden osalta toimiluvan haltijan tulee asettaa vakuus mahdollisen onnettomuuden varalle.

Luvan haltija tai toiminnanharjoittaja on vastuussa kolmansille osapuolille aiheutuvien kaivoslain mukaisten haittojen korvaamisesta. Mikäli haltija on varaton tai haltijaa ei tavoiteta, vastaa valtio korvauksista.

Jälkivalvonnan velvoite siirtyy kaivosluvan päättymisen jälkeen valtiolle ja luvan haltijan tulee osoittaa valtiolle varat, joiden arvioidaan kattavan 10 vuoden valvonnan kustannukset.

Portugali

Portugali on kaivosten määrällä arvioiden Suomen kokoinen kaivosmaa. Maassa on lähdetty kehittämään sosiaalista ulottuvuutta edistävää sääntelymekanismia, joka kannustaisi toiminnanharjoittajaa tukemaan ja kehittämään paikallisyhteisöjä. Valtiolle maksettavaksi säädetyn rojaltin osana huomioitaisiin paikallisyhteisön kehittämiseen ja muihin sääntelyssä mainittuihin yleishyödyllisiin kohteisiin tehdyt panostukset. Tällaisia kohteita olisivat muun muassa ympäristökohteet sekä historiallisten kaivosalueiden kunnostus.

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 sään-

neltyjä 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 lupaan, sillä kaivosviranomaisen myöntämän tutkimuslupan lisäksi varsinainen malminetsintätoiminta edellyttää tutkimussuunnitelmaa, joka tulee erikseen hyväksyttävä maanomistajalla ja mahdollisella käyttöoikeuden haltijalla. Tutkimussuunnitelmaa koskevassa riitatilanteessa asian ratkaisee kaivosviranomaisen osapuolia kuultuaan. Tutkimussuunnitelmaan sisältyy 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 kaivosviranomaisen.

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.

Ruotsissa malminetsintäoikeuteen liittyy hehtaariperusteinen vuosikorvaus, korvauksen saaja on valtio. Maanomistajalle ei malminetsintävaiheessa kohdistu aiheutettujen vahinkojen korvaamisen lisäksi muuta kompensatiota.

<i>Tutkimushuvasta valtiolle maksettavat korvaukset kasvavat:</i>		<i>Edellytys luvulle:</i>
1–3 vuotta	Hakemusmaksu 500 SEK + 20 SEK/ha	syy, aie, mahdollisuus, sopivuus
4–6 vuotta	Hakemusmaksu 500 SEK/2000 ha + 21 SEK/ha/v	tarkoituksenmukainen, tutkimus
7–10 vuotta	Hakemusmaksu 500 SEK/2000 ha + 50 SEK/ha/v	erityiset syyt
11–15 vuotta	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 euroa. Samana vuonna Tukes sai lupapäätösmaksuja 637 000 euroa, johon ei siis sisälly mitään hehtaariperusteisia korvauksia. Suomessa yhtiöiden maanomistajille maksama malminetsintäkorvaus on vuosittain noin 4 MEUR, josta noin puolet maksetaan Metsähallitukselle, joka on merkittävä maanomistaja malminetsintäalueilla.

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, rakennetun infrastruktuurin tai poroelinkeidon kanssa. Hakemukseen tulee liittää ympäristövaikutusten arviointi, josta lääninhallitus sekä kunta antavat lausunnon. Lupaprosessin yksityiskohtien erilaisuudesta kertoo se, että hyödyntämislupa, 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.

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 korvauserusteet.

Konsessioihin, eli hyödyntämisoikeuksiin, jotka on myönnetty vuoden 2005 jälkeen, liittyy vuotuinen mineraalikorvaus, 2 promillea louhitun ja hyödynnetyn kaivosmineraalin arvosta. Tästä summasta $\frac{1}{4}$ menee valtiolle ja $\frac{3}{4}$ maanomistajalle. Vuonna 2019 tällaisia konsessioita oli 18 kappaletta ja näiden perusteella maksettiin korvausta noin 16,5 MSEK, eli noin 1,6 MEUR.

Sidosryhmien rooleista: Kunnalla ja maakunnalla on lausuntomahdollisuus, samoin kuin saamelaiskäräjillä. Maanomistajalta tarvitaan suostumus malminetsinnän työsuunnitelmasta, muutoin maanomistajalla on muistutusmahdollisuus ja valitusoikeus, mikäli asiassa on menettelyvirhe. Malminetsintäluvan haltijan edellytetään kommunikoivan maanomistajan kanssa. Tästä ei ole erityistä sääntelyä. Ruotsissa on perinteisesti hyödyntämislupa, konsessio, edeltänyt ympäristölupaa. Samanaikaista lupien käsittelyä pilotoidaan paraikaa.

Ruotsissa on 1.3.2022 astunut voimaan laki neuvotteluvuorotteesta asioissa, jotka koskevat saamelaisia (En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket). Neuvotteluvuorotteesta saamelaiskäräjien kanssa koskee hallitusta ja valtion viranomaisia asioita, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Neuvottelun muodon ratkaisee neuvotteluvuorollinen, mutta saamelaisien edustajan toivomusta neuvottelumuodosta tulee noudattaa sikäli kun se mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Neuvotteluvuorotteesta laajennetaan koskemaan kuntia ja maakuntia 1.3.2024 lähtien.

Norja

Norjassa kaivosmineraalit jakautuvat kahteen kategoriaan vuoden 1539 sääntelyyn perustuen, tuolloin mineraalien omistus oli joko kuninkaan tai ruhtinaan: valtion mineraalit ja maanomistajamineraalit. Valtion mineraalit ovat historiallisesti olleet valtauseriaatteen mukaisia. Jako perustuu mineraalin ominaispainoon (yli 5 g/cm³), ja liittyy pitkälti metalleihin ja niiden historialliseen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Maanomistajamineraaleja ovat teollisuusmineraalit, luonnonkivet ja rakennuskivet. Näiden kategorioiden malminetsinnän lupaprosessit ovat erilaiset.

Norjassa on Suomen tapaan etsintäoikeus, joka antaa hiukan jokamiehen oikeuksia laajemmat oikeudet. Maanomistajille tulee ilmoittaa tutkimusten aloittamisesta etukäteen. Kaivoslaissa on

mainittu rajoitukset, jotka liittyvät valtionmineraalien vapaaseen etsintätööhön. Esimerkiksi kairaus edellyttää aina malminetsintälupaa.

Valtion mineraalien tutkimusoikeuksia myöntää kaivosviranomainen, kun taas maanomistaja-mineraalien etsintä edellyttää suostumusta omistajalta tai kaivoslain mukaista pakkolunastusta.

Norja on ratifioinut ensimmäisenä valtiona vuonna 1990 ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen 169. 1990 hyväksyttiin Ruijan laki (norjaksi Finnmarksloven), joka siirsi Finnmarkin valtion maat paikalliseen omistukseen. Tälle alueelle on kaivoslaissa erityiset säännöt, joissa saamelaisten oikeuksille annetaan erityinen paino. Mikäli maanomistaja tai saamelaiskäräjät vastustavat lupaa, käsittelee asian maan hallitus, jonka päätöksestä voidaan valittaa edelleen kuninkaalle.

Malminetsintälupa koskee kaikkien valtionmineraalien etsintää kyseisellä alueella. Etsintäalue saa olla enintään 10 km² ja alueen muotoon liittyy vaatimuksia. Mikäli tutkimustoimet aiheuttavat merkittävää haittaa, tulee toimiin olla maanomistajan suostumus. Merkittävä haitta arvioidaan kokonaisharkinnassa. Kairaus ei edellytä maanomistajan suostumusta, mutta koelouhinta ja suuremmat kallion paljastamistoimet edellyttävät suostumusta tai pakkolunastusta.

Etuoikeus muodostuu malminetsintähakemuksen jättämishetkellä, eikä sitä ole sidottu hakemuksen täydellisyyteen kuten Suomessa. Erillistä varausjärjestelmää Norjassa ei ole. Eri toimijoiden välinen etuoikeus ratkaistaan ensiksi kaivosviranomaiseen tulleen hakemuksen perusteella. Samalle alueelle voidaan myöntää lupa useammalle toimijalle, mikäli etuoikeuden omaava toimija hyväksyy tämän.

Malminetsinnästä maksetaan vuosikorvaus valtiolle.

Kaivosviranomaisesta haettava malminetsintälupa maksaa 1 000 NOK/alue, jonka enimmäiskoko on laissa määriteltä. Kaivosviranomaiseen maksetaan tämän jälkeen vuosimaksua:

2–3 v 10 NOK/alue

4–5 v 30 NOK/alue

6–7 v 50 NOK/alue

Mikäli etsintäluvalle haetaan jatkoa, maksetaan jatkovuosina 50 NOK/alue

Maanomistajalle korvataan taloudelliset tappiot, jotka malminetsinnästä aiheutuu. Etsintälupa on voimassa 7 vuotta, mutta sille voidaan tapauskohtaisesti myöntää jatkoa. Luvan päättymisen jälkeen on vuoden karanteeni, ennen kuin alueelle voi saada uuden luvan. Luvan päättymisen jälkeen tulee kaivosviranomaiseen toimittaa raportti tehdyistä tutkimuksista.

Mikäli maanomistaja ei anna suostumusta toimenpiteisiin, jotka voivat aiheuttaa merkittävää vauriota, on mahdollista hakea pakkolunastusta kaivoslain mukaisesti.

Maanomistajamineraalien etsintä edellyttää sopimusta maanomistajan kanssa. Toimialajärjestö on valmistellut sopimusmallin, jota voidaan haluttaessa hyödyntää osapuolten asiasta sopiessa. Koelouhinta edellyttää kuitenkin kaivosviranomaisen lupaa, johon liittyy kuulemisprosessi. Mikäli toimija ei pääse sopimukseen maanomistajan kanssa, on kaivoslain mukaisesti mahdollista hakea pakkolunastusoikeutta.

Maanomistajamineraalien osalta hyödyntäminen edellyttää sopimusta maanomistajan kanssa, tai pakkolunastusta. Valtion mineraalien hyödyntämiseen haetaan kaivoslupaa kaivosviranomaisesta. Lisäksi edellytetään molemmissa tapauksissa useita muita viranomaislupia.

Kaivosviranomaisen vastaa myös rakennuskivi- ja luonnonkivilouhinnan luvittamisesta ja valvonnasta. Näiden osuus ja rooli ovat erittäin suuri verrattuna varsinaiseen kaivostoiminnan määrään maassa, toiminnassa on kaksi metallikaivosta. Maan hallitus edistää kaivostoimintaa ja vihreän siirtymän edellyttämää mineraalituotantoa. Kaivoslain kehittäminen on käynnissä.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja annettiin yhteensä 277 kappaletta. Niistä 195 tuli lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta ja loput lähetettiin suoraan työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon.

Lausunnoista suuri osa tuli yksityishenkilöiltä. Yksityishenkilöiden lausuntoja oli 125 kappaletta, joista reilu puolet lainasi tai yhtiö Suomen luonnonsuojeluliiton tai Kansalaisten kaivosvaltuuskunnan lausuntoon. Erilaisilta yhdistyksiltä ja järjestöiltä tuli lausuntoja 61 kappaletta. Niistä noin puolet oli erilaisia luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjä. Maakuntien lausuntoja tuli 17 ja kuntien lausuntoja 33. Viranomaisilta tuli 14 lausuntoa, joista 7 ELY-keskuksilta. Yritysten lausuntoja oli yhteensä 12 kappaletta, joista suurin osa oli kaivostoimialan yrityksiä. Saamelaiskäräjät, saamelaisneuvosto, kolttien kyläkokous, Paliskuntain yhdistys, Saamelaispaliskunnat ry sekä kolme paliskuntaa jättivät myös lausunnon, joissa he toivat esiin saamelaisten kotiseutualuetta ja poronhoitoaluetta koskevia näkökulmia. Esitysluonnoksesta jätti lausunnon myös neljä ministeriötä, korkein hallinto-oikeus, oikeuskanslerin virasto ja maaseutupolitiikan neuvosto MANE. Kaikki lausunnot yksityishenkilöiden jättämiä lausuntoja lukuun ottamatta sekä lausuntoyhteenveto ovat luettavissa hankeikkunasta (<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM090:00/2019>).

Alla keskeinen lausuntopalaute aihealueittain.

Varausmekanismi

Varausjärjestelmään esitettäviä muutoksia pidettiin yleisesti hyvinä ja oikeansuuntaisina, mutta myös kritiikkiä esitettiin. Useassa lausunnossa (yhdistysten lausunnot, yksityishenkilöiden lausunnot) varausmaksun suuruus nähtiin liian pieneksi. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että varausmaksun tavoitteena on estää ylisuurten ja epätarkoituksenmukaisten varausalueiden varaaminen. Varauksista aiheutuvien kustannusten tulisi mahdollistaa myös pienempien toimijoiden jatkaminen alalla. Erittäin korkea varausmaksu johtaisi tilanteeseen, että vain suurilla toimijoilla olisi toimintaedellytykset varausten tekemiseen ja siten mahdolliseen malminetsintään. Varausmaksun saajatahoksi ehdotettiin valtion sijasta kuntaa.

Varausajan lyhentämistä pidettiin kannatettavana, mutta lähtökohtaisesta varausajasta poikkeamisen edellytyksiin toivottiin tarkempaa määrittelyä. Toisaalta useat kaivosalan edustajat näkivät varausajan lyhentämisen heikennyksenä nykytilaan, mikä johtaisi huonompilaatuksiin ja laajempiin malminetsintälupahakemuksiin.

Varausalueen ulkopuolelle ehdotettiin rajattavaksi saamelaisten kotiseutualue, kansallispuistot, luonnonpuistot, Natura-alueet ja muita erikseen määriteltyjä alueita. Esitystä muutettiin siltä osin, että varausalueen ulkopuolelle rajataan kansallispuistot ja luonnonpuistot. Tämä yhdenmukaistaa esitystä luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta koskevan HE 76/2022 kanssa, jossa

malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa kiellettäisiin, mutta näillä alueilla geologiselle tutkimukselle olisi mahdollista tietyn edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä, ja tekee sääntelykokonaisuudesta paremmin hahmotettavan.

Ympäristö

Yleisesti katsottiin, ettei ehdotetut muutokset merkittävästi paranna ympäristönsuojelun tasoa. Lausuntojen perusteella ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja kaivoslain rajapinnat osalle epäselviä. Ympäristöllisten elementtien vahvistaminen kaivoslaissa koettiin sekä huonona että hyvänä asiana.

Useat lausunnonantajat (yhdistyksiä, yksityishenkilöitä) ehdottivat kaivoslain mukaisen toiminnan ulkopuolelle rajattavaksi kansallispuistoja, luonnonpuistoja, Natura-alueita ja muita erikseen määriteltyjä alueita. Esitystä täsmennettiin kansallispuistojen ja luonnonpuistojen osalta lisäämällä viittaus luonnonsuojelulain uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 76/2022), jossa malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa kiellettäisiin, mutta näillä alueilla geologiselle tutkimukselle olisi mahdollista tietyn edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä.

Kaivosluvan ja ympäristöluvan lupamääräysten mahdollisesta päällekkäisyydestä ja sen aiheuttamien soveltamistilanteiden epäselvyyksistä huomautettiin (korkein hallinto-oikeus, aluehallintovirastot, kaivosala). Kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä koskevan pykälän säännös-kohtaisiin perusteluihin tarkennettiin, ettei kaivoslupaani liitettyillä lupamääräyksillä ei kuitenkaan voida osaksikaan ratkaista ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupa-asiaa rajaavalla tavalla.

Esityksessä esitetään ympäristöllisten elementtien lisäämistä kaivoslakiin, mitä osa lausunnonantajista on kritisoinut olevan päällekkäistä ympäristölainsäädännön kanssa ja aiheuttavan epäselvyyttä sovellettavista laeista ja lupamääräyksistä. Kun tavoitteena on ottaa huomioon enemmän ympäristöllisiä seikkoja kaivoslainsäädännössä, se johtaa jossain määrin epäselvään tilanteeseen lakien soveltamisaloissa ja lupaviranomaisten toimivaltuuksissa. Soveltamiskäytäntöä voi edesauttaa kaivos- ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö sekä lainsäädäntökokonaisuuden hallitseminen.

Lausuntopalautteen (ympäristöministeriö) mukaan eri pykälissä ympäristövaikutusten huomioimiseen eri päätösharkinnan yhteydessä on ehdotettu melko korkeaa kynnystä ja kynnyksen määre vaihtelee (merkittävä/huomattava/olennainen vahingollinen ympäristövaikutus). Tarkoitus on, että määreitä tulkitaan itsenäisesti, koska kaivoslain mukaisista eri toiminnoista seuraavat ympäristövaikutukset vaihtelevat.

Monet lausunnon antajista esittivät kritiikkiä, että ympäristölupa tulisi olla kaivosluvan edellytyksenä. Kritiikki kohdistui pääosin siihen, ettei havaittu, ettei kaivostoimintaa voida aloittaa ennen kuin kaikki lainsäädännön edellyttämät luvat on saatu. Useissa lausunnoissa esitettiin myös kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyn edistämistä tai pakollisuutta. Yhteiskäsittelyä ei tietojärjestelmien vajavaisuudesta ja nykylainsäädäntöön (laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta) perustuvan käytännön kokemuksen puutteesta johtuen vielä tässä vaiheessa voida asettaa ehdottomaksi tavoitteeksi valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä. Asiaa koskevia perusteluja on täydennetty muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevaan kohtaan 5.1.1 Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

Kullanhuuhdonta

Lapin kullankaivajain liitto katsoo, että hakijan selvitysvastuun täsmentäminen poronhoidolle ja saamelaisille alkuperäiskansana aiheutuvista vaikutuksista edellyttää, että hakija voi saada tietoa poronhoidon rakenteista ja porojen kuljetusreiteistä. Asiaa on täsmennetty lupahakemusta koskevan säännöksen perusteluihin.

Malminetsintä

Esityksen mukaista maanomistajan suostumuksen pyytämistä malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, kun malminetsintä lupa on ollut voimassa kymmenen vuotta, kritisoiitiin monella tavalla. Lausuntopalautteen perusteella maanomistajasuostumus tulisi pyytää aikaisemmin, kaikkien maanomistajien suostumuksen tulisi olla edellytyksenä ja tulisi olla mahdollisuus peruuttaa maanomistajasuostumus. Toisaalta maanomistajasuostumuksen pyytämisen katsottiin heikentävän malminetsintäyhtiöiden toimintamahdollisuuksia, lisäävän byrokratiaa ja ennakoitavuutta. Esityksen mukainen maanomistajasuostumuksen pyytäminen on haettu tasapainoista ratkaisua maanomistajan aseman parantamisen ja kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen kesken.

Saamatta jääneen maanomistajasuostumuksen sijaan haettava valtioneuvoston puolta kritisoitiin lausuntopalautteessa. Päätöstä malminetsinnän jatkamisesta ei voi jättää maanomistajan suostumuksen varaan, jos tärkeä yleinen etu edellyttäisi malminetsinnän jatkamista. Kynnys valtioneuvoston puolelta on kuitenkin korkea.

Osa lausunnonantajista esitti, että malminetsintä olisi kokonaisuudessaan luvanvaraista (ja että luvan myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin laissa selkeästi). Kaivoslain uudistamisen yhteydessä ei olla rajaamassa maanomistajan luvalla tehtävää malminetsintää pois, koska olisi merkittävä rajoitus perustuslain 15 §:n nojalla suojattuun omistusoikeuteen.

Lausuntopalautteessa ehdotettiin kunnalle veto-oikeutta malminetsinnän kieltämiseksi alueellaan. Esityksen mukaan malminetsintä lupa voitaisiin myöntää kunnan kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä huolimatta, jos tärkeä yleinen etu edellyttäisi luvan myöntämistä. Malminetsintä tärkeää yhteiskunnan perus raaka-ainehuollon järjestämisen edellytyksenä.

Yleinen etu

Lausuntopalautteessa pyydettiin perustelemaan yleinen etu tarkemmin. Esityksen mukaan tärkeänä yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarojen kartoitustarpeita. Yleinen etu riippuu ajasta ja paikasta, myös kansallisesta ja globaalista tilanteesta.

Vakuudet

Lausuntopalautteen mukaan vakuuksia koskevia uudistuksia pidettiin yleisesti kannatettavana. Lausuntopalautteessa nähtiin, että ehdotetut muutokset poistaisivat kaivosvakuussääntelyssä olleet suurimmat ongelmat. Kaivoksia koskevan vakuussääntelyn katvealueina esitettiin kaivosten vesienhallintaa, pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamista ja kemikaaleja. Kaivosten jäte-
vakuuksien laajentamista selvitetään osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa (Kaivosten jäte-
vakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset; <https://tietokayttoon.fi/-/kaivosten-jatevakuuden-ala-laajentamisen-ymparistonsuojelullinen-vaikuttavuus-ja-kustannukset-1>).

Osa lausunnonantajista näki, että vakuuksia koskevan sääntelyn tarkentaminen kaventaa vakuuden alaa. Käytännössä vakuuksien alan arvioidaan kuitenkin pysyvän ennallaan tai laajentuvan.

Osa lausunnonantajista näki poikkeuksellisia tilanteita koskevan vakuuden aikajänteen rajaamisen yhteen vuoteen riittämättömänä. Vakuus on uusi vakuudenlaji, jossa varaudutaan häiriötilanteeseen luvan mukaisessa toiminnassa, kun pääsääntöisesti vakuudet asetetaan luvan mukaisen toiminnan velvoitteiden turvaamiseksi. Vakuuslajina poikkeuksellisiin tilanteisiin varautuminen on siis uudenlaista sääntelyä. Vaatimuksen toimivuutta arvioidaan osana lakiuudistuksen toimivuutta koskevaa ulkopuolista arviointia kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Muiden elinkeinojen huomioon ottaminen

Varausten, malminetsinnän ja kaivostoiminnan vaikutuksista muille elinkeinoille oltiin huolestuneita, enemmän niiden aiheuttaman pitkän epävarmuusajan vuoksi kuin konkreettisten haittojen osalta. Esityksen myötä epävarmuusaika lyhenee varausajan lyhentymisen myötä ja malminetsintäluvan voimassaoloajan jatkamisen edellytyksenä kymmenen vuoden kohdalla oleva maanomistajasuostumuksen hankkiminen saattaa myös lyhentää epävarmuusaikaa. Tiedonpuutteesta johtuvaan epävarmuuteen edesauttaa esitettävät avoimet tilaisuudet. Myös viranomaisvoimavarojen lisääminen auttaisi lupakäsittelyyn kuluvan ajan lyhentämiseen, mikä lyhentäisi osaltaan epävarmuusaikaa.

Lausuntopalautteessa esitettiin muille elinkeinoille aiheutuvan olennaisen haitan tai merkittävän heikentymisen määrittely perusteluissa esimerkein.

Saamelaiset alkuperäiskansana

Oikeusministeriö huomautti asian selvittämistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella koskevan säännöksen epäjohtonmukaisuudesta ja oikeusvaikutuksen epäselvyydestä. Pykälää on selvennetty ja säännöksen mukaisen yhteismenettelyn kulua sekä säännöksen oikeusvaikutuksia kuvattu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Osa lausunnonantajista (mm. saamelaiskäräjät) esitti muutosta saamelaisia alkuperäiskansana koskevan heikentämiskiellon sallitun haitan kynnykseen ja alkuperäiskansoja koskevan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen käyttöönottoa.

Kaavavaatimus

Useat lausijat kannattivat kuntakaavaa kaivosluvan edellytyksenä. Kuitenkin kaivosalan näkökulmasta huolena on, että kaivoksen perustaminen jää yksittäisen kunnan päätettäväksi, vaikka vaikutukset ja merkitys ovat usein yhtä kuntaa laajemmat (työssäkäyntialue, infra, kansantalous). Maakuntakaavan merkitystä korostettiin usean kunnan alueelle ulottuvien vaikutusten yhteensovittamisessa. Perusteluja on täydennetty tältä osin.

Lausuntopalautteessa katsottiin, ettei siirtymäsäännöstä kuntakaavoituksen vaatimuksesta tulisi olla. Siirtymäaika on kuitenkin tärkeää joustavuuden ja kaavoituskustannukset suhteessa vähäisen muutoksen vaatimiin toimiin voi olla suhteettoman suuret. Tästä syystä ylimenokausi tuo järkevää joustavuutta toiminnan suunnitteluun. Siirtymäajan perusteluja tarkennettiin.

Lausunnoissa kysyttiin myös, koskeeko kuntakaavavaatimus jo olemassa olevia kaivoksia, jollei niihin ole suunnitteilla muutoksia. Vaatimus kuntakaavasta kaivosluvan edellytyksenä

koskee uusia kaivoslupia tai olemassa olevien lupien alueellisia muutoksia siirtymäsäännökset huomioon ottaen.

Yleisölle avoimet tilaisuudet

Yleisölle avoimien tilaisuuksien järjestämistä vuosittain malminetsintälupien, kaivoslupien ja kullanhuuhtontalupien mukaisesta toiminnasta sekä kaivoslupahakemusten käsittelyn osana pidettiin yleisesti kannatettavana. Muutama yritys esitti kysymyksen, kuinka laajasti toimijoiden tulee kertoa toiminnastaan. Perusteluihin täydennettiin, ettei tiedon jakaminen ulotu yrityssalaisuuden piirissä oleviin tietoihin. Perusteluihin täydennettiin myös, ettei aktiivisen kaivostoiminnan ulkopuolella olevasta kaivoksesta edellytetä pidettävän yleisölle avointa tilaisuutta, ennen kuin suunnitteilla on aktiivisen toiminnan aloittaminen.

Kaivosmineraalit

Eräissä lausunnoissa esitettiin joidenkin kaivosmineraalien rajaamista pois kaivoslain soveltamisalasta. Kaivoslain soveltamisalan muuttamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska mineraaleja tarvitaan eri tarkoituksiin. Mineraalit, jotka eivät kuulu kaivoslailla säädeltyihin, ovat niin sanottuja maanomistajamineraaleja, joiden hyödyntämistä säätelee luonnonkivien tapaan maa-aineslaki ja ympäristölainsäädäntö. Kaivoslain alaan kuuluvien mineraalien hyödyntämisen ajatellaan olevan yleisen edun mukaista, joten niiden sääntely on rakennettu maanomistajan suostumuksen sijaan valtauseriaattele.

Poronhoito

Osa lausunnonantajista (Paliskuntain yhdistys, paliskunnat) esittivät muun poronhoidon nostamisesta samaan asemaan kuin poronhoito erityisesti poronhoitoon varatulla alueella. Poronhoito muulla kuin erityisesti poronhoitoon varatulla alueella tulee otetuksi huomioon samalla tavalla kuin muutkin elinkeinot. Puolestaan saamelaiden kotiseutualueella poronhoito kuuluu saamelaiden alkuperäiskansaoikeuden piiriin, muualla ei, jottei aiheuta perustuslaillisia ongelmia elinkeinon yhdenmukaiselle kohtelulle.

Vaikutukset

Esityksen vaikutusarviota on hieman täydennetty annetun lausuntopalautteen perusteella. Vaikutusarviossa on huomioitu lausuntokierrosversiota laajemmin kaivosinvestointien vähenemisen vaikutuksia kansantalouteen, muihin elinkeinoihin, mineraalien käyttöön sekä työllisyyteen. Lisäksi varausmaksun vaikutuksia on arvioitu laajemmin. Esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on esitetty omassa jaksossaan yhteiskunnallisten vaikutusten alla.

Lisäksi

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö esittivät juridisteknisiä huomautuksia erityisesti varausmaksusta, valitusoikeuksista, panttaustietojen julkisuudesta ja valtioneuvoston puollosta (61 a §). Nämä on otettu huomioon jatkovalmistelussa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Esityksessä ehdotetaan lain tavoitesäännöksen uudelleenmuotoilua siten, että säännöksestä kävisi paremmin ilmi lain tavoite, joka on luoda edellytykset sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväälle kaivostoiminnalle ja malminetsinnälle. Samalla termi

yhteiskunnallisesti kestävä muutettaisiin sosiaalisesti kestäväksi, joka on vakiintunut ja yleisesti käytössä oleva termi. Esitettyä tavoitesäännöksen uudelleenmuotoilua on pidettävä lisäksi perusteltuna, kun otetaan huomioon tässä esityksessä ehdotetut muutokset voimassa olevaan kaivoslakiin. Esityksen ehdotukset lisäävät osaltaan luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä.

Esityksessä ehdotetaan ajantasaistettavaksi pykälän 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 3 kohtaan maininta luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisesta sekä muutettavaksi luonnonvarojen säästävä käyttö luonnonvarojen kestäväksi käytöksi. Momentin 1 ja 2 kohdat jäisivät nykyiselleen.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi 4 momenttia siten, että saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksilla viitataan saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan.

3 §. Lain suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaukset neljään lakiin, jotka koskevat ulkomaisia yritysostoja tai Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaa kiinteistönomistusta, ja saattavat tulla sovellettaviksi myös kaivoslain mukaisten toimintojen ollessa siirron kohteena. Lisättäviksi ehdotetut lait - ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki (469/2019) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki (468/2019) - ovat voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on pitänyt jo tähän mennessä ottaa huomioon myös kaivoslain mukaisia toimintoja koskevissa yritysosto- tai kiinteistönomistustilanteissa, jos ne ovat kuuluneet mainittujen lakien soveltamisalaan.

Pykälässä oleva viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä. Luettelo muusta keskeisestä lainsäädännöstä ei ole tyhjentävä. Luettelo sisältää nykyisin lähinnä ympäristön käyttöä koskevia lakiviittauksia, mutta nyt ehdotetulla lisäyksellä on tarkoitus kiinnittää alan toimijoiden huomiota myös muuhun, ehkä vähemmän tunnettuun lainsäädäntöön, joka saattaa tulla sovellettavaksi.

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain tarkoituksena seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille seurannan kohteena olevissa yrityksissä. Lain mukaan ulkomaisella omistajalla tarkoitetaan EU- tai ETA-maiden ulkopuolista omistajatahoa, joka on tarkemmin määritelty lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Asia tulee saattaa työ- ja elinkeinoministeriön etukäteiseen vahvistusmenettelyyn, jos kysymyksessä on lain 4 §:n mukaisesta puolustus- tai turvallisuusalan yritysostosta. Myös kaksikäyttöt tuotteita tuottavien kohteiden osalta tulee ulkomaisen omistajan toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle etukäteen ennen kaupan lopullista hyväksymistä hakemus lain 4 §:n nojalla. Esimerkiksi jotkut tietyt kaivostoiminnan tuotteet, mm. uraani voidaan katsoa kaksikäyttöt tuotteiksi. Lain 5 §:n vapaaehtoinen ilmoitus käsittää muut yritysostot, joiden kohteena oleva yritys harjoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä toimintoja. Esimerkiksi kaivostoiminnan tuotteina saattaa syntyä huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tuotteita. Työ- ja elinkeinoministeriö voi myös oma-aloitteisesti edellyttää asian saattamista ministeriön viralliseen vahvistusmenettelyyn tutkittavaksi.

Kiinteistökauppoja koskevien, edellä mainittujen lakien avulla valtio voi puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Eräiden kiinteistön-

hankintojen luvanvaraisuus, valtion etuosto-oikeus ja lunastusoikeus olisivat yksittäisen kiinteistön omistussuhteisiin puuttuvia keinoja, jotka täydentäisivät toisiaan ja mahdollistaisivat erilaisiin kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin puuttumisen. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus liittyy tilanteisiin, joissa luovutuksensaaja tulee EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta. Esimerkiksi kaivoksen sijainti saattaa olla esteenä luvan myöntämiselle, mikäli se vaikeuttaa maanpuolustuksen järjestämistä. Etuosto-oikeus tulee sovellettavaksi esimerkiksi, jos kiinteistö sijaitsee maanpuolustuksen, rajavallvonnan tai rajaturvallisuuden kannalta kriittisellä alueella. Kaivoksen voitaisiin luokitella sijaitsevan kriittisellä alueella esimerkiksi tilanteessa, jossa se sijaitsisi maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarpeisiin osoitetuilla alueilla tai enintään 500 metrin etäisyydellä niistä. Etuosto-oikeus ei ole sidottu kansalaisuuteen. Lunastus tulee sovellettavaksi maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavallvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Lunastusta voidaan soveltaa viimesijaisena keinona esimerkiksi silloin, kun kaivoksen toiminta vaarantaa merkittävällä tavalla yllämainittuja toimintoja. Pakkolunastusta ei ole sidottu kansalaisuuteen.

Kaivoslain mukaisia lupia siirrettäessä sovellettavaksi voisi tulla erityisesti kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki, koska kaivoslain mukaiset luvat eivät lähtökohtaisesti edellytä omistusoikeutta kiinteistöön, vaan toimintaa harjoitetaan erityisen oikeuden nojalla. Erityisellä oikeudella tarkoitetaan käyttö-, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta toisen omistamaan kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä rakennukseen ja rakennelmaan (lunastuslaki 603/1977, 2 §).

Pykälän lakiviittausten joukkoon lisättäisiin myös saamelaiskäräjistä annettu laki, vaikka se on jo mainittu 1 §:n 4 momentissa, koska lisäyksellä kiinnitetään huomiota saamelaiskäräjien aseman huomioon ottamisesta kaivoslain mukaisissa lupaprosesseissa. Viittauksiin lisättäisiin myös hallintolaki (434/2003, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), saamen kielilaki (1086/2003) ja kielilaki (423/2003). Pykälän alun sanamuotoa muutettaisiin, jotta pykälän informatiivinen luonne välittyisi selkeämmin.

6 §. Yleiset periaatteet. Voimassa olevan kaivoslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaivoslupan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta. Sen lisäksi, että säännös edellyttää kaivoslupan haltijan huolehtimaan siitä, että kaivoksen ja esiintymän mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta, kieltää säännös sellaisen kaivosmineraalien louhinnan ja hyödyntämisen, mistä aiheutuisi ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kaivoslupan haltijan on hyödynnettävä kaikki ne kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, jotka sen on teknistaloudellisesti mahdollista hyödyntää.

Esityksessä ehdotetaan edellä mainittua periaatetta vahvistettavaksi siten, että kaivoslain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan d alakohdaksi lisätään nimenomainen säännös varmistamaan, että kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä ja järjestetään myös muiden kaivosmineraalien hallintaa asianmukaisesti. Muutos edellyttäisi kaivoslupaa hakevan hyödyntämään kaivostoiminnan aloittamisesta lähtien kaikki alueella tavatut teknistaloudellisesti hyödynnettävissä olevat kaivosmineraalit. Kaivoslupaa koskevan hakemuksen asiakirjoista tulee selvitä, että tämä asia on huomioitu. Käytännössä tästä seuraa, että edellyttää luvan hakija varmistuu siitä, että toiminnalle haetaan kaikki toiminnan edellyttämät luvat, joita kaivosmineraalien hyödyntäminen edellyttää.

Ehdotettu lisäys täydentäisi edellä mainittua voimassa olevan kaivoslain 18 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Tämän lisäksi ehdotettu lisäys täydentäisi voimassa olevan kaivoslain 52 §:n 3 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta.

Arvioitaessa kaivostoiminnan harjoittajan mahdollisuutta hyödyntää kaivosalueella tavattuja kaivosmineraaleja on huomioitava, että kaivostoiminnan harjoittajan teknistaloudelliset mahdollisuudet hyödyntää kaivosmineraalia voi vaihdella aika ajoin, kun huomioidaan kaivosmineraalien maailmanmarkkinahinnan vaihtelut, valmiissa olevien arvoaineiden pitoisuusvaihtelut ja esimerkiksi louhinta- ja rikastustekniikan kehittyminen.

Ehdotettu muutos toimeenpanisi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjausta koskien malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista sekä valtioneuvoston Terrafame Oy:n uraanin talteenottoa koskevan päätöksen (6.2.2020) yhteydessä annetun lausuman. Lausumassa edellytettiin, että kaivoslain uudistamisen yhteydessä hallitus valmistelee säännösehdotuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit, kuten uraani, luvitetaan yhdellä kertaa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 1 momentin 4 kohtaan uusi e alakohhta, jonka mukaan yleisenä periaatteena kaivoslain mukaisessa toiminnassa olisi vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen niin pitkälle kuin mahdollista. Tavoitteena on vahingollisten ympäristövaikutusten välttäminen ja vaatimus ”niin pitkälle kuin mahdollista” suhteuttaa tavoitteen lupamääräyksissä konkretisoitaviin toimiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kaivoslain tarkoittamat ympäristövaikutukset on määritelty 5 §:ssä, jonka mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

1 momentin uudeksi 6 kohdaksi lisättäisiin kaivoslain mukaisen toiminnan yleiseksi periaatteeksi, että niin pitkälle kuin mahdollista, kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti. Tällä tarkoitettaisiin, että kaivosalueella kaikkien materiaalien hallinta on asianmukaista, ja materiaalit sijoitetaan niiden ominaisuuksien edellyttämällä tavalla. Nykyinen 5 kohta säilyy ennallaan.

8 §. Ilmoitus etsintätöihin liittyvästä näytteenotosta. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 1 momenttiin etsintätöistä vastaavan velvoite tehdä kirjallinen ilmoitus alueen paliskunnalle poronhoitoalueella ennen 7 §:ssä tarkoitettua näytteenoton aloittamista. Velvoitteella on tarkoitus sovittaa yhteen etsintätö poronhoidon kanssa ja ehkäistä siten mahdollisia haittoja. Samalla määriteltäisiin poronhoitoalue poronhoitolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi poronhoitoalueeksi. Erityinen poronhoitoalue puolestaan määritellään 38 §:ssä poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetuksi alueeksi.

Kuten muukaan 8 §:n ilmoitusvelvollisuus (HE 273/2009 mukaan), tämäkään ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia toimenpiteitä, joita on jokamiehenoikeuksien nojalla pidettävä sallittuna tai joista aiheutuu enintään vähäisiä harmittomia jälkiä. Yksittäisten kivinäytteiden kerääminen ei esimerkiksi vaatisi ilmoitusta. Muun muassa kansannäytekampanjat eivät siten edellyttäisi ilmoitusta.

11 §. Malminetsintä luvan nojalla. Esityksessä ehdotetaan pykälän 2 momenttiin lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Kaivoslain tarkoittamat ympäristövaikutukset on määritelty 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa, jonka mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

Erillistä viittausta luonnonsuojelulain säännöksiin ei esityksessä ehdoteta lisättäväksi malminetsintäluvan kiellettyjä seurauksia koskevaan säännökseen, sillä lain 3 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia. Tämä edellyttää kaivosviranomaisen muun muassa asettavan riittävän tarkkoja lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei luvan mukainen toiminta aiheuta luonnonsuojelulaissa kiellettyä seurausta.

Kaivoslaissa ei ole nimenomaista säännöstä koskien malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksiä. Kaivoslain 11 §:ssä kuitenkin käytännössä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä siitäkin huolimatta, että säännöksessä viitataan luvan myöntämisen edellytyksien sijaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvaan malminetsintään. Ehdotuksessa esitetään 51 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. 51 §:n 2 momentin 10 kohta vastaisi sisällöltään 11 §:n 2 momenttia. Yhdessä nämä lainkohdat varmistaisivat, ettei malminetsintäluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuisi säännöksen vastaisia seurauksia.

12 §. Ilmoitus malminetsinnästä, malminetsintäalueen maastotoista ja rakennelmista. Esityksessä ehdotetaan muutosta 2 momenttiin. Muutoksen tarkoituksena olisi paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten osalta. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta, sen sijaan, että säännös koskisi vain erityistä poronhoitoaluetta. Esityksen mukaan ilmoitus malminetsintäalueen maastotoista ja rakennelmista tulisi toimittaa aina alueen paliskunnalle sen sijaan, että ilmoitus toimitetaan alueen paliskunnalle vain siinä tilanteessa, että malminetsintäalue sijoittuu erityiselle poronhoitoalueelle.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan malminetsinnästä vastaavan olisi ilmoitettava kirjallisesti kaivosviranomaiselle ennen malminetsinnan aloittamista, mikäli malminetsintää toteutetaan 9 §:ssä tarkoitettulla kiinteistön omistajan suostumuksella. Ehdotettu uusi ilmoitusmenettely tehostaisi kaivosviranomaisen valvontaa kiinteistön omistajan suostumuksella tehtävän malminetsinnan osalta ja mahdollistaisi kaivosviranomaisen valvomaan tarkemmin, ettei malminetsintää toteuteta 9 §:n tarkoittamalla kiinteistön omistajan suostumuksella siitäkin huolimatta, että malminetsintä edellyttäisi malminetsintälupaa 9 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla. Muutoksen myötä kaivosviranomaisen saisi tiedon, kuinka paljon kiinteistön omistajan suostumuksella tehtävää malminetsintää harjoitetaan kokonaisuudessaan, mikä edistäisi avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kaivosviranomaisen tulisi tarvittaessa pyytää lisätietoja malminetsinnästä vastaavalta, mikäli ilmoitus antaisi lisäselvityksen pyytämislle ai-

hetta. Tällaisia tilanteita olisi esimerkiksi maanomistajan suostumuksella tehtävä malminetsintä, joka sijoittuu esimerkiksi luonnonsuojelualueen läheisyyteen. Malminetsinnän aloittaminen ei edellyttäisi erillistä vahvistusta kaivosviranomaiselta.

Esityksessä ei esitetä muutosta kaivoslain 9 §:n sääntelyyn. Siten malminetsintää olisi jatkossakin mahdollista toteuttaa ilman kaivosviranomaisen lupaa, mikäli malminetsintää voidaan toteuttaa 7 §:n mukaisena etsintätyönä tai kiinteistön omistaja on antanut siihen suostumuksensa eikä malminetsintä ole kyseessä olevassa tilanteessa luvanvaraista 9 §:n 2 momentin nojalla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän asetuksenantovaltuutuksen sisältävää 5 momenttia siten, että asetuksenantovaltuutus kattaisi kaikki pykälän ilmoitusmenettelyt.

Esitetty ehdotus edellyttäisi lisäksi, että pykälän otsikkoa muutettaisi vastaamaan paremmin pykälän sisältöä.

14 §. Selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista. Hallitusohjelman tavoitteet edellyttävät muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, jotka parantavat paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta. Edellä selostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään uusi 2 momentti. Nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi. Ehdotettu uusi 2 momentti edellyttäisi, että kaivosviranomaiselle toimitettavan vuotuisen kirjallisen selvityksen lisäksi malminetsintäluvan haltija olisi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa malminetsintäluvan haltijan olisi annettava selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista, suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista, seuraavan tutkimuskauden tutkimustöistä sekä näiden arvioituista ympäristö- ja muista vaikutuksista.

Ehdotuksella nostettaisiin lain tasolle vähimmäisvaatimukseksi osan toimialaa kehittämät hyvät käytännöt paikallisesta tiedottamisesta. Yleisölle avoin tilaisuus osaltaan antaisi alueen asukkailla ja muille toiminnan vaikutuspiirissä oleville tahoille mahdollisuuden ilmaista näkökulmia suoritetuista tutkimustöistä ja suunniteltujen tutkimustöiden vaikutuksista. Kiinteistöjen omistajilta ja muilta asianosaisilta saatu palaute antaisi malminetsintäluvan haltijalle mahdollisuuden arvioida toimenpiteitä, joilla toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia olisi mahdollista pienentää tai poistaa.

Avoin yleisötilaisuus olisi mahdollista järjestää lupakohtaisesti tai paikkakuntaakohtaisesti, jolloin tilaisuudessa olisi mahdollista antaa selvitys usean luvan osalta, jos malminetsintäluvan haltijalla olisi kaksi tai useampia lupia lähekkäisillä alueilla. Tilaisuus olisi mahdollista järjestää paikkakunnalla tai verkkotilaisuutena tai näiden yhdistelmänä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän nykyistä 2 momenttia, uutta 3 momenttia siten, että myös yleisölle avoimesta tilaisuudesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

15 §. Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet. Esityksessä ehdotetaan muutosta 3 momenttiin. Muutoksen tarkoituksena olisi paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen poronhoidon huomioinnon ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten osalta. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta sen sijaan, että säännös koskisi vain erityistä poronhoitoaluetta.

Esityksen mukaan ilmoitus malminetsintäalueen jälkitoimenpiteiden loppuun saattamisesta tulisi toimittaa aina alueen paliskunnalle sen sijaan, että ilmoitus toimitetaan alueen paliskunnalle vain siinä tilanteessa, että malminetsintäalue sijoittuu erityiselle poronhoitoalueelle.

18 §. Kaivosluvan haltijan velvollisuudet. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan pykälän 1 momenttia siten, että kaivosluvan haltijan tulisi nykyistä selvemmin ottaa huomioon kaivosalueen tuleva käyttö. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän 1 momentin 4 kohtaa siten, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta. Voimassa oleva säännös ohjaa kaivosluvan haltijaa huolehtimaan pikemminkin, ettei alueelle mahdollisesti tulevaa kaivostoimintaa vaaranneta tai vaikeuteta. Kaivosalueen tulevan käytön huomioon ottamista jo kaivoslupaa haettaessa ja muutenkin kaivostoiminnan aikana on pidettävä perusteltuna muun muassa kiertotalouden ja alueiden kestävän käytön näkökulmasta. Käytännössä on huomattu, että on tärkeää aloittaa kaivosalueen tulevan käytön suunnittelu (käyttömahdollisuuksien kartoitus ja niiden pohjalta kaivosalueen tulevan käytön suunnittelu) jo hyvissä ajoin ennen kaivostoiminnan lopettamista. Maakunnan alueiden käytöstä ja aluekehittämisestä vastaava viranomainen, maakunnan liitto on alkuvaiheen selvittelyissä hyvä kontaktiviranomainen. Alueen tulevan käytön suunnittelu on tärkeää, sillä kaivostoiminta on aina määräaikainen maankäyttömuoto, ja alue vapautuu muuhun käyttöön kaivostoiminnan päättymisen jälkeen. Hyvällä ja oikea-aikaisella suunnittelulla voidaan kaivosalueen tulevan käytön kautta mahdollistaa alueelle rakennetun infrastruktuurin hyötykäyttö mahdollisimman kestävästi tai suunnitella alueen sujuva muutos mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan ja palvelemaan virkistystä tai seudun muita elinkeinoja. Tämä on merkityksellistä esimerkiksi rakennusten ja rakennelmien sekä tiestön ja muun infran säilyttämiseksi alueella, jos sen on tarpeen alueen tulevan käytön kannalta. Tulevaa käyttöä suunniteltaessa on kuitenkin otettava huomioon kiinteistön omistajuus (kaivosluvan haltija vai joku muu taho), mikä on alueen kaavan mukainen käyttötarkoitus (onko tulevaa käyttöä kaavoitettu) ja alueen turvallisuuden vaatimukset. Kaivosluvan haltijalla on kokonaisvastuu kaivosalueen turvallisuudesta, kunnes kaivosalue on lakkautettu.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 1 momentin uuteen 5 kohtaan kaivosluvan haltijan velvollisuudeksi sen huolehtiminen, että kaivostoiminnassa otetaan huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen. Voimassa olevat kaivoslain säännökset, kuten luvan muuttamista, kaivostoiminnan lopettamista sekä vakuutta koskevat säännökset mahdollistavat kaivosten vaiheittaisen sulkemisen. Voimassa oleva kaivoslaki ei kuitenkaan kannusta kaivosluvan haltijaa aktiivisesti huomioimaan kaivoksen vaiheittaista sulkemista ja sen huomioimista kaivostoiminnassa. Velvollisuuden tehostamiseksi kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 16 §:ää on tarkoitettu täsmentää siten, että kaivoslupaa hakevan olisi esitettävä alustava suunnitelma kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta. Vaiheittaisen sulkemisen edistämiseksi esityksessä esitetään lisäksi muutosta kaivoslain 120 §:ään, jossa säädetään kaivostoiminnan lopettamiseen varautumisesta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momenttiin uusi 6 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Säännös viittaa kaivoslain 143 §:ään, jossa säädetään kaivosalueen kunnostamisesta kaivostoiminnan päättymisen jälkeen. Lisäksi sulkemistoimien tulee noudattaa ympäristöluvassa asetettuja määräyksiä toiminnan lopettamisesta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momenttiin uusi 7 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltijan velvollisuutena on toiminnan luvamukaisuuden seuraaminen ja mahdollisista poikkeamista ilmoittaminen kaivosviranomaiselle viipymättä. Poikkeama voisi esimerkiksi

olla, että tietty toiminta ylittää kaivostoiminnalle varatun alueen (esimerkiksi sivukivikasa) tai puita tai muita kaivosluvan edellyttämiä maisemallisia elementtejä on epähuomiossa poistettu. Kaivosviranomaisen harkitsee, onko ilmoituksen johdosta tarpeen ryhtyä valvonnallisiin toimenpiteisiin (esimerkiksi 156 §:n mukainen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen tai 69 §:n mukainen luvan muuttaminen). Huomioon on otettava, että 171 §:ssä säädetään erikseen onnettomuudesta ilmoittamisesta. Ympäristöluvan poikkeamista on ilmoitettava ympäristönsuojelulain mukaisesti valvontaviranomaiselle.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momenttiin uusi 8 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltijan velvollisuutena on ennaltaehkäistä ja vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia. Velvollisuus on yhdenmukainen ympäristönsuojelulain vaatimusten kanssa. Käytännössä velvoitteen toteuttaminen edellyttäisi, että kaivosluvan haltija noudattaa toiminnassansa yleistä huolellisuusvelvoitetta, noudattaa kaivosluvan ja ympäristöluvan määräyksiä sekä seuraa ja havainnoi toimintansa vaikutuksia ympäristöön.

Esitetyillä 1 momentin muutoksilla on osaltaan tarkoitus parantaa kaivosten ympäristönsuojelua.

Hallituksen ohjelman tavoitteet edellyttävät muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, jotka parantavat paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta. Edellä selostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään uusi 3 momentti, joka loisi kaivosluvan haltijalle velvollisuuden järjestää vuosittain yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa kaivosluvan haltijan olisi annettava selvitys esiintymän hyödyntämisen laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoitettava, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti ja annettava arvio kaivostoiminnan vaikutuksista kiinteistöjen omistajille ja muille kaivostoiminnan vaikutusalueella oleville asianosaisille.

Ehdotuksella nostettaisiin lain tasolle vähimmäisvaatimukseksi osan toimialaa kehittämät hyvät käytännöt paikallisesta tiedottamisesta. Yleisölle avoin tilaisuus osaltaan antaisi alueen asukkailla ja muille toiminnan vaikutuspiirissä oleville tahoille mahdollisuuden ilmaista näkökulmia kaivoksen toiminnasta, kaivoksen eliniästä ja kaivosluvan haltijan arvioista toiminnan vaikutuksista. Tilaisuus olisi ilmeisen tarpeeton esimerkiksi tilanteissa, joissa kaivosalueella ei olisi aktiivista toimintaa alueen ollessa mineraalireservinä. Tällöin tilaisuutta ei olisi velvollisuutta pitää. Kuitenkin suunniteltaessa alueen ottamista aktiiviseen käyttöön, tulisi tilaisuus järjestää. Tilaisuudessa kerrottavan tiedot koskisivat tietoja toiminnasta, sen vaikutuksista ja suunnitelmista yleisemmällä tasolla, eikä yrityssalaisuuden piiriin liittyviä seikkoja tarvitse tuoda esiin. Kaivostoiminnan vaikutuksia selvitettyä on tuotava esiin myös vaikutukset saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana toiminnan kohdistuessa saamelaisten kotiseutualueelle. Kiinteistöjen omistajilta ja muilta asianosaisilta saatu palaute antaisi kaivosluvan haltijalle mahdollisuuden arvioida toimenpiteitä, joilla toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia olisi mahdollista pienentää tai poistaa. Tilaisuus olisi mahdollista järjestää paikkakunnalla tai verkkotilaisuutena tai näiden yhdistelmänä niin, että mahdollisimman usealla asiasta kiinnostuneella olisi mahdollista osallistua tilaisuuteen. Jos kaivosluvan haltijalla on useampia eri kaivosalueita lähekkäin, voi olla tarkoituksenmukaista järjestää vain yksi yhteinen tilaisuus, jossa esitellään kaikkia alueita koskien tietoja.

Tilaisuus tarjoaisi mahdollisuuden kaivosluvan haltijalle käydä läpi kaivostoiminnan tietojen lisäksi myös tietoja ympäristöseurannasta yleisellä tasolla. Tällöin tilaisuudessa olisi hyvä tuoda esille kaivoksiin kuuluvat eri luvat ja viranomaisten toimivaltajako. Ympäristöseuranta tehdään ympäristönsuojelulain nojalla, eikä kaivoslaki velvoita seurantatietojen julkaisemiseen, mutta toiminnan kokonaiskäsitksen kannalta tämä voisi olla hyvä tapa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään uusi 4 momentti, jonka nojalla tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

24 §. Kullanhuuhtojen velvollisuudet. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 2 momenttiin, ettei kullanhuuhtontaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta tai muusta kullanhuuhtonta-alueen käytöstä saa aiheutua vahinkoa alueella sijaitsevien kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja niiden pihapiirien lisäksi myöskään muille vastaaville kohteille tai poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille. Säännöksen ymmärrettävyyden parantamiseksi se jaettaisiin kahdeksi eri virkkeeksi. Muina vastaavina kohteina voisi olla esimerkiksi saamelaiskulttuurin harjoittamiseen liittyvät olemassa olevat rakenteet, vakiintuneet tukikohta-, kammi- ja laavupaikat. Poronhoidon rakenteista on tietoa asianomaisella maakunnan liitolla ja paliskunnilla, joista jälkimmäisellä on myös tietoa porojen kuljetusreiteistä. Poronhoidon rakenteista ja porojen kuljetusreiteistä on tietoa myös Metsähallituksella tai paliskuntain yhdistyksellä.

27 §. Ilmoitus kullanhuuhtonta-alueen maastotöistä. Esityksessä ehdotetaan 2 momentin muuttamista. Muutoksen tarkoituksena olisi paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten osalta. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta, sen sijaan, että säännös koskisi vain erityistä poronhoitoaluetta.

Esityksen myötä ilmoitus kullanhuuhtonta-alueen maastotöistä olisi tehtävä aina alueen paliskunnalle sen sijaan, että ilmoitus tehtäisi alueen paliskunnalle vain siinä tilanteessa, että kullanhuuhtonta-alue sijoittuu erityiselle poronhoitoalueelle.

28 §. Selvitys kullanhuuhtonnasta. Hallituksen ohjelman tavoitteet edellyttävät muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, jotka parantavat paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta. Edellä selostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen olisi vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys kullanhuuhtontalupiin perustuvasta kullanhuuhtonnasta ja kullanhuuhtonnan vaikutuksista poronhoidolle, paliskunnille, muille elinkeinoille sekä saamelaisten asemalle alkuperäkansana saamelaisten kotiseutu-alueella ja kolttien kolttalain mukaisille oikeuksille koltta-alueella. Velvollisuus järjestää yleisölle avoin tilaisuus säädettäisiin kaivosviranomaiselle, jolle yksittäiset kullanhuuhtojat toimittavat 1 momentissa tarkoitetut selvitykset vuosittain, ja jolla on ajantasaiset tiedot kullanhuuhtontatoiminnasta ja asiantuntemus 2 momentissa tarkoitetun selvityksen antamiseen.

Tilaisuus osaltaan antaisi erityisesti kullanhuuhtonnan vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajille sekä muille toiminnan vaikutuspiirissä oleville tahoille ilmaista näkökulmia kullanhuuhtonnasta ja sen vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille sekä saamelaisten ja kolttien oikeuksille. Saatua palaute antaisi kaivosviranomaiselle mahdollisuuden arvioida toimenpiteitä, joilla toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia olisi mahdollista pienentää tai poistaa.

Uuden 2 momentin myötä nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uutta 3 momenttia siten, että tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

30 §. Kullanhuuhtonta-alueen lopputarkastus. Esityksessä ehdotetaan paliskuntien aseman yhdenmukaistamista poronhoidon huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten osalta muuttamalla 2 momenttia. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta, sen sijaan, että säännös koskisi vain erityistä poronhoitoaluetta.

Esityksen mukaan kaivosviranomaisen olisi tiedotettava lopputarkastuksesta aina alueen paliskunnalle sen sijaan, että ilmoitus toimitetaan alueen paliskunnalle vain siinä tilanteessa, että kullanhuuhdonta-alue sijoittuu erityiselle poronhoitoalueelle.

31 a §. Hakijan neuvonta. Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2 momentin mukaista neuvontavelvollisuutta 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 ympäristöluvan osalta.

Esityksen mukaan viranomaisen on pyynnöstä annettava sähköisessä muodossa tietoa siitä, millaisia tietoja ja selvityksiä lupahakemukselta voidaan edellyttää, mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii, missä määrääjassa ne on tarkoitettu antaa sekä mikä on lupapäätöksen arvioitu antamisajankohta. Lisäksi säännöksen on tarkoitus selvittää, että viranomainen voi järjestää hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tapaamisen hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi.

Esityksen mukaan neuvontaa annettaisiin lupaa hakevalle. Säännös mahdollistaisi neuvonnan antamisen myös sellaiselle, jolla on vakaa aikomus hakea kaivoslain mukaista lupaa.

Ehdotettavan säännöksen toisessa momentissa tarkoitettujen tapaamisen järjestäminen voi olla perusteltua, jos hanke edellyttää mittavia selvityksiä, useita lupia tai jos muut erityiset syyt puoltavat tapaamisen järjestämistä. Tapaamista koskevan sääntelyn osalta esitys tuo lisäarvoa verrattuna hallintolain neuvontaa koskevaan sääntelyyn. Luvanhakijan ja viranomaisen välisten tapaamisten järjestämisestä tulee harkita tapauskohtaisesti ajan ja viranomaisvoimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta. Tapaamisessa olisi otettava yhtenä asiana esille mahdollisuus kaivosluvan ja ympäristöluvan käsittelyn yhteensovittamiseen eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain mukaisesti ja neuvottava hakijaa tarvittavista menettelyistä yhteensovittamisessa.

Ympäristönsuojelulain tapaan säännöksessä käytettäisi käsitettä tapaaminen käsitteen neuvottelu sijasta, koska tapaamisen tarkoitus ei ole saavuttaa viranomaista tai asian vireillepanijaa sitovaa lopputulosta, vaan neuvonta jättää asianomaisille mahdollisuuden menetellä valitsemallaan tavalla. Tapaamisen järjestämisen tarpeellisuus jää lopulta viranomaisen harkittavaksi niillä perusteilla, millaiset menettelyt edistävät lupakäsittelyn tuloksellista ja palveluperiaatteen mukaista järjestämistä. Tapaamisesta laaditaan muistio, joka liitetään osaksi asian käsittelyssä syntyneitä aineistoja.

Neuvontaa annettaessa on huomioitava, ettei viranomainen voi ryhtyä luvanhakijan asiamieheksi tulematta esteelliseksi asian käsittelyssä. Annettava neuvonta painottuisi siten esitetyssä säännöksessä täsmennettyihin menettelyllisiin seikkoihin.

Esityksen tavoitteena ei ole sisällöllisesti rajoittaa hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden sisältöä. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että viranomainen voi jatkossakin toteuttaa hallintolain 8 §:n mukaista palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuuttaan ehdotetun säännöksen rinnalla. Viranomaisella säilyy myös hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2 momentin mukainen neuvontavelvollisuus muita asianosaisia, kuin luvanhakijaa kohtaan.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuen viranomaisen antamat virheellisetkään neuvot eivät sido viranomaista tai muutoksenhakutuomioistuinta päätöksenteossa. Viranomaisen on pystyttävä yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa muuttamaan ratkaisulinjaansa.

Neuvonta on maksutonta hallintolain 8 §:n mukaan. Kuitenkin lupakäsittelyn kuluista kaivosviranomaisen perisi maksun normaaliin tapaan maksutaksan mukaisesti.

32 §. Etuoikeusjärjestys varausilmoituksen ja lupahakemuksen perusteella. Etuoikeutta koskevaa säännöstä muutettaisiin, jotta siitä kävisi ilmi varausilmoituksen luonne paremmin ja etuoikeusjärjestelmän kuvaus yleisemmin, ja otsikkoa muutettaisiin kuvaavammaksi. Etuoikeusjärjestyksen oikeustila ei tulisi muuttumaan näillä muutoksilla, vaan kyse on etuoikeusjärjestelmän yleisen kuvailun lisäämisestä ja säännöksen rakenteen selkeyttämisestä.

Pykälään lisättäisiin uusi 1 momentti, joka sisältäisi yleisen etuoikeusjärjestelmän kuvauksen. Etuoikeuden malminetsintälupaan voi saada tekemällä varausilmoituksen tai jättämällä malminetsintälupahakemuksen ensimmäisenä. Etuoikeuden kaivoslupaan tai kullanhuuhdontalupaan voi saada jättämällä ensimmäisenä kaivoslupahakemuksen tai kullanhuuhdontalupahakemuksen.

Nykyisen pykälän varausilmoitusta koskeva 4 momentti siirrettäisiin 2 momentiksi, jotta momentit olisivat sisällöllisesti järjestyksessä, joka vastaisi tapahtuvan toiminnan aikajärjestystä.

Samalla nykyiset 1–3 momentit siirtyisivät 3–5 momenteiksi, ja sanamuotoja muutettaisiin yksinkertaisemmiksi.

34 §. Lupahakemus. Esityksessä ehdotetaan 2 momentin 1 kohtaan lisättäväksi, että lupahakemuksessa on esitettävä myös lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys hakijan muista hakemista ja voimassa olevista luvista. Lisäyksellä tarkoitettaisiin tietoa muista toimintaan liittyvistä luvista, kuten muista kullanhuuhdontaluvista, ympäristöluvista ja vesitalousluvista.

Esityksessä ehdotetaan uudeksi 4 momentiksi säännöstä luvanhakijan selvitysvelvollisuudesta hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksista saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Selvitys toimisi pohjana 38 §:n mukaista menettelyä varten (asian selvittäminen ja yhteistyömenettely saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella). Saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnalle on varattava tilaisuus ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista ehdotuksen 38 §:n 1 momentin mukaan. Tämä tulee ottaa huomioon selvitystä valmisteltaessa. Ehdotetulla muutoksella halutaan korostaa hakijan selvitysvelvollisuutta ja parantaa selvitysten laatua ja kuvata selvityksen sisältö tarkemmin. Selvityksessä tulisi kuvata alueen nykyinen käyttö saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia (kieli, kulttuuri, perinteiset elinkeinot, käsityöt) koskeviin tarkoituksiin sekä suojellut kulttuuriperintökohteet ja muinaisjäännekohteet.

Selvityksen on oltava riittävä. Luvanhakijan tulisi tehdä selvitys hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella. Luvanhakijan on selvitettävä hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Käytännössä tällöin voisi lähinnä olla kyse kaivoslupahakemuksesta. Kun otetaan huomioon malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan nojalla sallittuja toimenpiteitä koskevat rajoitukset, saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella tapahtuvaa malminetsintää ja kullanhuuhdontaa ei lähtökohtaisesti voi pitää sellaisena toimintana, jolla olisi huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana. Edellytys selvityksestä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella on nykyisin 38 §:n 2 momentissa, mutta esityksen mukaan säännös ehdotetaan siirrettäväksi 34 §:ää, josta hakijan selvitysvelvollisuus hankkeen vaikutuksista saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille käy ilmi kokonaisuudessaan.

4 momentissa säädettäisiin selvityksen sisältövaatimuksista. Selvityksessä olisi erityisesti otettava huomioon momentissa erikseen mainitut seikat. Vaikutuksia selvitettäessä olisi otettava huomioon hakemuksessa tarkoitettun toiminnan tiedossa olevat tai todennäköiset vaikutukset saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää alueella kieltään ja kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan (1 kohta). Vakiintuneen tulkinnan mukaan saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat poronhoito, metsästys, kalastus, keräily ja käsityöt sekä niiden nykyaikaiset harjoittamismuodot. 2 kohdan mukaan huomioon olisi otettava hakemuksessa tarkoitettun alueen läheisyydessä olevat vastaavat voimassa olevat malminetsintäluvat, kaivosluvat tai kullanhuuhtontaluvat ja 3 kohdan mukaan, mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee. Lisäksi selvityksessä olisi otettava huomioon muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot (esimerkiksi metsätalous) hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Momentin kohdat 2–4 olisivat nykyisen 38 §:n 1 momentin kohtia 1–3 vastaavat, jotka siirrettäisiin lupahakemusta koskevaan 34 §:ään. Lisäksi selvityksessä olisi arvioitava, olisiko kyseessä olevalla alueella luvan myöntämisestä huolimatta mahdollista edelleen ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria sekä harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja (5 kohta).

Tietoja selvitystä varten olisi saatavilla esimerkiksi julkisista tietolähteistä. Tietoja muista vastaavista luvista alueen läheisyydessä voi saada esimerkiksi kaivosrekisterin karttapalvelusta. Tietoa esimerkiksi poronhoidon rakenteista on asianomaisella maakunnan liitolla ja paliskunnilla, joista jälkimmäisellä on myös tietoa porojen kuljetusreiteistä. Poronhoidon rakenteista ja porojen kuljetusreiteistä on tietoa myös Metsähallituksella tai paliskuntain yhdistyksellä.

Uuden 4 momentin lisäämisen myötä nykyiset 4–7 momentit siirtyvät 5–8 momentiksi.

38 §. Asian selvittäminen ja yhteistyömenettely saamelaisten kotiseutualueella, kolttalu- ueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

Esityksessä ehdotetaan pykälän uudistamista menettelyn ja vastuiden selventämiseksi. Otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi asian selvittämisen rinnalle yhteistyömenettelyä, mikä kuvaisi pykälän sisältöä tarkemmin.

Esityksessä ehdotetaan 1 momenttia, jonka mukaan lupaviranomaisen tulee hakijan lupahakemuksessaan toimittaman selvityksen pohjalta yhteistyössä luvan hakijan, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, alueen paliskuntien ja alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen kanssa arvioida toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkupe-
räiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Asian selvittäminen ja yhteistyömenettely koskee hankkeita, jotka sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueella, kolttalu-
ueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Lisäksi 34 §:n 4 momentissa säädettäväksi ehdotettun hakijan selvitysvastuun kautta asian selvittäminen ja yhteistyömenettely koskee hankkeita saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Sääntely vastaa sisällöltään nykyistä 38 §:n 2 momenttia.

Asian selvittäminen ja yhteistyömenettely perustuu hakijan lupahakemuksessaan toimittamaan selvitykseen, josta on säädettäisiin 34 §:n 4 momentissa. Lupahakemus voi koskea malminetsintä lupaa, kaivos lupaa tai kullanhuuhtontalupaa. Uutena sääntelynä ehdotuksessa esitetään 1 momentin lopussa, että saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnille varataan tilaisuus ottaa kantaa hakijan tekemään selvitykseen ennen yhteistyömenettelyn alkamista. Kannanottomahdollisuus on uusi säännös, jonka kautta vahvistettaisiin saamelaisten

osallistumismahdollisuuksia YK:n ihmisoikeuskomitean loppupäätelmien Suomen määräaikaisraporttiin (22.8.2013, CCPR/C/FIN/CO/6) edellyttämällä tavalla. Hallintolain 33 §:n mukaisesti kannanottojen toimittamiselle voidaan asettaa määräaika. Lupaviranomainen arvioi, onko mahdollisesti saatujen kannanottojen pohjalta tarpeen täydentää selvitystä. Lupaviranomainen varmistaa, että hakijan esittämä selvitys vastaa kaivoslain ja hallintolain vaatimuksia ja pyytää tarvittaessa luvanhakijaa täydentämään lupahakemustaan.

Yhteistyömenettelyssä arvioitaisiin toiminnan vaikutukset alkuperäiskansa saamelaiden oikeuksille ja poronhoidolle erityisellä poronhoitoalueella sekä harkittaisiin haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kolttien kyläkokous on lisätty yhteistyömenettelyyn osallistuvien tahojen joukkoon perustuslain 17 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Ehdotuksen 2 momentin mukaan asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalatalousalueen ja yhteismetsien edustajat. Säännös vastaa nykyisen 5 momentissa säädettyä. Termi kalastusalue on muutettu kalatalousalueeksi, joka on kalastuslaissa (379/2015) käytetty kalastusaluetta vastaavan julkisoikeudellisen yhdistyksen nimi.

3 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. Erityinen poronhoitoalue ehdotetaan määriteltäväksi tässä momentissa. Erityisellä poronhoitoalueella tarkoitettaisiin poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa säädettyä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettua aluetta. Nykyisin erityisen poronhoitoalueen määritelmä on ollut 12 §:ssä, jonka muuttamisen myötä määritelmä poistuisi siitä. Momentti vastaisi sisällöltään nykyistä 4 momenttia. Asian selvittämisen pohjana olisi luvan hakijan hakemuksessaan 34 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella esittämä selvitys alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta.

4 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä. Säännös vastaisi nykyistä 3 momenttia. 5 momentin mukaan neuvotteluvaihtoiteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä. Säännös vastaisi nykyisessä 5 momentissa säädettyä. Mainittujen lausunto- ja neuvottelumenettelyiden soveltamistilanteet ja menettelyt määräytyvät asianomaisen erityislainsäädännön perusteella.

38 §:n mukaisen asian selvittäminen ja yhteistyömenettely toimii pohjana lupaviranomaisen arvioinnissa, voidaanko lupa myöntää 50 §:n nojalla (luvan myöntämisen esteet saamelaiden kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella).

5 momentiksi ehdotetaan asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan tarkempia säännöksiä yhteistyömenettelystä ja arvioinnin sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

39 §. Muistutukset ja mielipiteet. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman tavoitteet edellyttävät muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, jotka parantavat paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta. Edellä selostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus. Tilaisuudessa olisi annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä.

Vuorovaikutteisen tilaisuuden tarkoituksena on täydentää kirjallista kuulemismenettelyä ja ehdotuksen tavoitteena on välittömän kuulemistilaisuuden kautta parantaa kaivoslupahakemusta koskevan vaikutusalueen tai kaivoksen vaikutusalueen asukkaiden ja muiden tahojen mahdollisuuksia saada suunnitellusta kaivoshankkeesta tai toiminnan muutoksesta tietoa. Muistutukset ja mielipiteet pitää kuitenkin jättää erikseen kirjallisina. Tilaisuudessa ei olisi tarkoitus antaa mielipiteisiin ja muistutuksiin vastauksia. Tilaisuus olisi mahdollista järjestää paikkakunnalla tai verkkotilaisuutena tai näiden yhdistelmänä.

Ehdotettu uusi momentti sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen, joka mahdollistaisi tarkempien säännösten antamisen valtioneuvostonasetuksella.

44 §. Varausilmoitus. Kaivoslain 44 §:n 2 momentissa säädetään varausilmoituksen alueellisista esteistä. Näitä ovat alueet, jotka kuuluvat malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhtonta-alueeseen tai aiemmin varausalueena olleet alueet, ennen kuin vuosi on kulunut varauspäättöksen raukeamisesta tai peruuttamisesta. Muita laista johtuvia alueellisia esteitä tai rajoituksia varausilmoituksilla ei ole. Esimerkiksi malminetsinnän alueellisia esteistä koskevaa sääntelyä ei voimassa olevassa kaivoslaissa ole katsottu tarpeelliseksi ulottaa koskemaan varausilmoituksia, koska varauksen oikeusvaikutukset rajoittuvat ainoastaan varaajan etuoikeuteen hakea malminetsintälupaa tietyille alueille. Kyseessä on siten yksinomaan toiminnanharjoittajien horisontaalisia suhteita sääntelevä järjestelmä.

Edellä kuvattu varausten alueellisia esteitä koskeva sääntely johtaa usein siihen, että varausalueet poikkeavat alueellisilta rajauksiltaan merkittävästi niistä malminetsintälupahakemusten käsitteistä alueista, jotka seuraavat välittömästi varausilmoitusta. Ottaen huomioon varauksen suhteen malminetsintälupahakemukseen, voi alueiden erilainen rajausta aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä kiinteistöjen omistajien ja muiden asianosaisten keskuudessa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varausten esteitä koskevaa sääntelyä siten, että varausalueesta tulisi aina rajata ilmeiset malminetsintälupaa koskevat alueelliset esteet, joista on säädetty tarkemmin kaivoslain 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa. Ehdotetun muutoksen johdosta esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain 44 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan varaajan olisi varausilmoituksessa rajattava varausalueesta kaivoslain 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet. Ehdotetun uuden 2 momentin lisäämisen johdosta nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Tällä esityksellä ei ehdoteta muutoksia kaivoslain 7 §:n 2 momenttiin eikä 9 §:n 4 momenttiin.

Kaivoslain 7 §:n 2 momentin tarkoittamat alueet koskevat lähinnä hautausoimilaissa (457/2003) tarkoitettua hautausmaata, puolustusvoimien käytössä olevaa aluetta tai sellaista Rajavartiolaitoksen hallitsemalla aluetta, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, aluetta, jolla liikkumista on rajoitettu tai jolle sivuilla on pääsy kielletty, yleisessä käytössä olevaa liikenne- ja kulkuväylää, asumiseen tai työnteekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta näihin rinnastettavaa tilaa ja niihin liittyvää, yksityistä piha-aluetta taikka tällaisen rakennuksen paikkaa, jota varten on myönnetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu rakentamiseen tarvittava lupa ja rakentaminen on aloitettu, puutarhatalouden käytössä olevaa aluetta, yleistä rakennusta tai laitosta taikka yli 35 000 voltin jännitteistä sähkölinjaa tai muuntoasemaa tai muuta edellä vastaavaa erityiseen käyttöön otettua aluetta ja näitä alueita koskevia suoja-alueita, joista on säädetty kaivoslaissa.

Kaivoslain 9 §:n 4 momentin tarkoittamat alueet koskevat maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua katualuetta tai toria, maantielaissa (503/2005) tarkoitettua maantien tiealuetta, ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettua lentopaikkaa ja muuta ilmailua palvelevaa aluetta, ratalaissa

(110/2007) tarkoitettua rautatiealuetta, yleistä liikennettä varten käytettyä kanava tai muu vastaava liikennealuetta ja näitä alueita koskevia suoja-alueita, joista on säädetty kaivoslaissa tai muussa laissa.

Varauksen oikeusvaikutuksista johtuen varausilmoitukseen liittyvässä harkinnassa ei ole tarkoituksenmukaista ottaa huomioon mahdollisen malminetsinnän tai kaivostoiminnan vaikutuksia. Kyseisten vaikutusten huomioiminen varausilmoitusta koskevassa harkinnassa ei myöskään ole mahdollista niiden edellyttämän tietotarpeen vuoksi, jota varaushetkellä ei vielä ole varaajan tai kaivosviranomaisen käytettävissä.

Varausjärjestelmän tarkoituksena on, että varaaja kerää varauspäätöksen voimassaoloaikana tietoa mahdollisen malminetsinnän vaikutuksista, joita on mahdollista käyttää malminetsintäluvhakemusta laadittaessa. On myös syytä huomioda, että tietoja esimerkiksi malminetsinnän vaikutuksista kertyy malminetsintäluvaa koskevan lupaharkinnan perusteeksi myös lupahakemuksesta saatujen lausuntojen, mielipiteiden ja muistutusten kautta, joita ei varausilmoitusta käsiteltäessä pyydetä, johtuen siitä, ettei varauksella lähtökohtaisesti ole vaikutuksia esimerkiksi kiinteistöjen omistajien asemaan tai oikeuksiin.

2 momentissa ehdotetaan myös säädettäväksi, että varausalueesta on rajattava luonnonsuojelulain 11 §:n tarkoittamat kansallispuistot ja 12 §:n tarkoittamat luonnonpuistot. Esitys liittyy luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen HE 76/2022 sisältämään esitykseen, jonka 49 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa ei saa ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää. Saman esityksen 51 §:n 2 momentin mukaan Metsähallitus voi antaa luvan geologiseen tutkimukseen, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Geologiset tutkimukset on tällöin järjestettävä niin, ettei niillä aiheuteta alueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa. Jatkossa malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa olisi geologista tutkimusta lukuun ottamatta kielletty luonnonsuojelulain nojalla. Epäselvien tilanteiden välttämiseksi vastaavaa rajausta esitettäisiin kaivoslain varausilmoituksia koskevaan pykälään, tosin sillä erotuksella, että kaivoslaissa varausilmoituksen tekeminen olisi kategorisesti kielletty kyseisillä alueilla (ei poikkeusta geologisesta tutkimuksesta). Geologista tutkimusta koskeva poikkeus varausilmoituksissa saattaisi johtaa epäselviin soveltamistilanteisiin, koska kaivoslaki ei tunnista geologisen tutkimuksen käsitettä. Koska varausjärjestelmä on yksinomaan toiminnanharjoittajien horisontaalisia suhteita sääntelevä järjestelmä, ei geologisen tutkimuksen osalta etusijamennettelyllä arvioida olevan juurikaan merkitystä.

4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi varaajalle velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä sitä kuntaa tai niitä kuntia, joilla varausalue sijaitsee. Tieto annettaisiin kunnan kirjaimoon. Kunnalle ei asetettaisi velvoitetta tiedon edelleen jakamisesta, vaan kunta itse päättäisi tarpeidensa mukaan, mihin se tietoa varausilmoituksesta käyttäisi. Tiedottamisen tavoitteena olisi lisätä paikallista tietoisuutta alueelle kohdistuvasta kiinnostuksesta ja ehkäistä tilanteita, joissa varauspäätös tulee yllätyksenä kunnalle ja varaukseen kohdistuu laajaa kiinnostusta, sekä lisätä vuorovaikutusta varaajan ja kunnan kesken. Varaajalle ehdotettaisiin lisättäväksi myös vastaava tiedottamisvelvollisuus saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle, kun varausalue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella. Tiedon saajan on otettava huomioon, ettei varausilmoituksen jättämisen vaiheessa vielä tiedetä, onko varauspäätöksen hyväksymiselle estettä.

Varausilmoitusta koskevaan säännökseen ehdotettujen kahden momentin lisäyksen johdosta asetuksenantovaltuutta koskeva nykyinen 3 momentti siirtyisi 5 momentiksi.

46 §. Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdentaluvan myöntämisen esteet. Pykälän 1 momentin 7 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että malminetsintälupaa ja kullanhuuhdentalupaa ei saisi myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä. Muutoksella selkeytettäisiin säännöksen sanamuotoa korvaamalla epäselviksi koetut termit paremmin kuvaavilla. Painavana syynä voitaisiin pitää lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuuhdonta vaikeuttaisi. Kunta saattaisi vastustaa toimintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Tulkinnassa olisi otettava huomioon myös, että malminetsintäluvan voimassaoloaika ja luvan sallimia toimenpiteitä voidaan tarvittaessa rajoittaa ja saada haitta sillä tavalla poistettua. Tärkeänä yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita.

Kaivoslupaa koskevan harkinnan osalta voimassa olevan kaivoslain 48 § estää kaivosluvan myöntämisen, jos luvan mukainen kaivostoiminta merkittävästi heikentäisi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Lupaharkinnan linjakkuuden vuoksi sekä muiden elinkeinojen huomioimiseksi malminetsintälupaa ja kullanhuuhdentalupaa koskevassa lupaharkinnassa esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 46 §:n 1 momenttiin uusi 8 kohta, jonka mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdentalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Lupaharkinnan perusteisiin ei kuitenkaan ehdoteta muutosta, jolloin kaivoslain 45 §:n 1 momentin viimeisen lauseen nojalla lupa voitaisi esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

Lähtökohtaisesti malminetsintätoimenpiteiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, mutta kyseinen kielto olisi tästä huolimatta tarpeen sisällyttää lupaharkintaan, mikäli lupamenettelyn aikana nousisi esiin seikkoja, joiden mukaan haettavaan lupaan perustuva toiminta aiheuttaisi merkittävää haittaa muulle elinkeinolle.

Lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen, lupaan perustuvaan toimintaan liittyvän haittan osoittaminen. Todellisena haitta muulle elinkeinotoiminnalle ei voitaisi pitää malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä eikä myöskään mahdollista tulevaa kaivostoimintaa. Sen sijaan lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, jonka malminetsinnän voidaan yksiselitteisesti katsoa aiheuttavan. Muuna elinkeinotoimintana voisi olla esimerkiksi matkailu, tuulivoimatuotanto tai poronhoito.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi pykälän 1 momentin 8 kohtaa (uutta 9 kohtaa), jonka mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdentalupaa ei saa myöntää, muun muassa silloin, jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia.

Kaivoslain mukaiselle toiminnalle on ominaista niin kutsuttu jakautuneen lainsäädännön järjestelmä, jossa olennaisia vaatimuksia luvan mukaiselle toiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain nojalla. Ottaen huomioon tämän jakautuneen lainsäädännön järjestelmän, on luontevaa, että kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa otetaan huomioon myös se, onko toiminnanharjoittaja noudattanut myös muuta lainsäädäntöä, jota sovelletaan kaivoslain mukaiseen toimintaan. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 46 §:n 1 momentin 9 kohtaa siten, että lupaa ei voisi myöntää, mikäli hakija

on aikaisemmin toiminut kaivoslain mukaisessa toiminnassa muun soveltuvan lain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti.

Jotta kaivosviranomaisella voisi katsoa hakijan aikaisemmin laiminlyöneen kaivoslain mukaisessa toiminnassa sovellettavaa muuta lainsäädäntöä, tulisi kaivosviranomaisen harkinnan perustua kyseisen lain mukaisen toimivaltaisen viranomaisen antamaan lainvoimaiseen päätökseen, josta kyseiseen lakiin perustuvien velvollisuuksien laiminlyönti tai laiminlyönnit ilmenevät. Tieto laiminlyönneistä voisi tulla esimerkiksi lupaviranomaisen pyytäessä lupahakemuksista lausuntoa muilta viranomaisilta. Lupamenettelyn aikana esille tuodut näkemykset mahdollisista laiminlyönneistä eivät lähtökohtaisesti vaikuttaisi kaivosviranomaisen lupaharkintaa 9 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Luvan hakijaa koskeva 9 kohdan vaatimus tulee luvan siirtoa koskevan 73 §:n 3 momentin viittaussäännöksen kautta sovellettavaksi myös siirron saajaa koskien.

Lisäksi muu lainsäädäntö voi asettaa rajoituksia malminetsinnälle. Esimerkiksi luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 76/2022) 49 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa ei saa ottaa maa-aineksia tai kaivoskiivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää. Saman esityksen 51 §:n 2 momentin mukaan Metsähallitus voi antaa luvan geologiseen tutkimukseen, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Geologiset tutkimukset on tällöin järjestettävä niin, ettei niillä aiheuteta alueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa. Jatkossa malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa olisi geologista tutkimusta lukuun ottamatta kielletty luonnonsuojelulain nojalla. Kaivoslaki ei sisällä käsitettä geologinen tutkimus, eikä ole siis kaivoslaissa määritelty. Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen 51 §:n kohdalla säännöskohtaisissa perusteluissa kerrotaan, että geologisella tutkimuksella tarkoitettaisiin sellaista tieteellistä tutkimusta ja kartoittamista, joka ei liittyisi elinkeinonharjoittamisena pidettävään malminetsintään tai muuhun kaivostoiminnan valmisteluun. Edelleen perustelujen mukaan geologiset tutkimukset lisäävät luonnontieteellistä tietoa suojelualueen ominaisuuksista ja voivat siten olla tarpeellisia myös luonnonsuojelualueen hoidon näkökulmasta. Kaivoslain näkökulmasta geologinen tutkimus kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa on malminetsintää, sillä kallioperään kohdistuvien maastotutkimusten toimenpiteet ovat samoja. Tutkimusten tekemiseen tarvitaan malminetsintälupa (ja lisäksi luonnonsuojelulain mukaisen luvan) tai tutkimuksia voidaan tehdä maanomistajan luvalla kaivoslain 9 §:n mukaisesti (silloinkin lisäksi tarvitaan luonnonsuojelulain mukainen lupa).

Lisäksi luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 76/2022) 52 §:n 1 momentin mukaan valtion muuhun luonnonsuojelualueeseen sovelletaan, mitä 49–51 §:ssä säädetään kansallis- ja luonnonpuistosta, jollei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Saman pykäläesityksen 5 momentin mukaan siitä poiketen mitä 49 §:n 1 momentissa säädetään, Metsähallitus voi antaa luvan etsiä malmeja valtion muulla luonnonsuojelualueella. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminta vaaranna alueen perustamistarkoitusta, eikä aiheuta suojelun perusteena oleville lajeille tai luontotyypeille, vesitaloudelle, maisemalle taikka saamelaiden oikeuksille alkuperäiskansana vähäistä suurempaa haittaa, ellei haittaa saada lupaehdoin poistettua.

47 §. Kaivosluvan myöntämisen edellytykset. Voimassa oleva kaivoslaki mahdollistaa lain nojalla myönnettyjen lupien siirtämisen toiselle. Lupien siirtoa koskevan sääntelyn lähtökohdana on, että siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin mitä luvanhaltijalta lain mukaan edellytetään. Tähän perusasetelmaan ei esitetä muutosta, sillä muunlainen sääntely olisi omiaan vaarantamaan toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun ja mahdollisuuden siirtää tehokkaasti lupa toiselle, jota lähtökohtaisesti ei ole pidettävä epäsuotuisana tai -toivottavana toimenpiteenä.

Kaivoslain 31 §:n edellytysten lisäksi kaivoslain 6 §:n yleiset periaatteet edellyttävät muun muassa, että toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden toiminnassa on käytössä tarpeellinen asiantuntemus ja riittävät edellytykset. Yleisiin periaatteisiin lukeutuvia seikkoja ei kuitenkaan ole nimenomaisesti lueteltu esimerkiksi luvan myöntämisen edellytyksiä koskevassa 47 §:ssä. Kaivosviranomaisen on kuitenkin käytännössä edellyttänyt, että luvan siirron yhteydessä toimitetaan selvitys siirron saajan asiantuntemuksesta ja edellytyksistä toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa.

Voimassa oleva luvan siirtoon liittyvä sääntely on aiheuttanut huolta muun muassa siirron saajan asiantuntemusta koskevan sääntelyn osalta. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 47 §:ään uusi momentti, jonka mukaan kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaa toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät taloudelliset edellytykset. Esitetyllä muutoksella varmistettaisiin, että sekä luvan hakijalla että mahdollisella siirron saajalla olisi taloudelliset edellytykset harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa, sillä kaivoslain 73 §:n 1 momentin nojalla siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvanhaltijalta tämän lain mukaan edellytetään.

Sääntelyn toiminnallisuuden varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan vastaavaa muutosta kaivoslain 48 §:ään, jossa säädetään kaivoslupan myöntämisen esteistä.

4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uutena kaivostoiminnan edellytyksenä pykälään lisätään, että kaivostoiminnan tulisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta perustua sellaiseen kunnan hyväksymään kaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun maankäyttöön on selvitetty. Muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Muutos poistaisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta muun selvityksen rinnastamisen kaavoitukseen, mitä ei ole koettu tasapainoisena vaihtoehtona kaavoitukselle.

Jatkossa kaivostoiminnan tulisi perustua kunnan laatimaan asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jolloin kaivosalueen perustaminen maakuntakaavan perusteella poistuisi. Jatkossa kaivostoiminta ei voisi myöskään perustua nykyisen säännöksen mukaisesti siihen, että kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asia on muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Viimeksi mainittu on koettu epäselväksi ja epätasapainoiseksi vaihtoehdoksi kaavoituksen rinnalla. Ehdotuksessa mainitaan asemakaavan lisäksi oikeusvaikutteinen yleiskaava, mikä tarkoittaa sitä, ettei sinänsä harvoin käytetty mutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollinen oikeusvaikutuksen yleiskaava voisi olla kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä.

Ehdotuksen mukaan kunta päättäisi, kaavoitettaisiinko alue kaivoshanketta varten, ja kaavoituksessa määritellään kaivoshankkeen ja muiden maankäyttömuotojen välinen suhde. Kaavoitusprosessi kuulemisineen ja valitusmahdollisuuksineen on osallistava ja vuorovaikutteinen, joten uudistus parantaisi myös kuntalaisten ja muiden osallistajien vaikutusmahdollisuuksia. Kuntatason kaavan vaatimus tuo vallan ja myös vastuun lähemmäs kuntaa ja vahvistaa paikallista demokratiaa. Yksityiskohtaisemmissa kaavoissa voidaan myös ottaa paremmin huomioon kilpailevat maankäyttömuodot, paikalliset elinkeinot ja ympäristölliset näkökohdat. Kaavojen sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan tulisi olla lainvoimainen ennen kaivoslupan myöntämistä, ellei kaavapäätöstä ole määrätty täytäntöönpanokelpoiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n mukaisesti.

Maakuntakaavalla on keskeinen rooli kaivostoiminnan yhteensovittamisessa muun alueidenkäytön kanssa yhtä kuntaa laajempien kysymysten, kuten liikenteen ja voimansiirron kysymysten, osalta. Maakuntakaava voi toimia tukena kunnille kaivostoiminnan sijoittumisen suunnittelussa. Maakuntakaavan sisältövaatimuksista ja oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvussa. Myös kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen kaivosalueen toimintojen yhteensovittamiseksi naapurikuntien alueella on mahdollista. Kuntien yhteisestä yleiskaavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 6 luvussa.

Ehdotuksen mukaista vaatimusta kuntakaavasta kaivosluvan edellytyksenä koskee siirtymäsäännös: Siltä osin, kun kyse on olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta, tulee kaivostoiminnan 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. Kaivosluvan haltijan on jätettävä kaivoksen laajentamista koskeva hakemus viimeistään viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Siirtymäsäännös on tarpeellinen kaivosluvan haltijan näkökulmasta tuomaan joustavuutta vähäisten muutosten osalta. Vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi tilanteita, joissa kaivosalueen muutoksella ei ole vaikutusta kaivosalueen ulkopuolisen maankäytön ratkaisuihin, eikä esimerkiksi sähkölinjan, tiestön tai muun infrastruktuurin sijoittumista ole tarpeen muuttaa. Syy kaivosalueen vähäiselle laajentamiselle voisi esimerkiksi olla sivukivikasan laajentaminen.

Vaatus kuntakaavasta kaivostoiminnan edellytyksenä koskee uusia kaivoslupahakemuksia ja voimassa olevien kaivoslupien aluetta koskevia muutoksia koskevia hakemuksia siirtymäsäännökset huomioon ottaen. Voimassa oleviin kaivoslupiin ulottuvaa vaikutusta uudella vaatimuksella ei ole, ellei kyse ole kaivosalueen tai kaivoksen apualueen laajentamisesta.

48 §. Kaivosluvan myöntämisen esteet. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 48 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen esteenä olisi se, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmeni, ettei hakijalla ole käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellista asiantuntemusta tai riittäviä taloudellisia edellytyksiä. Asiaa harkittaessa kaivosviranomaisen tulisi arvioida hakijan taloudelliset edellytykset harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa. Kaivosviranomaisen tulisi esimerkiksi tarkistaa hakijan taloudelliset edellytykset julkisista rekistereistä ja arvioida liiketoimintasuunnitelman ja rahoitussuunnitelman uskottavuutta. Hakijan pitäisi pystyä osoittamaan, että sillä on käytössään tarvittavaa asiantuntemusta esimerkiksi geologiasta, teknisestä toteutuksesta, kemianprosesseista ja ympäristöturvallisuudesta. Mikäli lupaharkinnan aikana kävisi ilmi, ettei hakijalla ole taloudellisia edellytyksiä harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa, ei kaivosviranomainen voisi myöntää hakijalle kaivoslupaa.

Ehdotettu muutos toimisi kaivoslain 47 §:n uuden momentin vastinparina, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijalla tulisi olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaa toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset. Ehdotettu muutos ei edellyttäisi muutosta lupahakemusta koskevaan sääntelyyn, sillä voimassa olevan kaivoslain 34 §:n 1 momentin mukaan kaivoslupahakemuksessa on esitettävä selvitys hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa.

Luvan hakijaa koskeva 1 momentin vaatimus tulee luvan siirtoa koskevan 73 §:n 3 momentin viittaussäännöksen kautta sovellettavaksi myös siirron saajaa koskien.

Kaivoslain 48 §:n 1 momentin mukaan kaivoslupaa ei myöskään saa myöntää, jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Kaivoslain mukaiselle toiminnalle on ominaista kuitenkin niin kutsuttu jakautuneen lainsäädännön järjestelmä, jossa olennaisia vaatimuksia luvan mukaiselle toiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain nojalla. Ottaen huomioon tämän jakautuneen lainsäädännön järjestelmän, on luontevaa, että kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa otetaan huomioon myös se, onko toiminnanharjoittaja noudattanut myös muuta lainsäädäntöä, jota sovelletaan kaivoslain mukaiseen toimintaan. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 48 §:n 1 momenttia siten, että lupaa ei voisi myöntää, mikäli hakija on aikaisemmin toiminut kaivoslain mukaisessa toiminnassa kaivoslain tai muun soveltuvan lain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti.

Jotta kaivosviranomaisen voisi katsoa hakijan aikaisemmin laiminlyöneen kaivoslain mukaisessa toiminnassa muuta toimintaan soveltuvaa lainsäädäntöä, tulisi kaivosviranomaisen harkinnan perustua kyseisen lain mukaisen toimivaltaisen viranomaisen antamaan lainvoimaiseen päätökseen, josta kyseiseen lakiin perustuvien velvollisuuksien laiminlyönti tai laiminlyönnit ilmenevät. Tieto laiminlyönneistä voisi tulla esimerkiksi lupaviranomaisen pyytäessä lupahakemuksesta lausuntoa muilta viranomaisilta. Lupamenettelyn aikana esille tuodut näkemykset mahdollisista laiminlyönneistä eivät lähtökohtaisesti vaikuttaisi kaivosviranomaisen lupaharkintaa 1 momentin tarkoittamalla tavalla.

Kaivoslain 48 §:n 2 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää säännöksessä määriteltujen kielteisten vaikutusten perusteella. Voimassa olevan säännöksen mukaan paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen tulisi heikentyä samanaikaisesti, jotta kyseessä olisi kaivoslupan myöntämisen este. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 48 §:n 2 momenttia siten, että sana ”ja” muutetaan sanaksi ”tai”, tällöin luvan epääminen ei edellyttäisi näiden kahden kielteisen vaikutuksen samanaikaista käsillä oloa vaan jo toisen kielteisen vaikutuksen olemassaolo estäisi kaivoslupan myöntämisen. Esityksessä ehdotettu sanamuoto mahdollistaisi edellä viitattujen kielteisten vaikutukset itsenäistä tarkastelua. Muutoksella ei olisi vaikutusta lupaharkinnan perusteisiin vaan kaivoslupa olisi edelleen myönnettävissä, mikäli kielteiset vaikutukset voitaisi lupamääräyksiin poistaa. Kynnys kaivoslupan epäämiselle edellä mainituilla perusteilla jäisi kuitenkin vieläkin korkealle, koska kielteisen vaikutuksen edellytettäisiin heikentävän merkittävästi asutus- tai elinkeino-oloja tilanteissa, joissa kielteisiä vaikutuksia ei voitaisi lupamääräyksiin poistaa.

51 §. Malminetsintäluvassa annettavat määräykset. Esityksessä ehdotetaan lisäyksiä 1 momentin 2 ja 3 kohtiin, joilla tarkennetaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi annettavia lupamääräyksiä. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 2 kohdan lisäyksen mukaan saamelaisten kotiseutualueella muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat poronhoidon lisäksi metsästyks, kalastus ja keräily. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 3 kohdan lisäyksen mukaan sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Muutoksen tarkoituksena on kuvata tarkemmin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuden sisältöä.

Kaivoslain 11 §:n 2 momentissa säädetään malminetsintäluvun nojalla tapahtuvan malminetsinnän yleisistä rajoituksista. Säännöksen mukaan malminetsintäluvun nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista

ympäristövaikutusta, joista viimeisin kohta ehdotetaan lisättäväksi 11 §:ään tällä esityksellä. Edellä viitatus kiellettyjen seurausten huomioon ottaminen lupaharkinnassa on mahdollista jo voimassa olevan sääntelyn perusteella, mutta selvempää olisi säätää niistä oma kohtansa malminetsintäluvassa annettavien määräysten listaan.

Edellä selostetuista perusteista esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 51 §:n 2 momenttiin uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheutu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Muuna elinkeinotoimintana voisi tulla otetuksi huomioon esimerkiksi poronhoito ja matkailu. Poronhoidon osalta huomioon otettavana seikkana voisivat tulla kyseeseen poronhoitoon liittyvät kiinteät rakennelmat. Muu merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus voisi aiheutua esimerkiksi kairaamisesta pilaantuneella maa-alueella. Tämän voisi ehkäistä esimerkiksi siirtämällä kairauspistettä. On myös huomattava, ettei malminetsintätoimenpiteistä saa johtua pohjaveden pilaantumista, mikä on ympäristönsuojelulain 17 §:n nojalla kielletty.

Pääsääntöisesti malminetsintä on mahdollista suunnitella ja toteuttaa siten, että 11 §:n 2 momentissa säädetty kiellot eivät muodostu ongelmaksi. Lain 11 §:n 2 momentin kieltoja ja tarvetta asettaa lupamääräyksiä sen varmistamiseksi, ettei 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiellettyä seurausta aiheudu, olisi kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti. Nyt käsillä olevia kiellettyjä seurouksia on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä kaivoslaiksi (HE 273/2009 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Samalla pykälän 1 momentin nykyinen 10 kohta siirtyy 11 kohdaksi.

Kaivoslain 51 §:n 2 momentin 5 ja 9 kohdan mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa jälkitoimenpiteistä ja vakuudesta. Käytännössä on osoittautunut, että malminetsintäluvuissa annettavia määräyksiä tulisi selkeyttää, jotta viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja muiden asianosaisten olisi mahdollista arvioida jälkitoimenpiteitä ja vakuuksia koskevien lupamääräysten riittävyyttä suhteessa luvan mukaiseen toimintaan. Pykälän itsessään voidaan katsoa jo sellaisenaan mahdollistavan riittävän selkeiden ja kattavien lupamääräysten antamisen, jolloin tarkoituksenmukaista on säätää lupamääräyksistä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Malminetsintätutkimusten ympäristövaikutusten vähentämisestä säädettäisiin uudessa 3 momentissa. Sen mukaan kaivosviranomaisen on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi antaessaan lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista. Malminetsinnästä voi aiheutua esimerkiksi maanpeitteen rikkoutuminen koneiden ajourin seurauksena, maa-aineksen siirtely, pienvesien vaurioitumista ja maisemallisia vaikutuksia. Vaadittavat toimenpiteet on suhteutettava malminetsintäalueella vallitseviin olosuhteisiin ja siellä vallitseviin ympäristöllisiin arvoihin. Merkityksellistä soveltuvien käytänteiden arvioinnissa on ympäristönsuojeluviranomaisen lausunto.

Hyviä käytänteitä malminetsinnän ympäristövaikutusten vähentämiseksi on esitetty esimerkiksi malminetsinnän vastuullisuusjärjestelmä -asiakirjoissa. Hyvät käytänteet voisivat esimerkiksi olla kenttätöiden ajoittaminen vuodenajan mukaan ympäristön ja muun maankäytön näkökul-

masta siten että esimerkiksi linnustolle aiheutuisi mahdollisimman vähän haittaa, ympäristöystävällisten kemikaalien käyttö, kulkureittien sijoittaminen ja pohjustaminen tai tukilumetuksen käyttö.

Merkityksellistä on myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 28 §, jonka mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon muun muassa vesienhoitosuunnitelmat sekä merenhoitosuunnitelma.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 4 momentiksi asetuksenantovaltuutus lupapäätöksen sisällön täsmentämistä varten.

52 §. Kaivosluvassa annettavat määräykset. Esityksessä ehdotetaan lisäyksiä 3 momentin 4 ja 5 kohtiin, joilla tarkennetaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi annettavia lupamääräyksiä. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 4 kohdan lisäyksen mukaan saamelaisten kotiseutualueella muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat poronhoidon lisäksi metsästys, kalastus ja keräily. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 5 kohdan lisäyksen mukaan sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Muutoksen tarkoituksena on kuvata tarkemmin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuden sisältöä.

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 saa kaivoslain 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 toiminnanharjoittajaa velvoittavia lupamääräyksiä. Edellä mainitun lisäksi selvityksessä havaittiin, että kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa olisi mahdollista tarkastella muun muassa erilaisia maisemallisia sekä suojavyöhykkeitä koskevia kysymyksiä nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin kaivosluvassa annettavilla määräyksillä olisi mahdollista vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia maisemallisia haittoja tai poistaa tai lieventää erilaisia immissio- ja naapuruushaittoja.

Edellä selostetun perusteella esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 52 §:n 3 momenttiin uudet 8 a – 8 d kohdat, joiden mukaan kaivosluvassa olisi annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana, toimintojen sijoittelusta luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset huomioon ottaen sekä toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista ja paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentymistä. Paikkakunnan muina elinkeinoina voisivat tulla otetuksi huomioon esimerkiksi poronhoito, tuulivoima, maatalous ja matkailu. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi puustovyöhykkeen edellyttämistä kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (maisemalliset haitat, erilaiset immissio- ja naapuruushaitat, muille elinkeinoille aiheutuvat haitat). Tällaisen suojavyöhykkeen voisi järjestää joko kaivosalueen ulomaksi osaksi, jolla vain maanalainen kaivostoiminta olisi sallittua, tai apualueeksi.

8 c kohdan osalta on otettava huomioon, että varsinaisen louhoksen sijainnin määrää mineralisaation sijainti. Kaivoksen vaatimien muiden toimintojen (kuten tiestö, sähkölinjat, putkistot, läjitysalueet, rakennukset ja rakennelmat) sijoittelussa voidaan joustavammin hakea ratkaisuja,

jotka ottavat huomioon ympäristölliset ja maisemalliset näkökulmat. Esimerkiksi mahdollisuuksien mukaan säilytettäisiin pienet kosteikot, lahopuut tai muut vastaavat luonnon monimuotoisuuden ilmentymät. Kaivosalueelta kuuluvien äänten kantavuuden hallinnassa voitaisiin hyödyntää rakennusten sijoittelua tarkoituksenmukaisella tavalla. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi myös alueen tiestön ja rakennusten sijoittelua sekä talvikunnossapidon suunnittelua siten, että yhdessä kasvillisuusratkaisujen kanssa kaivostoiminnasta aiheutuisi mahdollisimman vähän haittoja.

8 a – 8 d kohtien perusteella annettavilla lupamääräyksillä ei kuitenkaan voida osaksikaan ratkaista ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupa-asiaa rajaavalla tavalla. Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista, jätteistä ja niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista (ympäristönsuojelulain 52 §). Päästöllä tarkoitetaan ihmisen toiminnasta aiheutuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään (ympäristönsuojelulaki 5 § 1 momentti 1 kohta). Kaivoslain nojalla annettavilla 8 a – 8 d kohtien perusteella annettavilla edellä esitetyillä lupamääräyksillä on tarkoituksena erityisesti maisemallisten, muille elinkeinoille tai lähiasutukselle aiheutuvien haittojen vähentäminen. Päästöjä koskevat lupamääräykset kuuluvat ympäristöluvan alaan.

3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi myös 8 e kohta, jonka mukaan lupamääräyksiä annettaisiin myös kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta, jos se olisi tarpeen. Erityisen tärkeää tämä olisi lupamääräyksiä tarkistettaessa, koska mahdollisuudet kaivoksen vaiheittaiseen sulkemiseen muuttuvat toiminnan kehittyessä. Vaiheittaisella sulkemisella voidaan ehkäistä ja vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia mukaan lukien vaikutuksia maisemaan, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

Kaivoslain 52 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista. Käytännössä on osoittautunut, että kaivosluvista annettavia määräyksiä tulisi selkeyttää, jotta viranomaisen, toiminnanharjoittajien ja muiden asianosaisten olisi mahdollista arvioida jälkitoimenpiteitä ja vakuuksia koskevien lupamääräysten riittävyttä suhteessa luvan mukaiseen toimintaan. Pykälän itsessään voidaan katsoa jo sellaisenaan mahdollistavan riittävän selkeiden ja kattavien lupamääräysten antamisen, jolloin tarkoituksenmukaista on säätää lupamääräyksistä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään asetuksenantovaltuutus lupapäätöksen sisällön täsmentämistä varten.

54 §. Kallanhuuhdentaluvassa annettavat määräykset. Esityksessä ehdotetaan lisäyksiä 2 momentin 3 ja 4 kohtiin, joilla tarkennetaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi annettavia lupamääräyksiä. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 3 kohdan lisäyksen mukaan saamelaisten kotiseutualueella muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat poronhoidon lisäksi metsästyks, kalastus ja keräily. Tarpeellisia lupamääräyksiä olisi annettava 4 kohdan lisäyksen mukaan sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriin ja perinteisiä elinkeinojaan. Muutoksen tarkoituksena on kuvata tarkemmin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuden sisältöä.

2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus lupapäätöksen sisällön täsmentämistä varten.

55 §. Varauspäätös. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään uusi 3 momentti, jossa säänneltäisiin varauspäätöksen sisällöstä. Varausta koskevassa päätöksessä olisi selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset. Tällä halutaan lisätä varauspäätösten ymmärrettävyyttä ja välttää tulkintaepäselvyyksiä. Lisäksi varauspäätöksessä olisi vahvistettava varausalueen sijainti ja rajat. Tällä viitattaisiin 44 §:n 2 ja 3 momenttiin, joissa säädettäisiin varausalueen alueellisista rajoituksista. Kaivosviranomaisen on varmistettava, että vahvistettava varausalue ei sijaitse 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla, eikä kansallispuistossa tai luonnonpuistossa. Kansallispuistoja ja luonnonpuistoja koskevan rajauksen osalta esitys liittyy luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen HE 76/2022 sisältämään esitykseen. Varausilmoitus ei saa myöskään koskea aluetta, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen. Varausilmoitus ei myöskään saa koskea aiemmin varausalueena olutta aluetta, ennen kuin vuosi on kulunut varauspäätöksen raukeamisesta tai peruuttamisesta. Lisäksi 3 momentin mukaan päätöksessä olisi ilmoitettava varauspäätöksen voimassaoloaika. Päätöksestä olisi käytävä ilmi voimassaoloaikaa koskevan harkinnan perusteet eli perusteltava päätös.

Pykälän uusi 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen, jotta tarkempia säännöksiä varauspäätöksen sisällöstä olisi mahdollista antaa valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän otsikko muutettaisiin kuvaavammaksi.

56 §. Lupapäätöksen sisältö. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momenttiin selvyiden vuoksi, että muistutusten ja lausuntojen lisäksi myös mielipiteissä yksilöityihin vaatimuksiin on vastattava lupapäätöksessä. Ehdotus yhdenmukaistaisi säännöksen ympäristönsuojelulain 83 §:n kanssa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 56 §:ään uusi 3 momentti, joka edellyttäisi liitekartan liittämistä kaivoslupaa koskevaan päätökseen. Liitekartta osoittaisi kaivoksen eri toiminnot ja karttaa hyväksikäyttäen kaivosviranomainen osoittaisi toimenpiteet, jotka asettavan vakuuden tulisi kattaa. Liitekartta helpottaisi kaivosvakuuden kattavuuden arvioinnissa niin viranomaisia, toiminnanharjoittajia kuin asianosaisia. Liitekartan avulla kaivosviranomaisella olisi paremmat edellytykset arvioida toiminnassa tapahtuneita muutoksia ja tarvittaessa aloittaa esityksessä ehdotetun 109 §:n 3 momentin mukainen vakuuden tarkistamista koskeva menettely.

Pykälä sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen, joka mahdollistaisi tarkempien päätöksen perusteluja ja liitekarttaa koskevien säännösten antamisen valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on parantaa lupapäätösten sisältöä, että niiden ymmärrettävyys paranee. Puutteita on huomattu erityisesti saamelaiden kotiseutualueelle sijoittuvien lupien päätösten perusteluissa.

58 §. Lupapäätöksestä tiedottaminen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 5 momenttia. Muutoksen tarkoituksena olisi paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen poronhoidon huomioinnosta ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten osalta. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta, sen sijaan, että säännös koskisi vain erityistä poronhoitoaluetta.

Esityksen mukaan jäljennös malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevasta päätöksestä olisi toimitettava aina alueen paliskunnalle, kun kyseessä oleva päätös kohdistuu poronhoitoalueelle.

5 momenttia muutettaisiin myös poistamalla viittaus 38 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin, koska asiasta ei enää säädettäisi 38 §:n 2 momentissa. Lupapäätöksestä tiedottaminen koskee sanamuodon mukaisesti päätöksiä, jotka kohdistuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Päätöksen katsotaan kohdistuvan saamelaisten kotiseutualueelle, jos lupa-alue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella sekä lisäksi, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Päätöksistä tiedottaminen saamelaiskäräjille säilyisi yhtä kattavana kuin nykyisinkin, vaikka momentin sanamuodosta poistetaan viittaus 38 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin, koska asiasisältö säilyy samana.

59 §. Kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä tiedottaminen. Esityksessä ehdotetaan kaivoslain 59 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että jäljennös kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä on toimitettava myös kaivosviranomaiselle.

Kaivoslain 33 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian eli valtioneuvosto on pykälässä tarkoitettu lupaviranomainen. Voimassa olevassa 59 §:ssä ei velvoiteta valtioneuvostoa toimittamaan jäljennöstä kaivosviranomaiselle. Tästä huolimatta kaivoslain 73 §:n 4 momentissa muun muassa edellytetään kaivosviranomaisen tekemään luvanhaltijaa koskeva muutos kaivosaluelunastuslupaa, mikäli kaivosviranomaisen on hyväksynyt kaivoslupan siirron. Puute ehdotetaan korjattavaksi.

61 §. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen. Kaivoslain 61 §:ssä säädetään malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta. Säännöksen tarkoituksena on estää malminetsinnän pitkittymisestä aiheutuvat kohtuuttomat haitat yleiselle ja yksityiselle edulle.

Voimassa olevaa kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä päädyttiin esittämään malminetsintäluvan enimmäisvoimassaoloajaksi 15 vuotta. Esitys perustui erityisesti kumotun lain 21 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla valtausoikeuden voimassaoloa (vastaa tarkoitukseltaan voimassa olevan lain mukaista malminetsintälupaa) voitiin jatkaa enintään kolme vuotta, jolloin valtausoikeuden enimmäisvoimassaoloaika oli kahdeksan vuotta. Käytännössä kuitenkin osoitautui, että esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden selvittäminen ja esiintymän hyödyntämiseen tähtäävien lupahakemusten huolellinen valmistelu vaativat enemmän aikaa, mistä syystä voimassa olevaa kaivoslakia koskevaan hallituksen esitykseen päädyttiin esittämään malminetsintäluvan enimmäisajaksi 15 vuotta. Ottaen huomioon käytännön osoittamat kokemukset esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden selvittämisestä ja esiintymän hyödyntämiseen tähtäävien lupahakemusten huolellisesta valmistelusta sekä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen kaivostoiminnan toimintaedellytysten varmistamisesta ja toisaalta malminetsinnän merkityksen kaivostoiminnalle, nykyiseen malminetsinnän enimmäisvoimassaoloaikaan ei esitetä muutosta.

Edellä mainitut lähtökohdat huomioon ottaen nykyistä sääntelyä malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta ehdotetaan muutettavaksi useammilta kohdin. Ehdotetut muutokset eivät edellyttäisi muutosta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevaa hakemusta koskevaan sääntelyyn, sillä voimassa olevan kaivoslain 66 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista varten lupaviranomaiselle on ennen luvan voimassaolon päättymistä toimitettava lupahakemus sekä lupaharkinnan kannalta tarpeelliset ja luotettavat selvitykset 61 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista seikoista. Lisäksi hakemukseen sovelletaan vastaavasti, mitä lupahakemuksesta säädetään 34 §:ssä.

Kaivoslain 61 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Esityksessä ehdotetaan kohtaa täydennettäväksi siten, että edellytyksenä olisi, että luvanhaltija on olennaisilta osin

toteuttanut malminetsintäluvan perusteena olevan tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoi-
menpiteet ja että malminetsintä on muutoinkin ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Vaatimuksen
voidaan olettaa parantavan myös hakemusvaiheessa esitettävien tutkimussuunnitelmien laatua
ja tarkkuutta. Olennaisilta osin pitää sisällään mahdollisuuden, että tutkimussuunnitelma ja olo-
suhteet todellisuudessa eivät kohtaa, jolloin perustellusta syystä luvanhaltija voisi poiketa tut-
kimussuunnitelmasta edellyttäen, että luvan mukaisena toteutettu malminetsintä on silti teho-
kasta ja järjestelmällistä.

Kaivoslain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan
kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys toimintaa koskevista suunnitelmista. Sääntelyä on
tarkennettu kaivosasetuksella, jonka 12 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan malminetsintälupa-
hakemuksessa tai sen liitteissä on esitettävä suunnitelma tarpeellisten tutkimusten määrästä, laa-
dusta ja aikataulusta. Harkitessaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista kaivosviran-
omaisen tulisi arvioida, onko hakija toteuttanut olennaisilta osin ne tutkimussuunnitelman toi-
menpiteet, jotka hakija on ilmoittanut kyseessä olevaa lupaa hakiessaan.

Kaivoslain 61 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan edellytyksenä malminetsintäluvan jatkamiselle
on muun ohella, että luvanhaltija on noudattanut kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia ja lu-
pamääräyksiä. Kaivoslain mukaiselle toiminnalle on ominaista niin kutsuttu jakautuneen lain-
säädännön järjestelmä, jossa olennaisia vaatimuksia luvan mukaiselle toiminnalle asetetaan kai-
voslain ohella myös muiden lakien kuten luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain nojalla.
Ottaen huomioon tämän jakautuneen lainsäädännön järjestelmän on luontevaa, että kaivoslain
mukaisessa lupaharkinnassa otetaan huomioon myös se, onko toiminnanharjoittaja noudattanut
myös muissa toimintaan soveltuvissa laeissa kuin kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia sa-
moin kuin kyseisten lakien nojalla annettuja määräyksiä. Ottaen lisäksi huomioon, että kyseessä
on sama toiminta, jota toisinaan ohjaa samanaikaisesti usea eri säädös tai lupa, tulisi kaivoslain
mukaisessa lupaharkinnassa ottaa huomioon myös ne kaivosviranomaisen tietoon tulleet, hake-
muksen kohteena olevaan luvan mukaiseen toimintaan liittyneet rikkomukset, joista säädetään
muissa toimintaan soveltuvissa laeissa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 3 kohtaa siten, että malminetsintäluvan voimassaolon jat-
kamisen edellytykseksi säädetään kaivoslaissa säädettyjen velvollisuuksien samoin kuin lupa-
määräysten noudattamisen lisäksi myös vastaava muun lain säännösten tai sen nojalla annet-
tujen määräysten noudattaminen. Mikäli kyse olisi muun kuin kaivoslain säännösten rikkomis-
esta, tulisi lupaharkinnassa huomioida ainoastaan sellaiset rikkomukset, jotka ovat lainvoimai-
sella, toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä todettu tapahtuneen. Siten esimerkiksi lausun-
noissa, mielipiteissä ja muistutuksissa esille tuotuja epäilyjä velvoitteen, säännöksen tai mää-
räyksen rikkomisesta tulisi huomioida harkinnassa vain, mikäli esitetyn tiedon valossa kaivos-
viranomaisella olisi painavia syitä epäillä lupamenettelyn aikana esille tulleen rikkomuksen to-
siasiallisesti tapahtuneen.

61 a §. Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Päämi-
nisteri Sanna Marinin hallituksen ohjelman liitteen 6 mukaan malminetsintäluvan voimassaolon
jatkamisen edellytykseksi säädetään maanomistajan lupa. Kirjauksen mukaisesti esityksessä eh-
dotetaan muutettavaksi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiä koskevaa
säännöstä siten, että malminetsintäalueen maanomistajien suostumus olisi edellytys malminet-
sintäluvan voimassaolon jatkamiseksi tietyin edellytyksin. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi
kaivoslakiin uusi 61 a §, jossa säädettäisiin tarkemmin maanomistajasuostumusta koskevasta lu-
van voimassaolon jatkamista koskevasta edellytyksestä. Uudistuksella haetaan tasapainoista
ratkaisua maanomistajan aseman parantamisen ja kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen
kesken.

1 momentin mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että hakija osoittaa, että ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa luvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Valtaus rinnastettaisiin malminetsintälupaan laskettaessa vähintään kymmenen vuoden ajan täyttymistä. Vaatimus maanomistajasuostumuksesta tulisi siis sovellettavaksi, kun haetaan lupaa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle ja haettavana olevan lupakauden aikana malminetsintälupa olisi ollut voimassa kymmenen vuotta. Lain voimaan tullessa voimassa olevien sellaisten malminetsintälupien osalta, jotka ovat jo olleet voimassa vähintään kymmenen vuotta, vaatimusta tulisi sovellettavaksi seuraavan jatkoluvan hakemisen yhteydessä. Tällöin vaatimus voisi siis tulla sovellettavaksi myöhäisimmillään vasta kolmentoista vuoden kohdalla, jos malminetsintälupa on haettu ja myönnetty pisimmälle mahdolliselle lupakaudelle (4 vuotta + 3 vuotta + 3 vuotta + 3 vuotta).

Malminetsinnän voidaan katsoa edenneen kymmenessä vuodessa riittävän pitkälle, jotta toiminnanharjoittaja pystyisi selostamaan maanomistajille riittävällä tarkkuudella suunnitelmia esiintymän mahdollisen sijainnin ja hyödyntämisen osalta, jotta maanomistaja voisi tehdä riittävän tarkkoihin tosiseikkoihin perustuvan päätöksen suostumuksen antamisesta. Säännöksen mukaan malminetsinnän jatkamiseksi annettu suostumus olisi voimassa, kunnes kyseessä oleva malminetsintälupa raukeaa tai se peruutetaan mahdollisista kiinteistönomistussuhteiden muutoksista riippumatta.

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevan suostumuksen edellytys täyttyisi, kun suostumuksen olisivat antaneet ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueen kokonaispinta-alan käsittävistä kiinteistöistä. Enemmistöä koskeva säännös olisi tarpeellinen ottaen huomioon Suomen varsin pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen. Koska malminetsintäalue voi sijoittua usean eri kiinteistön alueelle, voi kiinteistönomistajia yhden malminetsintäalueen alueella olla merkittävä määrä. Suostumuksen edellyttämistä jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Pinta-alaan sidottua määräenemmistöä on pidettävä maanomistajan näkökulmasta oikeudenmukaisimpana, sellaisten maanomistajien saadessa asian kannalta painavimman äänen, joiden kiinteistöt tai niiden osat muodostavat suurimman osan malminetsintäalueen kokonaispinta-alasta. Suostumus tulisi saada kirjallisesti. Myös sähköisesti annettu suostumus, kuten sähköposti, riittäisi.

2 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan valtioneuvosto voisi hakemuksesta päättää puollosta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, jos toiminnanharjoittaja ei saisi riittävänä pidettävää maanomistajasuostumusta luvan voimassaolon jatkamiseksi ja jos toiminnanharjoittaja osoittaisi hankkeen olevan tärkeän yleisen edun vaatima ja myös valtioneuvosto arvioisi tärkeän yleisen edun edellyttävän hanketta. Suostumuksen pyytäminen maanomistajilta 1 momentin mukaisesti olisi kuitenkin selkeä pääsääntö ja ensisijainen tapa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle kymmenen vuoden jälkeen. Tärkeän yleisen edun vaatimusta arvioitaisiin erityisesti hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. Valtioneuvostotasolla päätöstä tehtäessä näkökulma on kansallinen etu ja asiaa katsotaan erityisesti raaka-ainehuollon kannalta. Raaka-ainehuollon näkökulma korostuu mahdollisen kriisitilanteen aikana. Kaivosviranomaisen säilyisi lupaviranomaisena, ja tarkastaisi lupaedellytysten täyttymisen muiltakin osin. Valtioneuvosto voisi antaa tärkeän yleisen edun edellytyksen täyttyessä puollon hankkeelle puuttuvan maanomistajasuostumuksen sijasta, muttei tarkastelisi muita lupahakemuksen edellytyksiä.

Puoltoa koskeva hakemus olisi toimitettava valtioneuvostolle eli käytännössä työ- ja elinkeinoministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi puoltoa koskevan asian. Valtioneuvoston päätös puollostasta korvaisi 1 momentissa tarkoitettun maanomistajan antaman suostumuksen. Puolto toimisi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen edellytyksenä samalla tavalla kuin 1 momentin maanomistajasuostumus ja olisi kaivosviranomaisen harkintavaltaa sitova siltä osin. Valtioneuvoston päätökseen puollostasta tai kielteiseen päätökseen voisi hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan.

Puollon hakeminen valtioneuvostosta pidentää ajallisesti malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevan hakemuksen käsittelyä, mutta ilman 1 momentin mukaista maanomistajasuostumusta tai 3 momentin mukaista valtioneuvoston puoltoa ei ole edellytyksiä jatkaa malminetsintää alueella saman malminetsintäluvan jatkoluvalle. Myös mahdollinen valtioneuvoston päätöksestä valittaminen pidentää lupahakemuksen käsittelyyn kuluva aikaa.

4 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta maanomistajasuostumusten pyytämiseksi.

61 b §. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa. Voimassa oleva kaivoslaki ei tunnista ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtumattoman erityisen syyn vaikutusta kaivoslain mukaiseen toimintaan, joka perustuu monesti määräaikaiseen lupaan. Esityksessä ehdotetaankin lisättäväksi uusi pykälä, jonka nojalla malminetsintäluvan voimassaoloa voisi jatkaa sen ajan, jona toiminta on ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä ollut keskeytyneenä. Malminetsintälupaan perustuva toiminta on vaikeutunut ja jopa keskeytynyt Korona-pandemian johdosta voimassa olleiden poikkeusolojen tai liiketoimintaan vaikuttavien rajoitusten aikana, kun ihmisten matkustamista on rajoitettu. Esimerkiksi tämän kaltaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin voisi jatkossa säännöksen perusteella hakea pidennystä malminetsintäluvan voimassaololle. Toinen esimerkki voisi koskea tilannetta, jossa malminetsintäalueella ei malminetsintäluvan mukaan saisi tehdä tutkimustoimenpiteistä kuin talviolosuhteissa, eikä malminetsintäluvan voimassaoloaikana olisi ollut kunnon talviolosuhteita, eikä tutkimustoimia ole sen vuoksi saatu tehtyä. Ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtuvat syyn täytyisi malminetsintätoiminnan olla tosiasiallisesti keskeytynyt.

Säännös vastaisi kumotun kaivoslain 21 §:n 2 momentin poikkeusoloja koskevaa säännöstä. Menetetyn ajan palauttaminen luvan haltijalle ei lyhentäisi luvan enimmäisvoimassaoloaikaa vaan palauttaisi ylivoimaisen esteen tai muun toiminnanharjoittajasta johtuvat erityisen syyn aiheuttaman ajan menetyksen luvanhaltijalle.

62 §. Kaivosluvan määräaikainen tarkistaminen ja määräaikaisuus. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kaivosluvan määräyksiä tarkistettaessa lupaviranomaisen tulisi varmistua, että kaivosluvan haltija täyttää 48 §:ssä säädetyt luvan myöntämisen edellytykset, joita ovat muun muassa haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset.

Voimassa olevan kaivoslain 70 §:ssä säädetään malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan luvan peruuttamista on harkittava, jos luvanhaltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä, esimerkiksi 48 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Luvan peruuttamista koskeva asia voisi siten tulla vireille esimerkiksi 62 §:n mukaisen määräaikaisen tarkastuksen yhteydessä.

63 §. Kaivosluvan voimassaolon jatkaminen. Kaivoslain 63 §:ssä säädetään kaivosluvan voimassaolon jatkamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 63 §:n 2 momentin

3 kohtaa siten, että kaivosluvan voimassaolon jatkamisen edellytykseksi säädetään kaivoslaissa säädettyjen velvollisuuksien samoin kuin lupamääräyksien noudattamisen lisäksi myös vastaava muun lain säännösten tai sen nojalla annettujen määräysten noudattaminen. Muutos vastaisi 61 §:n 2 momentin 3 kohdan muutosta.

65 §. Kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkaminen. Kaivoslain 65 §:ssä säädetään kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 65 §:n 2 momentin 3 kohtaa siten, että kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamisen edellytykseksi säädetään kaivoslaissa säädettyjen velvollisuuksien samoin kuin lupamääräyksien noudattamisen lisäksi myös vastaava muun lain säännösten tai sen nojalla annettujen määräysten noudattaminen. Muutos vastaisi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevan 61 §:n 2 momentin 3 kohdan muutosta.

73 §. Luvan siirto. Esityksessä ehdotetaan muutosta 2 momentin mukaiseen luvan siirtoa koskevan hakemukseen. Esityksen mukaan siirron saajasta annettavan selvityksen lisäksi luvan siirtoa koskevassa hakemuksessa tulisi antaa luotettava selvitys siirron tarkoituksesta ja siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa lupaan perustuvaa toimintaa. Luotettavana selvityksenä voitaisiin pitää esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntijan arviota. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena olisi antaa kaivosviranomaiselle keino varmistua siitä, ettei siirron taustalla ole keinotekoinen oikeuksien ja velvollisuuksien siirto kolmannelle.

3 momentin viittaussäännös muutettaisiin malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirron hylkäämisperusteiden osalta kaivoslain 46 §:n 1 momentin 9 kohdaksi, koska tällä ehdotuksella muutettaisiin myös kyseisen säännöksen alakohtia. Tällä esityksellä muutettaisiin sekä 46 §:n 1 momentin 9 kohdan sisältöä (nykyinen 8 kohta) että 48 §:n 1 momenttia luvan hakijaa koskevien vaatimusten osalta, jotka tämän 73 §:n 3 momentin kautta tulevat koskemaan myös siirron saajaa.

Esityksessä ei ehdoteta muutosta kaivoslain 106 §:ään, jossa säädetään luvan siirron vaikutuksesta korvausvelvollisuuteen. Säännöksen mukaan 73 §:ssä tarkoitettu luvan siirto ei vapauta luvanhaltijaa korvausvelvollisuudesta siltä osin kuin vahinko tai haitta on aiheutunut, ennen kuin kaivosviranomainen on hyväksynyt siirron.

74 §. Luvan siirtoa koskevan päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen. Kaivoslain 74 §:ssä säädetään luvan siirtoa koskevan päätöksen antamisesta ja siitä tiedottamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan malminetsintäluvan siirron saaja on velvollinen viipymättä ilmoittamaan kaivosviranomaisen hyväksymästä luvan siirrosta kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja kaivosluvan siirron saaja kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille. Voimassa oleva sääntely perustuu vanhaan käytäntöön mutta perustetta sille, että päätöksen tiedottamisvelvollisuus on toiminnanharjoittajalla, ei ole.

Esityksessä ehdotetaan muutosta 2 momenttiin, että edellä mainittu velvollisuus tiedottaa luvan siirtoa koskevasta päätöksestä siirrettäisiin siirron saajalta kaivosviranomaiselle.

Voimassa olevan 74 §:n 5 momentin mukaan kaivosviranomaisen on tiedotettava kaivosalueenastusluvan siirrosta luvanhaltijalle ja siirron saajalle. Säännös ei edellytä, että kaivosalueenastusluvan kohteena olevan omaisuuden omistajia tiedotetaan luvan siirrosta. Kaivosalueenastuslupa on merkittävä lupa maanomistajien kannalta, jolloin sen siirrosta tulisi ilmoittaa myös sen kohteena olevien kiinteistöjen omistajia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslain 74 §:n 5 momenttia siten, että kaivosalueenastusluvan siirrosta olisi tiedotettava kaivosalueenastusluvan kohteena olevan omaisuuden

omistajia eli käytännössä niiden kiinteistöjen omistajia, joiden käyttöoikeuden lunastukseen on myönnetty kaivosalueenlunastuslupa.

75 §. Varauspäättöksen antaminen ja siitä tiedottaminen. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 75 §:ään uusi 5 momentti, jonka mukaan jäljennös varauspäättöksestä olisi toimitettava saamelaiskäräjille, jos päätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle, kolttalaueelle kohdistuvasta päätöksestä olisi toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

Tiedonsaantioikeuden ulottaminen varauspäättöksiin edistää saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen sekä paliskuntien mahdollisuuksia saada tietää alueeseen kohdistuvasta kiinnostuksesta.

76 §. Varauspäättöksen voimassaolo. Kaivoslain 76 §:ssä säädetään varauspäättöksen voimassaolosta. Voimassa olevan kaivoslain mukaan varaus on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty.

Kaivosviranomaisen tulee aina tapauskohtaisesti harkita, montako kuukautta varauspäättös on voimassa. Voimassaoloa koskevassa harkinnassa on otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika. Merkitystä harkinnassa tulee antaa myös muille 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, jolloin merkitystä olisi esimerkiksi alueen muilla käyttötarkoituksilla tai muilla suunnitelluilla käyttötarkoituksilla. Jos varausalue on poikkeuksellisen laaja, tulee kaivosviranomaisen tällöin yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi määrätä varauspäättöksen voimassaolo selvästi enimmäisvoimassaoloaikaa lyhyemmäksi. Sääntelyn tarkoituksena on, että kaivosviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti varauspäättöksen voimassaolon.

Kaivosasetuksen 14 §:n sääntely, jossa varaajan tulisi erikseen ilmoittaa varauksen voimassaoloaika, mikäli varaajan tarkoituksena olisi hakea lyhyempää voimassaoloaika kuin kaksikymmentäneljä kuukautta, näyttäisi ohjaavan osaltaan lain soveltamista suuntaan, jossa varauspäättöksen lähtökohtainen voimassaoloaika on lainsäätäjän tarkoituksesta poiketen kaksikymmentäneljä kuukautta.

Esityksessä ehdotetaanakin muutosta varaussääntelyyn, jonka jälkeen varaus olisi lähtökohtaisesti voimassa kaksitoista kuukautta mutta varausta olisi mahdollista hakea erityisten syiden johdosta enintään kahdeksikymmeneksi kuukaudeksi. Erityisinä syinä voitaisi pitää esimerkiksi tilanteita, joissa aluetta koskeva tausta-aineisto edellyttää sen laadun tai laajuuden vuoksi pitempää valmisteluaikaa varaajalta tai jos malminetsintähakemukseen tarvittavien tietojen hankinta voidaan arvioida edellyttävän poikkeuksellisen suurta työmäärää.

Varausaikaa ei erityisten syiden käsillä olosta huolimatta olisi kuitenkaan mahdollista myöntää kahtatoista kuukautta pidemmäksi, mikäli varausilmoituksen käsittelyn aikana ilmenisi seikoja, joiden perusteella kaivosviranomainen arvioisi, ettei malminetsintälupahakemuksen tekeminen tosiasiallisesti edellyttäisi kahtatoista kuukautta pidempää varausaikaa, varausalue olisi poikkeuksellisen laaja, varausalue sijoittuisi tiheästi rakennetulle alueelle, asemakaava-alueelle tai ranta-asemakaava-alueelle tai varaajan voimassaolevien varausten yhteenlaskettu pinta-ala olisi poikkeuksellisen suuri.

Varausilmoituksen ratkaisemista koskevaan sääntelyyn ei ehdotettaisi muutosta. Kaivosviranomaisen olisi edelleen hyväksyttävä varaus, jos varausilmoitus täyttää 44 §:ssä säädetty edellytykset eikä hyväksymiselle ole tässä laissa säädettyä estettä. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti kaivosviranomaisen olisi kuitenkin edelleen hylättävä varaus, jos on painavia perusteita epäillä, että varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintälupaa.

Yllä selostetun mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että kaivoslain 76 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että varauspäätös on voimassa enintään kaksitoista kuukautta kahdenkymmenenneljän kuukauden sijaan. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään uusi 5 momentti, jossa säädetäisiin tilanteista, joissa 1 momentissa säädetystä enimmäisvoimassaoloajasta voisi poiketa. Myös kaivoasetuksen 14 §:ää on tarkoitus muuttaa vastaavasti.

Esitys ei muuttaisi varausilmoituksen asianosaisasetelmaa eikä esityksessä siten ole perusteltua ehdottaa laajennetun valitusoikeuden ulottamista varauspäätöksiin johtuen varausten rajoitusta oikeusvaikutuksesta.

Esityksessä ehdotettu uusi varausten voimassaoloa koskeva sääntely edellyttäisi kaivosviranomaisen ottamaan nykyistä paremmin huomioon varauksen voimassaoloon vaikuttavat tekijät ja perustelemaan riittävällä tarkkuudella varauspäätökset. Tämän voidaan katsoa parantavan alueen maanomistajien asemaa sekä tiedonsaantioikeutta.

77 §. Kaivostoimitus. 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että kaivostoimituksessa määritetään muun ohella kaivosalueen ulottuvuus. Lisäyksen jälkeen momentin ensimmäinen virke kuuluisi: Kaivostoimituksessa suoritetaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen sekä määritetään kaivosalueen ulottuvuus. Kaivostoimituksen toimenpiteet perustuvat kaivoslupaan ja kaivosaluelunastuslupaan.

78 §. Kaivostoimitus erityisissä tapauksissa. Uudessa pykälässä säädettäisiin kaivostoimituksesta kaivosalueen ulottuvuuden määrittämiseksi.

Kaivostoimituksella vahvistetaan kaivosaluelunastuslupan ja kaivoslupan perusteella sekä tarvittaessa luvanhaltijan osoituksen mukaan lunastuksen kohde ja perustetaan käyttö- ja muut oikeudet sekä asetetaan tarvittavat ehdot ja rajoitukset alueiden käyttämiselle. Toimituksen lunastuspäätöksen saatua lainvoiman syntyy kaivosaluelunastuslupan ja kaivoslupan haltijalle kaivostoimintaa varten käyttöoikeus toimituksessa kaivosalueeksi vahvistettuun alueeseen ja kaivoksen apualueeseen sen käyttötarkoitusta vastaava rajoitettu käyttö- tai muu erityinen oikeus, jolleivät alueet ole jo aiemmin kuuluneet kaivoslupan haltijalle. Kun kaivostoiminnan harjoittaja voi hankkia kaivosalueen osia ja käyttöoikeuksia kaivostoimintaa varten myös maanomistajien kanssa tehtävin yksityisoikeudellisin sopimuksin, kaivosaluelunastuslupa ei tällöin välttämättä kata kaivoslupan perusteella määräytyvää kaivosaluetta ja kaivoslupan perusteella määräytyvän kaivosalueen raja joidenkin kiinteistöjen alueella on voinut jäädä kaivostoimituksessa määrittämättä toimituksen laajuuden perustuessa kaivosaluelunastuslupaan. Kaivosalueen ulottuvuus kiinteistön alueella voi olla epäselvä myös esimerkiksi käyttö- tai muuta oikeutta osoittavien maastomerkintöjen häviämisen vuoksi.

Tieto siitä, mikä osa tai alue kiinteistöstä kuuluu kaivosalueeseen, on merkityksellinen sekä kiinteistön omistajalle että kaivostoiminnan harjoittajalle. Kiinteistön omistaja voi toimituksessa määritetyn kaivosalueen ulottuvuutta koskevan tiedon perusteella kohdentaa oikein kiinteistönsä vapaan käyttöoikeuden kaivosalueen ulkopuoliseen kiinteistön osaan. Tiedon avulla

kaivostoiminnan harjoittaja voi toisaalta huolehtia toimintansa luvanmukaisuudesta. Tieto kaivosalueen sijainnista voi olla merkityksellinen kaivostoiminnan ympäristövaikutusten vuoksi myös sellaisen naapurikiinteistön käytölle, jonka aluetta ei sisälly kaivosalueeseen. Myös kiinteistötietojärjestelmän selvyiden ja luotettavuuden kannalta on tärkeää, että kaivospiirien ja kaivosalueiden ulottuvuus kävisi koko laajuudessaan ilmi kiinteistörekisteristä. Kaivoslakiin esitetään tämän vuoksi lisättäväksi kaivosalueen ulottuvuuden määrittämistä koskeva säännös.

Pykälän mukaan, jos kaivospiirin, kaivosalueen tai kaivoksen apualueen raja olisi epäselvä, voitaisiin rajan selvittämiseksi suorittaa kaivostoimitus. Raja määrittäisiin kaivosluvan mukaisesti. Kaivosluvan mukaisesta rajasta voitaisiin erityisestä syystä poiketa vähäisessä määrin. Kaivostoimitusta voidaan hakea myös tilanteessa, että aikaisemmassa kaivostoimituksessa tehdyt merkinnät kaivosalueen ulottuvuudesta ovat syystä tai toisesta joutuneet hukkaan. Kaivosalueen ulottuvuus tulisi tällöin määrätä aikaisemman toimituksen mukaiseen paikkaan (vertautuu kiinteistönmuodostamislain 104 §:ään).

Toimituksessa voitaisiin määrätä korvaus haitasta ja vahingosta, jos kaivostoiminta olisi laajentunut kaivosluvassa osoitetun alueen ulkopuolelle. Toimitusta voisi hakea kaivosoikeuden haltija, kaivoslupa perustuvan käyttö- tai muun oikeuden kohdekiinteistön tai edellä tarkoitettuun kiinteistöön rajoittuvan kiinteistön omistaja taikka kiinteistörekisterin pitäjä.

Rajaamistoimitus perustuisi voimassa olevaan kaivoslupa, ja kaivosalueen raja määrittäisiin luvan mukaisesti. Luvasta voitaisiin poiketa vain vähäisessä määrin samoilla perusteilla kuin kaivosalueen laajenemislupa perustuvassa kaivostoimituksessa. Jos rajaamistoimituksessa havaitaisiin kaivostoimintaa harjoitetun kaivosluvassa osoitettua ja määrättyä aluetta laajemmalla alueella, tulisi rajaamistoimituksessa määrätä korvaus kiinteistönomistajalle tästä aiheutuneesta haitasta ja vahingosta. Toimituksessa ei käsiteltäisi muita asioita.

Kiinteistörekisterin pitäjän on omalta osaltaan pyrittävä huolehtimaan siitä, että kiinteistötietojärjestelmä on selvä ja luotettava. Tämän vuoksi esitetään, että kaivostoimitus kaivosalueen ulottuvuuden määrittämiseksi voisi tulla vireille poikkeuksellisesti myös kiinteistörekisterin pitäjän hakemuksesta. Toimituksesta aiheutuvista kustannuksista vastaisi tällöin kiinteistörekisterin pitäjä. Siltä osin kuin kysymys olisi kaivostoimituksessa havaitun virheen korjaamisesta tai oikaisemisesta sekä toimituksen tai päätöksen purkamista koskevasta esityksestä olisi siitä edellä 77 §:ssä säädetysti voimassa, mitä kiinteistönmuodostamislain kiinteistötoimituksesta säädetään.

Tarpeettomasti haetun kaivostoimituksen kiinteistötoimitusmaksun voi kaivosoikeuden haltijan ohella joutua maksamaan kaivostoimitusta hakenut maanomistaja (kiinteistönmuodostamislain 211 §).

8 a luku. Varausmaksu. Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 a luku varausmaksusta, missä olisi säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvan osalta viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, jossa säädetään muutoksenhausta kaivosviranomaisen tekemästä päätöksestä.

98 a §. Varausmaksun maksuvelvollisuus ja suuruus. 98 a §:ssä säädettäisiin varauksesta kannettavasta maksusta. Kyseessä olisi uusi maksu, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero, millä pyritään ohjaamaan varaajien käyttäytymistä ja pienentämään varausalueita nykyisestä. Varausmaksun tarkoituksena olisi luoda varaajille taloudellinen kannustin varausalueen koon rajoittamiseen, koska käytännössä on osoittautunut, että toiminnanharjoittajat ovat hakeneet

poikkeuksellisen laajoja varausalueita. Varausmaksulla ohjattaisiin varaajia varausalueen järkevään ja tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen, sillä varaaja joutuisi miettimään kustannus-hyötysuhdetta nykytilaa tarkemmin varausilmoitusta tehdessään.

Varausmaksulla tavoitteena estää ylisuurten ja epätarkoituksenmukaisten varausalueiden varausminen. On tiedossa, että jotkut toimijat ovat varanneet tarpeettoman suuria alueita varmistaakseen oman investointirahoituksensa. Osittain tämä ilmiö johtuu siitä, ettei muualla maailmassa tunneta suomalaista varausjärjestelmää, eivätkä rahoittajat aina ymmärrä sen oikeudellista merkitystä. Varauksista perittäväksi esitettävä varausmaksu karsii pois tapauksia, joissa varausjärjestelmää väärinkäytetään rahoituksen hankkimistarkoituksessa.

Varausjärjestelmää koskevilla muutoksilla tavoitellaan varausilmoituksen tekijän eli varaajan tarkempaa harkintaa tarvittavan varausalueen laajuudessa ja sijoittumisessa. Varausmaksu on yksi varausjärjestelmään kohdistuvista muutoksista. Muita ovat tiettyjen alueiden rajaaminen varausalueiden ulkopuolelle, varausajan lyhentäminen ja ilmoitusvelvollisuus kunnille. Varausjärjestelmää koskevien muutosten kokonaisuudella tavoitellaan sitä, että varauksista muille elinkeinoille ja kansalaisille aiheutuvat negatiiviset vaikutukset vähenisivät.

1 momentin mukaan varausmaksun maksuvelvollisuus olisi varaajalla eli sillä, keneen kaivosviranomaisen tekemä varauspäättös on kohdistunut. Veronmaksuvelvollisuus on sidottu kaivosviranomaisen 55 §:n mukaiseen varauspäättökseen. Varaaja olisi velvollinen maksamaan varausalueen pinta-alan mukaan määräytyvää varausmaksua. Varausmaksun suuruus määräytyisi varausalueen koon mukaan, ja varausalueen koko on kaivosviranomaisen varauspäättöksessä ilmoitettu varausalueen pinta-ala. Pinta-ala ilmoitetaan varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä hehtaareina (ha) tai neliökilometreinä (km²), jonka perusteella varausmaksun suuruus laskettaisiin.

Varausmaksu olisi kertaluonteinen vero, ei vuosittain maksettava vero. Varausmaksun suuruus olisi 1 euroa hehtaarilta. Maksun mitoituksessa on otettu huomioon, että se aiheuttaa varaajille tavoitellun kannustimen alueiden pienentämiseen, muttei nosta liikaa etsintävaiheesta aiheutuvia kuluja.

Vuonna 2021 varausalueiden keskimääräinen koko oli 240 km², jolloin varausmaksun suuruudeksi olisi muodostunut 24 000 euroa. Samana vuonna varausalueiden mediaanikoko oli 98 km², jonka perusteella määräytyvä varausmaksu olisi 9 800 euroa. Puolestaan vuoden 2021 suurin varausalue oli kooltaan 1 340 km², jolloin varausmaksu olisi ollut 134 000 euroa. Tällä hetkellä varausilmoituksen jättämisestä peritään ainoastaan hallinnollinen maksu 1 700 euroa, jos varausalueen pinta-ala on alle 100 km², ja 2 900 euroa, jos varausalueen pinta-ala on vähintään 100 km². Uusi varausmaksu nostaisi siis varausilmoituksesta aiheutuvia kuluja selvästi, jopa moninkertaiseksi, millä pyritään saamaan varaajia pienentämään varausalueen kokoa ja jättämään tarpeettomat varaukset tekemättä. Varausilmoitus on oikeudelliselta luonteeltaan etusija malminetsintähakemuksen jättämiselle, eikä anna oikeutta mihinkään toimenpiteisiin varausalueella. Varausmaksu ei siten ole korvaus alueen käytöstä.

Varausmaksun suuruutta arvioitaessa on huomioitu malminetsintäluvasta maksettava korvaus, joka on pienimmillään 20 euroa/ha, ja oikeuttaa erilaisiin tutkimustoimenpiteisiin alueella. Varauksista aiheutuvien kustannusten tulisi mahdollistaa myös pienempien toimijoiden jatkaminen alalla. Erittäin korkea varausmaksu johtaisi tilanteeseen, että vain suurilla toimijoilla olisi toimintaedellytykset varausten tekemiseen ja siten mahdolliseen malminetsintään.

2 momentin mukaan valtion laitos olisi vapautettu varausmaksun maksuvelvollisuudesta. Valtion laitoksella viitattaisiin Geologian tutkimuskeskukseen (GTK). GTK:n toiminnasta säädetään Geologian tutkimuskeskuksesta annetussa laissa (167/2011), jonka 2 §:n mukaan tutkimuskeskuksen toiminnan tavoitteena on luoda ja ylläpitää kansainvälisesti korkeatasoista tieteellistä geologian alan tietoa ja osaamista sekä tuottaa innovaatioita yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tarpeisiin. GTK:n tutkimustoiminnan tarkoituksena on tiedon tuottaminen maaperästä yhteiskunnan tarpeisiin, eikä GTK saa tuottaa voittoa toiminnassaan. Näistä syistä GTK:ta on perusteltua säätää poikkeus varausmaksun maksuvelvollisuudesta.

98 b §. Varausmaksun määrääminen. 1 momentin mukaan kaivosviranomaisen määräisi varausmaksun erillisellä päätöksellä. Varausmaksua koskeva päätös perustuisi kaivosviranomaisen tekemään varauspäätökseen, jossa varausalueen pinta-ala on todettu. Varausmaksun suuruus määräytyisi 98 a §:n mukaan pinta-alaperusteisesti.

Käytännössä verotusmenettely tehtäisiin seuraavalla tavalla: Varaaja jättää kaivosviranomaiselle varausilmoituksen. Kaivosviranomaisen käsittelee ilmoituksen ja tekisi sen hyväksymisestä päätöksen säädettyjen edellytysten täytyessä. Kaivosviranomaisen tekisi samassa yhteydessä toisen päätöksen varausmaksusta, jonka suuruus perustuisi varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä todettuun varausalueen kokoon. Kumpaankin päätökseen voisi hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen on säädetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Jos varauspäätökseen haetaan muutosta, ja varausalueen koko muuttuu sen myötä, tulee kaivosviranomaisen oikaista varausmaksua koskevaa päätös 98 d §:n 3 momentin mukaisesti.

Kaivosviranomaisen antaisi varaajalle varausmaksua koskevat tarvittavat tiedot, kuten tilinumeron ja viitenumeron, varausmaksua koskevan päätöksen yhteydessä. Varaaja maksaisi varausmaksun kaivosviranomaiselle, joka tilittäisi maksun valtiolle.

2 momentin mukaan varausmaksua koskeva päätös on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun varauspäätös on tehty.

98 c §. Varausmaksun kantaminen ja korko. 1 momentin mukaan varaajan tulisi maksaa varausmaksu kaivosviranomaiselle. Kaivosviranomaisen tulouttaisi varausmaksut valtion budjettiin tulopuolelle momentille 12.32.20, eli kyseessä olisi yleiskatteellinen tulo.

1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että varausmaksu eräännyy maksettavaksi kaivosviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan 30 päivänä päätöksentekopäivästä. Kaivosviranomaisen lähettää varausmaksua koskevan päätöksen maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Kaivoslain 175 §:n 4 momentin mukaan tämän lain mukaiset maksut ja kustannukset saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään, mikä koskisi myös varausmaksua.

2 momentissa säädettäisiin viivästyneelle varausmaksulle maksettavasta viivästyskorosta.

98 d §. Viranomaisaloitteinen päätöksen oikaisu. Pykälässä säädettäisiin, milloin kaivosviranomaisen oikaisisi päätöstä oma-aloitteisesti joko maksuvelvollisen hyväksi tai vahingoksi.

Pykälän 1 momenttiin sisältyisi normaali verotuksen toimittamisen kannalta välttämätön säännös viranomaisaloitteisesta maksun oikaisusta maksuvelvollisen hyväksi virheen vuoksi. Maksuvelvollisen hyväksi varausmaksua koskeva päätös tulisi oikaista esimerkiksi asia-, kirjoitus-

ja laskuvirheen tai muun vastaavan virheen johdosta. Käytännössä oikaisu maksuvelvollisen hyväksi rajoittuisi kuitenkin selvien tai ilmeisten virheiden oikaisuun. Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi voitaisiin tehdä kolmen vuoden kuluessa varausmaksun määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Määräaika olisi ehdoton, eikä sitä voitaisi katkaista.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi normaali verotuksen toimittamisen kannalta välttämätön säännös viranomaisaloitteisesta maksun oikaisusta maksunsaajan hyväksi virheen vuoksi. Jos maksuvelvolliselle on laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määräämättä varausmaksu, maksupäätös olisi oikaistava. Oikaisu voisi koskea päätöksessä olevia asia-, kirjoitus- ja laskuvirheitä sekä muita virheitä. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voitaisiin tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä. Määräaika olisi ehdoton, eikä sitä voitaisi katkaista.

Pykälän 3 momentti koskisi sitä, että varausalueen koko on muuttunut valituksen johdosta. Säännöksen mukaan kaivosviranomaisen olisi oikaistava varausmaksua koskeva päätös, jos varauspäätös on muuttunut valituksen johdosta niin, että varausalueen pinta-ala on muuttunut. Koska varausalueen pinta-alan muutoksella on suora vaikutus varausmaksun suuruuteen, on varausmaksua koskevaa päätöstä oikaistava vastaamaan muuttunutta tilannetta. Säännöksessä ei olisi määräaikaa oikaisun tekemiselle. Oikaisu olisi tehtävä ilman aiheetonta viivytystä varausilmoituksen hyväksymistä koskevan lainvoimaisen hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

98 e §. Muutoksenhaku varausmaksua koskevasta päätöksestä. Pykälässä viitattaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019). Varausmaksua koskevaan päätökseen voitaisiin siis hakea muutosta hallintoprosessilain mukaisesti.

2 momentin mukaan varausmaksu on muutoksenhausta huolimatta suoritettava kaivosviranomaisen määräämässä ajassa. Jos varausmaksua koskeva päätös muuttuu muutoksenhaun johdosta, olisi maksuvelvollisen maksettava lisää varausmaksua tai kaivosviranomaisen palautettava varausmaksua maksuvelvolliselle.

107 §. Vakuus malminetsintää ja kullanhuuhdontaa varten. Kaivoslain 107 §:ssä säädetään vakuudesta malminetsintää ja kullanhuuhdontaa varten. Voimassa olevan pykälän mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tätä ole pidettävä tarpeelltomana 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 käyttämisestä koskevat tilanteet voidaan katsoa pääsääntöisesti liittyvän toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyteen tai tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittajaa ei tavata, on vakuuden tarpeellisuutta koskeva harkinta epäjohdonmukainen vakavaraisuusedellytyksen osalta. Edellä esitetyin perustein esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kyseinen poikkeus vakuuden asettamista koskevaan pääsääntöön.

Ottaen lisäksi huomioon pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjauksen koskien vakuussääntelyn tarkistamista ja erityisesti kirjauksen tavoitetta koskien ympäristöllisten velvoitteiden täyttämistä kaikissa tilanteissa, esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan 107 §:n sisältämät poikkeukset koskien vakuuden asettamista poistetaan. Ehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että malminetsintäluvuissa olisi aina määrättävä vakuudesta ja sen asettamisesta.

Uuden 1 momentin mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen olisi asetettava riittävä vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä toiminta-alueen erityispiirteet.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen voisi malminetsintäluvassa päättää, että vakuutta ei kuitenkaan tarvitsisi asettaa, mikäli malminetsintäluvan haltija on 31 §:n 2 momentin tarkoitettu valtion laitos. Käytännössä poikkeus tulisi sovellettavaksi Geologian tutkimuskeskuksen ollessa malminetsintäluvan hakija. Poikkeus ei soveltuisi tilanteisiin, joissa hakijana olisi valtion omistama osakeyhtiö. Poikkeuksen ei katsota olevan ristiriidassa hallituksen ohjelman tavoitteen kanssa, sillä valtion laitoksen voidaan arvioida täyttävän sille laissa asetetut velvoitteet kaikissa tilanteissa.

3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voisi antaa tarkempia säännöksiä vakuudesta.

108 §. Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan vakuussäätelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Kaivostoiminnan vakuusjärjestelmä muodostuu kaivoslain 108 §:n mukaisesta vakuudesta ja ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaisesta jätteen käsittelytoiminnan vakuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen mukaan useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteissa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuus luvassa mitoitetaan liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkuperäisenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu. Voimassaolevan kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (erikseen säänneltyä ydinjätehuoltoa lukuun ottamatta). Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen on kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan erityisesti arvioitava lain 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei tällä hetkellä näytä käytännössä aina toteutuvan.

Vakuuksia koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi luettelemalla 1 momentin 1 kohdassa lopetus- ja jälkitoimenpiteet, mitä vakuuden tulee kattaa, ja viittaamalla niitä koskeviin säännöksiin. Kaivostoiminnan vakuuden kattavia lopetus- ja jälkitoimenpiteitä ovat kaivosluvassa erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet, alueen kunnostamista koskevassa 143 §:ssä ja louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamista koskevassa 144 §:n 1 momentissa tarkoitettut toimenpiteet, kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet sekä seurantaan ja korjaaviin toimenpiteisiin velvoittavassa 150 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettut toimenpiteet. Jälkimmäisenä mainittuun 150 §:n 1 ja 2 momentin mukaiselle seurannalle ja korjaaville toimenpiteille säädetään vakuuden kohdalla määräajaksi vähintään 30 vuotta, ellei kaivosluvan haltija osoita muuta riittäväksi. Määräaika voi siis tapauskohtaisesti olla lyhyempi tai pidempi kuin 30 vuotta. 30 vuoden määräaika on arvioitu riittäväksi lähtökohdaksi, jona aikana kaivosalueen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden toimivuus voidaan varmistaa. Määräaika on yhteneväinen ympäristönsuojelulain 60 §:n jätteen käsittelytoimintaa koskevan vakuuden kanssa. Määräajan harkinnassa tulisi ottaa huomioon kaivosalueiden erilaisuus ja eri tarpeet jälkitoimille, kuten aitaaminen ja sortumavaaralliset paikat.

Sääntelyn tarkentamisen tavoitteena on saattaa kaivosvakuudet lain säätämisvaiheessa tarkoitettuun tilaan. Tällä esityksellä ehdotetaan muutoksia myös lupamääräyksiä koskevaan 52 §:ään, alueen kunnostamista koskevaan 143 §:ään, louhittujen kaivosmineraalien, kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistamista koskevaan 144 §:ään sekä seuranta- ja korjaavia toimenpiteitä koskevaan 150 §:ään, millä muutoksilla osaltaan on vaikutusta vakuuksien kattavuuteen.

Ehdotuksen 1 momentin 2 kohdassa esitetään kaivostoiminnan vakuuden laajentamista kattamaan myös sellaiset toimenpiteet, joilla olisi mahdollista eräissä poikkeavissa tilanteissa turvata kaivoksen yleinen turvallisuus. Poikkeavilla tilanteilla tarkoitettaisiin lähinnä toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyteen tai konkurssiin liittyviä tilanteita, jotka eivät välttämättä johda kaivostoiminnan lopettamiseen vaan lähinnä toiminnanharjoittajan vaihtumiseen. Näissä tilanteissa olisi perusteltua, että kaivostoimintaan liittyvä vakuus kattaisi myös kaivoksen yleisen turvallisuuden edellyttämistä toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Vakuuden katettavaksi tarkoitettuja kustannuksia muodostuisi lähinnä kaivoalueen vartioinnista ja energiansaantiin liittyvistä toimenpiteistä, joita voisivat olla esimerkiksi alueen valaistus valvonnan takia, sähkölukkojen ja porttien toiminta, paloturvallisuuden takaaminen sekä vesien hallinnan järjestäminen turvallisuuden takaamiseksi. Kyseeseen eivät tulisi kustannukset, jotka johtuisivat kaivoksen louhinta- ja tuotantotoimenpiteistä. Asetettavan vakuuden tulisi kattaa näiden turvallisuustoimenpiteiden edellyttämät kustannukset yhden vuoden ajalle. Yhden vuoden voidaan arvioida olevan riittävä aika poikkeavan tilanteen hallintaan saamiseksi, ja sen vuoksi sopiva ajanjakso, jonka aikana aiheutuvien turvallisuustoimenpiteiden kustannuksiin tulisi vakuudella varautua. Poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä varten asetettava vakuus olisi uuden tyyppinen lisäys nykyisen kaivosvakuuden kattavuuteen, millä varauduttaisiin riskiin, että toiminnassa tulisi tilapäisiä ylitsepääsemättömiä ongelmia.

Säännöksen tarkoittamissa poikkeuksellisissa tilanteissa saattaa tulla sovellettavaksi myös sähkömarkkinalain (588/2013) 103 §:n 4 momentin mukaan sähkönjakelua tai sähkötoimitusta ei saa maksujen laiminlyönnin vuoksi keskeyttää kohteesta, jossa onnettomuuksien ehkäisemiseksi vaadittavat turvajärjestelyt ovat riippuvaisia sähköstä ja jossa sähkönjakelun tai sähkötoimituksen keskeyttäminen aiheuttaa onnettomuusvaaran, ennen kuin on kulunut neljä kuukautta laiminlyödyn maksun eräpäivästä. Momentin säännöksestä ei saa sopimuksin poiketa.

Ehdotuksen 1 momentin 3 kohdassa esitetään kaivostoiminnan vakuuden laajentamista kattamaan yhden vuoden louhintakorvauksen vuotuista suuruutta vastaava summa, joka 100 §:n 2 momentin mukaan on 50 euroa hehtaarilta. Ehdotuksella tavoitellaan maanomistajien aseman parantamista. Muutos takaisi kiinteän louhintakorvauksen maksamisen yhden vuoden ajalta kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille kaivostoiminnan harjoittajan mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa. Vakuutta ei tarvitsisi asettaa siltä osin, kun kaivosluvan haltija omistaa osin tai kokonaan kaivosalueeseen kuuluvat kiinteistöt, koska kaivosluvan haltija ei maksa maanomistajakorvausta itselleen ollessaan maanomistaja eikä sen vuoksi vakuus maanomistajakorvaukselle ole siltä osin tarpeen.

Siirtymäsäännöksellä säädettäisiin mihin mennessä olemassa olevat vakuudet tulee asettaa muutettujen säännösten mukaiseksi.

2 momentissa säädettäisiin vakuuden mitoittamiseen vaikuttavista seikoista. Kaivostoiminnan laatua ja laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon kaivostoiminnan erityispiirteet, kaivoksen maantieteellinen sijainti, paikalliset ympäristöolosuhteet ja ympäristöön, ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan mahdollisen vaaran luonne ja kesto. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden määrän laskemisesta olisi mahdollista säätää tarkemmin.

Pykälän otsikkoa ehdotettaisiin täsmennettäväksi laajentunutta sisältöä vastaavaksi.

109 §. Vakuuden asettamista koskeva menettely. Kaivoslain 109 §:ssä säädetään vakuuden asettamista koskevasta menettelystä. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa luvan muuttamisen tiettyjen edellytysten täytyessä. Kaivoslain 69 §:n mukaan kaivosviranomaisen on omasta aloitteestaan taikka asianomaisen toimialallaan yleistä etua valvovan viranomaisen tai haittaa kärsivän asianomaisen hakemuksesta muutettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdantalupaa, jos toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus tai jos, toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu. Lisäksi 111 §:n nojalla kaivosviranomaisen on hyväksyessään luvan siirron arvioitava, onko vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava, sekä tehtävä asianomaisiin lupamääräyksiin tarvittavat muutokset. Samalla kaivosviranomaisen on määrättävä ajankohta, josta lukien muutokset ovat voimassa. Kaivoslain 109 §:n 2 momentin nojalla vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava, kun kaivoslupaa tarkistetaan 62 §:n mukaisesti. Kaivoslain 62 §:n tarkoittamassa tarkistamisessa on kyse kaivosluvan määräaikainen tarkistaminen, joka on toistaiseksi voimassa olevan kaivosluvan osalta tehtävä vähintään kymmenen vuoden välein. Kaivosluvan vakuutta on tämän lisäksi tarvittaessa tarkistettava, mikäli kaivosluvan voimassaoloa jatketaan 63 §:n mukaisesti, mikäli kaivoslupa on myönnetty määräajaksi. Kaivoslain 62 §:n mukaan määräaikainen kaivoslupa voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Edellä lueteltuja tilanteita lukuun ottamatta kaivosviranomaisella ei ole mahdollisuutta arvioida onko voimassa olevassa luvassa määrättyä vakuuden lajia tai suuruutta tarkistettava. Sen varmistamiseksi, että vakuuden lajia ja suuruutta on mahdollista aina tarpeen vaatiessa tarkistaa, kaivoslain 109 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka edellyttäisi kaivosviranomaisen tarkistamaan omasta aloitteesta vakuuden suuruuden, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnan aiheuttamat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen sillä tavalla muuttanut, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Toiminnan aiheuttamat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön voisivat olla sellaisia, joita ei ole ennalta arvioitu muodostuvan tai vaikutukset voivat olla muuttuneet, ja vaikutus voi olla vakuutta kasvattava tai vähentävä. Myös vaiheittaisen sulkemisen johdosta tehty toimenpiteet tulisi ottaa huomioon vakuuden määrän muutosta arvioitaessa.

Tieto toiminnan muuttumisesta voisi tulla kaivosviranomaiselle niin kaivosviranomaisen suorittaman valvonnan yhteydessä, toiminnanharjoittajalta, muilta viranomaisilta tai haitan kärsijöiltä. Ehdotettu muutos ei edellyttäisi muutosta esimerkiksi viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaan 152 §:ään, jonka mukaan kaivosviranomaisella, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, työsuojeluviranomaisella ja Säteilyturvakeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada malminetsintään, kaivostoimintaan ja kullanhuhdontaan liittyvää valvontaa varten välttämättömiä tietoja toisiltaan ja käyttää toistensa hankkimia näytteitä. Vakuus voi olla esimerkiksi pankkitalletus tai pankkitakaus taikka vakuutus.

Ehdotetun uuden 3 momentin lisäämisen johdosta nykyinen 3 momentti siirtyisi uudeksi 4 momentiksi.

112 §. Yleinen velvollisuus huolehtia kaivosturvallisuudesta. Ympäristönsuojelulain 15 §:ssä säädetään ennaltavaraautumisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan luvanvaraisen toiminnan harjoittajan on ennakolta varauduttava toimiin onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden estämiseksi ja niiden terveydelle ja ympäristölle haitallisten seurausten rajoittamiseksi.

Vastaava säännös löytyy kaivoslain 112 §:n 1 momentista, jonka mukaan kaivostoiminnan harjoittaja on velvollinen huolehtimaan kaivosturvallisuudesta. Tämän lisäksi säännös edellyttää, että toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden ja onnettomuuksien ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta.

Lakien välisen saumakohdan aukon estämiseksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 112 §:n 1 momentin mukaiseen toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuteen (toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden ja onnettomuuksien ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta) ympäristönsuojelulain 15 §:ää vastaavasti nimenomainen maininta muistakin poikkeuksellisista tilanteista kuin onnettomuuksista samoin kuin terveydelle ja ympäristölle haitallisista seurauksista.

Säännös vastaisi muutoksen jälkeen ympäristönsuojelulain 15 §:ää.

Nykyisen 2 momentin mukaan työturvallisuudesta säädetään erikseen. Kaivosturvallisuudesta on annettu valtioneuvoston asetus (1571/2011). Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon muun muassa eräiden mineraalien vaikutus työturvallisuuteen ja sitä koskeva velvoittava sääntely ja ohjeistus (esim. asbestia koskien).

120 §. Varautuminen kaivostoiminnan lopettamiseen. Kaivoslain 120 § sisältää säännöksen kaivostoiminnan lopettamiseen varautumisesta. Esityksellä muutettaisiin säännöstä siten, että kaivostoiminnan lopettamiseen varautumisen lisäksi kaivosluvan haltijan olisi huomioitava kaivostoiminnassa myös kaivoksen vaiheittainen sulkeminen ja alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua. Muutoksella velvoitettaisiin kaivostoiminnan harjoittaja aktiivisesti ottamaan huomioon kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen ja alueen käyttö kaivostoiminnan jälkeen niin kaivoksen suunnittelussa, rakentamisessa kuin kaivostoiminnassakin. Muutos on yhdensuuntainen 18 §:ään kaivosluvan haltijan velvollisuuksiin samalla esityksellä tehtävien lisäysten kanssa. Kaivoksen vaiheittainen sulkeminen ja kaivosalueen käyttö kaivostoiminnan päätyttyä olisi syytä nostaa uudelleen tarkasteltaviksi myös kaivosluvan myöhemmissä tarkastamispäätöksissä.

143 §. Alueen kunnostaminen. Voimassa oleva säännös alueen kunnostamisesta ei ota huomioon suljetun kaivoksen vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön, mistä syystä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 143 §:ää siten, että kaivostoiminnan harjoittajan velvollisuutena olisi aiemmin säädetyn lisäksi huolehtia siitä, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittävää haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Sama periaate käy ilmi kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevan 18 §:n 1 momenttiin ehdotettavasta uudesta 6 kohdasta. Pykälän muutettavaksi ehdotettava sanamuoto olisi yhdenmukainen 150 §:ään tehtävän sanamuotolisäyksen kanssa.

Säännös liittyy läheisesti 108 §:n mukaiseen kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten asetettavaan vakuuteen, jota tällä esityksellä ehdotetaan myös muutettavaksi. Kaivoslain 143 §:n mukaiset velvoitteet lukeutuvat 108 §:n 1 momentin b-alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi pykälään asetuksenantovaltuus, jotta tarkemmista kaivosalueen kunnostamistoimenpiteistä olisi mahdollista säätää asetuksella. Tarkemmilla päättämisvaiheen säännöksillä on vaikutus myös kaivoslain mukaisten vakuuksien määräytymiseen, sillä tarkempien säännösten perusteella kaivosviranomaisen on mahdollista tarkemmin arvioida ne toimenpiteet, jotka vakuuden on katettava ja siten arvioida tarkemmin vakuuden riittävää määrää.

Kaivosalueen kunnostamisen kokonaisuuteen kuuluu myös ympäristönsuojelulain mukaiset toiminnan lopettamisen jälkeiset velvoitteet, jotka koskevat erityisesti kaivosten jätealueita (rikastushiekka-altaat ja muut jätealueet). Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamista säädetään ympäristönsuojelulain 14 luvussa.

144 §. Louhittujen kaivosmateriaalien sekä kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistaminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin kattamaan myös kaivoksen laitteistojen ja laitteiden poistaminen kaivoksen lopettamistoimenpiteiden yhteydessä. Kaivoksen laitteet ja laitteistot on määritelty 133 §:n 2 momentissa. Koneiden ja laitteiden jättäminen kaivosalueelle voi aiheuttaa kuormitusta ympäristölle, joten ne olisi poistettava. Tavallisesti koneet ja laitteet ovat taloudellista arvoa omaavia, joten usein ne poistetaankin alueelta toiminnan lopettamisen yhteydessä. Lisäksi tehtäviin toimenpiteisiin lisättäisiin poistamisen (vieminen muualla hyödynnettäväksi tai jatkokäsittelyä varten) rinnalle muu asianmukainen sijoittaminen eli kaivosmineraalien ympäristöturvallinen sijoittaminen. Pykälän tarkentamiset liittyvät samalla esityksellä muutettavaksi ehdotettavaan 108 §:ään, jossa säädetään, mitä toimenpiteitä kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten asetettava vakuus sisältää.

146 §. Lopputarkastus. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 2 momentin 5 kohtaa ja lisättäväksi uusi 6 kohta. Muutoksen tarkoituksena olisi paliskuntien aseman yhdenmukaistaminen poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala laajennetaan koskemaan koko poronhoitoaluetta, sen sijaan, että säännökset koskisivat vain erityistä poronhoitoaluetta.

Säännösmuutos tarkoittaisi sitä, että kaivosviranomaisen olisi tiedotettava lopputarkastuksesta aina asianomaista paliskuntaa sen sijaan, että ilmoitus toimitetaan asianomaiselle paliskunnalle vain siinä tilanteessa, että kaivosalue on sijoittunut erityiselle poronhoitoalueelle.

150 §. Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toimenpiteisiin. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että kaivostoiminnan harjoittajan ilmoitusvelvollisuus kaivosviranomaiselle merkittävistä haitallisista vaikutuksista koskisi yleisen turvallisuuden ohella myös ympäristöä tai ihmisten terveyttä. Pykälän mukaisessa seurannassa voidaan havaita muitakin kuin yleiselle turvallisuudelle kohdistuvia vaikutuksia. Varsinaisten korjaavien toimenpiteiden suorittamisessa noudatettaisiin kuitenkin viranomaisten toimivallanjakoa, jossa ympäristövaikutusten osalta erityisesti ympäristönsuojeluviranomaiset olisivat toimivaltaisia.

151 a §. Kaivosviranomaisen valvontatehtävä. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä kaivosviranomaisen valvontatehtävästä.

4 §:n 2 momentin mukaan kaivosviranomaisen valvoo tämän lain noudattamista sekä hoitaa muut tässä laissa säädetty tehtävät. Valvontatehtävän tarkemmasta sisällöstä ei ole kuitenkaan säädetty. Ehdotuksen mukaan kaivosviranomaisen olisi huolehdittava kaivoslain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta ja seurannasta hankkimalla tietoja ja tekemällä tarkastuksia. Uudella säännöksellä tarkennetaan 4 §:n 2 momentin kaivosviranomaisen valvontatehtävää.

156 §. Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen. Pykälässä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Kaivoslaki mahdollistaa hallintopakon käyttämisen malminetsinnässä, kaivostoiminnassa tai kullanhuuhdonnassa ilmenneen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi ja laillisen olotilan palauttamiseksi.

Hallintopakkoasia voi tulla vireille kaivosviranomaisen omasta aloitteesta. Lisäksi hallintopakkoasiassa on vireillepano-oikeus haittaa kärsivällä asianosaisella, rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin-ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan haitalliset vaikutukset ilmenevät, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella tai muulla asiassa toimialallaan yleistä etua valvovalla viranomaisella, saamelaiskäräjillä, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät saamelaisten kotiseutualueella, kolttien kyläkokouksella, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät koltta-alueella.

Sääntelyn toimivuus edellyttää, että kaivosviranomaisen valvoo, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Tämän osalta voimassa oleva kaivoslain hallintopakkoa koskeva säännös ei ole riittävän yksiselitteinen. Pykälän muotoilua ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen mukaan kaivosviranomaisella on yksiselitteinen velvollisuus velvoittaa toiminnanharjoittaja rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseen. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka nojalla kaivosviranomaisen tulisi valvoa, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

169 §. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta. Kaivoslain 169 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Pääsääntöisesti malminetsintälupaan, kullanhuuhtontalupaan ja kaivoslupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Kaivoslain 169 §:n 1 momentin nojalla kaivosviranomaisen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhtontaluvan voimassaolon jatkamista taikka kullanhuuhtontalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuusalupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen.

Malminetsintälupapäätöstä koskeva valitus voi kohdistua johonkin rajattuun erilliskysymykseen, esimerkiksi malminetsintäalueen tiettyyn osaan. Tällainen valitus saattaa tarpeettomasti viivästyttää malminetsinnän aloittamista koko malminetsintäalueella.

Esityksessä ehdotetaan malminetsintäluvan lisäämistä pykälän soveltamisalaan siten, että kaivosviranomaisen voisi 1 momentin nojalla hakijan pyynnöstä malminetsintälupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voitaisiin valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen. Kaivosviranomaisen tulisi määräyksessä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että päätöksessä on riittävän tarkkarajaisesti yksilöity ne toimenpiteet, joihin toiminnanharjoittaja voisi valituksesta huolimatta ryhtyä. Säännös mahdollistaa siten lupapäätöstä suppeamman täytäntöönpanomääräyksen antamisen, eli kaivosviranomaisen voisi kohdistaa täytäntöönpanomääräyksen myös osaan päätöksestä. Täytäntöönpanomääräystä annettaessa kaivosviranomaisen tulisi huolehtia, että päätöksessä yksilöidyt toimenpiteet eivät tekisi muutoksenhakua hyödyttömäksi. Määräystä ei saisi siten antaa, jos toiminta tai sitä valmistelevat toimet aiheuttavat esimerkiksi peruuttamattomia tai muutoin merkityksellisiä haitallisia muutoksia ympäristössä. Lisäksi olisi mahdollista määrätä täytäntöönpanon aloittamisajankohdasta. Säännös mahdollistaisi tällöin rajoitettujen toimien aloittamisen, jotta toiminnan täysimääräinen aloittaminen ei kuitenkaan viivästyisi kohtuuttomasti muutoksenhaun johdosta. Kaivosviranomaisen voisi antaa vain sellaisen määräyksen toimenpiteistä, joiden suorittamisen jälkeen olot on mahdollista palauttaa aiempaa vastaaviksi. Lainvoimaa vailla olevan lupapäätöksen mukaisen toiminnan aloittamiseen tulisi olla perusteltu syy.

Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti hakemuksen johdosta annettavan päätöksen sisältöön sovelletaan, mitä 56 §:n 1 momentissa säädetään lupapäätöksen sisällöstä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 57 §:ssä säädetään lupapäätöksen antamisesta, ja siitä tiedotetaan noudattaen, mitä 58 §:ssä säädetään lupapäätöksestä tiedottamisesta.

Pykälän 4 momentin säännös ehdotetaan kumottavaksi päällekkäisenä sääntelynä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa. Säännöksen mukaan muutoksenhakutuomioistuimien voi valituksesta kumota 1 ja 3 momentissa tarkoitettua määräyksen tai muuttaa sitä taikka muutoinkin kieltää 1 ja 3 momentissa tarkoitettua päätöksen täytäntöönpanon, ja hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä. Samasta asiasta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 108 ja 123 §:ssä.

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 kaivosviranomaisen on antanut 1 tai 3 momentissa tarkoitettua määräyksen. Malminetsintäkorvauksen suuruus ja maksuajankohta seuraavilta vuosilta olisi sen mukainen kuin 99 §:ssä säädetään.

170 a §. Kaivosrekisteri. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi 170 a §, joka velvoittaisi kaivosviranomaisia ylläpitämään kaivosrekisteriä. Säännöksen 1 momentin mukaan kaivosviranomaisen olisi pidettävä kaivosrekisteriä, johon merkittäisiin kaivoslain mukaisten oikeuksien haltijat, oikeuksien sijainti, lupa-asioiden käsittelyyn, ratkaisemiseen ja valvontaan liittyvät tapahtumat ja asiakirjat. Kaivosrekisteriä olisi pidettävä varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuhdontalupia sekä kaivosoikeuksia koskevista asioista. Käytännössä tämä tarkoittaisi varauksiin ja edellä mainittuihin lupalajeihin liittyvien ilmoitusten, hakemusten täydennyspyyntöjen, hakemusten täydennysten, lausuntojen, mielipiteiden, muistutusten ja lupiin liittyvien päätösten ja muiden hallintotoimien tietojen kirjaamista kaivosviranomaisen käytössä olevaan kaivosrekisteriin.

Käytännössä kaivosviranomaisen on jo pitänyt kaivosrekisteriä, johon kaivosviranomaisen on merkinnyt esitettyssä ehdotuksessa mainitut tiedot. Kaivosrekisterin pitämisestä on kuitenkin tarpeen säätää lailla, jotta kaivosrekisterin pitäminen olisi kaivosviranomaisen yksiselitteinen, lakisääteinen velvollisuus.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että kaivosrekisteriin merkitään panttioikeuksia koskevat tiedot. Kaivoslain 174 §:n 1 momentin mukaan luvanhaltija voi pantata kaivoslupaansa perustuvan kaivosmineraalien hyödyntämisoikeuden tai malminetsintälupaansa perustuvan etuoikeuden. Kaivospanttioikeutta voidaan yleisesti pitää erittäin tarpeellisenä esinevakuusoikeutena, joka oikealla tavalla hyödynnettynä vaikuttanee myönteisesti hankkeiden rahoituksen ehtoihin ja saatavuuteen.

Panttioikeuden kirjaamisella on olennainen merkitys panttioikeuden sitovuuden kannalta, sillä panttioikeus tulee voimaan sivullisia sitovasti, kun kaivosviranomaisen on saanut luvanhaltijalta kirjallisen ilmoituksen panttauksesta. Menettelyä kutsutaan julkivarmistukseksi, jolla oikeustoimi eli tässä tapauksessa hyödyntämisoikeuden tai malminetsintälupaansa perustuvan etuoikeuden panttaus tulee ulkoisesti havaittavaksi. Julkivarmistus on pantinsaajan intressissä, koska ilman sitä saaja ei saavuta tavoittelevansa oikeusasemaa.

Kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:n nojalla kaivosviranomaisen tulee yksilöidystä pyynnöstä antaa tietoja sekä tarvittaessa todistus sille ilmoitetuista panttioikeuksista. Käytännön tilanteet ovat osoittaneet, että panttaustietojen julkisuutta koskevat voimassa olevat säännökset ovat epäselviä eikä panttaustietojen julkisuus käytännössä toteudu. Tällä on merkittävä haitallinen vaikutus panttioikeuden julkivarmistuksen kannalta, kun sivullisilla ei ole mahdollisuutta tarkistaa malminetsintäluvan tai hyödyntämisoikeuden panttaustietoja kaivosviranomaisen rekisteristä. Tietojen julkisuutta koskevaa sääntelyä on siten tarpeen täsmentää.

Ehdotetun uuden säännöksen 2 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus saada otteita kaivosrekisteristä. Tämä koskee myös panttausta koskevia tietoja, koska kaivosviranomaisen rekisteriin merkityt panttioikeuksia koskevat tiedot olisivat julkisia. Säännöksessä ei ole tarpeen säätää otteiden maksullisuudesta, sillä kaivoslain 175 §:ssä säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta. Lisäksi momentissa olisi viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, jota sovellettaisiin myös kaivosrekisteriin merkittyihin tietoihin.

Säännöksen 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen, jotta kaivosrekisteriin merkittäviä tietoja olisi mahdollista tarkentaa asetuksella.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kaivoslain nojalla on annettu kolme asetusta: valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (391/2012), valtioneuvoston asetus kaivosturvallisuudesta (1571/2011) sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetus kaivosten nostolaitoksista (1455/2011).

Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta on yleinen kaivoslain säännöksiä täsmentävä asetus, jossa säädetään muun muassa malminetsintään, kullanhuuhdontaan ja panttaukseen liittyvistä ilmoitusmenettelyistä, lupamenettelyistä sekä kaivosten vuosittaisesta toimintaan liittyvästä selvityksestä, louhintakorvauksen vahvistamista varten annettavista tiedoista, kaivostoimituksen rekisteröinnin ilmoittamisesta sekä kaivosviranomaisen päätöstä koskevasta valituksesta ilmoittamisesta. Kaivosturvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään kaivoksen suunnittelusta ja rakentamisesta, sisäisestä pelastussuunnitelmasta ja henkilöstön kouluttamisesta, kaivosturvallisuudesta, kaivosturvallisuusluvasta sekä kaivosturvallisuuden valvonnasta. Kaivosten nostolaitoksista annetussa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetään nostolaitosten rakenteellisista vaatimuksista sekä niiden asentamiseen, käyttöön, kunnossapitoon ja tarkastukseen liittyvistä vaatimuksista.

Esitys ei edellytä uusien lakia alemman asteisen säännösten voimaan saattamista sen sijaan esityksen sisältyy useiden uusien valtuutuslainsäätöjen lisäämistä kaivoslain säännöksiin, jotka edellyttävät muutoksia kaivostoiminnasta annettuun valtioneuvoston asetukseen.

Esityksen nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisi antaa tarkempia säännöksiä etsintätyötä ja malminetsintään liittyvistä ilmoitusmenettelyistä, yleisölle avoimien tilaisuuksien sisällöstä ja menettelyistä, kullanhuuhdonta-, malminetsintä- ja kaivosluvista annettavista määräyksistä, varauspäätöksen sisällöstä, kaivoslupa- ja kaivosluvista annettavista määräyksistä, alueen kunnostamisesta kaivostoiminnan päätyttyä, kaivosrekisteriin tallennettavista tiedoista sekä panttaustodistusten sisällöstä. Esityksen edellyttämät tarkemmat säännökset olisi tarkoitus lisätä kaivostoiminnasta annettuun valtioneuvoston asetukseen.

Samalla kaivostoiminnasta annettuun valtioneuvoston asetukseen tehtäisi apulaisoikeuskanslerin (OKV/2011/1/2018) edellyttämä muutos koskien ristiriitaa valtioneuvoston asetuksen ja kai-

voslain välillä liittyen luvan voimassaolon jatkamista koskevan hakemuksen toimittamisen aikatauluun. Asetuksessa säädetään aikataulusta rajoitetummin kuin laissa. Asetuksen säännös aiheuttaa hallinnollista epäselvyyttä ja oikeudellista epävarmuutta.

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.3.2023.

Yleinen siirtymäsäännös koskisi ennen lain voimaantuloa jätettyjen lupahakemusten ja muiden asioiden käsittelyä.

Kaivoslupaa koskevat lupamääräykset olisi tarkistettava vastaamaan tämän lain vaatimuksia seuraavan kerran luvan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai jos lupaa on tarpeen muuttaa 69 §:n perusteella jo aiemmin, niin siinä yhteydessä. Kaivosluvut tulisi saattaa tämän vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Jos kyse olisi olemassa olevan kaivoksen vähäisestä laajentamisesta (vähäinen apualue tai alue), voidaan soveltaa voimassa olevan lain 47 §:n 4 momentin mukaista menettelyä. Tämä menettely on mahdollista, kun hakemus on jätetty viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämän jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin sovelletaan uuden lain mukaista 47 §:n 5 momentin vaatimusta, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

10 Toimeenpano ja seuranta

Sidosryhmiä ja asianomaisia viranomaista tullaan tiedottamaan ja tarpeen mukaan kouluttamaan lakiesityksen sisältämistä muutoksista.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kaivoslain muutosten toimeenpanoa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Erityisesti tällä ulkopuolisella arvioinnilla arvioidaan varausmekanismia (mukaan lukien varausmaksun suuruus ja toimivuus) ja vakuuksia (mukaan lukien poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä koskevan vakuuden toimivuus ja ajallinen kattavuus) koskevien muutosten vaikuttavuutta. Kaivoslain uudistamisen kanssa samanaikaisesti on ollut viireillä useampia kaivosalaa koskevia lainsäädäntöhankkeita, kuten luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, ympäristönsuojelulain jätevakuussäätelyn muuttaminen, ympäristövaikutusarvioinnin uudistamista koskeva hanke (ympäristövahinkorahasto, niin sanottu TOVA-lainsäädäntöhanke) ja kaivosveroa koskeva lainsäädäntöhanke. Kaivoslain muutosten toimeenpanon arvioinnin yhteydessä on syytä tarkastella myös kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksia.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Luonnonsuojelulain uudistaminen

Eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022). Esityksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua lainsäädännön toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen

myötä, lisätä luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostaa ja selkeyttää hallinnollisia menettelyjä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä.

Yhtenä kaivostoimintaa koskevana asiana uudistuksessa on kysymys malminetsinnästä luonnonsuojelualueilla. Hallituksen esityksen mukaan kansallispuistoissa, luonnonpuistoissa tai valtion muilla luonnonsuojelualueilla ei saa ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää. Kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa on kuitenkin mahdollista tietyin edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä geologiselle tutkimukselle. Lisäksi valtion muilla luonnonsuojelualueilla on mahdollista myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä malminetsintään. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminta vaaranna alueen perustamistarkoitusta, eikä aiheuta suojelun perusteena oleville lajeille tai luontotyypeille, vesitaloudelle, maisemalle taikka saamelaiden oikeuksille alkuperäiskansana vähäistä suurempaa haittaa, ellei haittaa saada lupaehdoin poistettua. (Esityksen 49, 51–52 §)

Kaivoslakia koskevan esityksen 44 §:n 2 momentissa varausalueita koskevissa rajauksissa viitataan luonnonsuojelulakiin. Kohta tulee yhteensovittaa sen mukaisesti, mitä eduskunta luonnonsuojelulaista päättää.

TOVA-lainsäädäntöhanke

Ympäristöministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämiseksi. Hankkeessa ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristövahinkorahastoa koskeva laki. Ympäristövahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Lisäksi rahastosta myönnettäisiin harkinnanvaraisia avustuksia hyvinvointialueen pelastustoimen ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin. Tarkemmat tiedot uudistuksesta ympäristöministeriön hankesivuilla (hanketunnus YM033:00/2019, <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM033:00/2019>).

Kaivoslain vakuussäätely, ympäristönsuojelulain jätevakuussäätely ja ympäristövahinkorahastoa koskeva säätely muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka toteuttaa hallitusohjelman kirjausta kaivosten vakuussäätelyn kehittämisestä, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Kaivosmineraalivero

Valtiovarainministeriössä on valmistelussa kaivosmineraaliveroa koskeva hallituksen esitys. Lisää tietoja hankesivuilla (VM008:00/2022, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM008:00/2022>).

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä esitetään momentille 32.01.08 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot) 160 000 euroa määrärahaa kaivoslain muutosten toimeenpääntöön liittyviin tehtäviin.

Kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tehtävät lisääntyisivät lupamenettelyihin ehdotettujen muutosten vuoksi merkittävästi. Muutokset edellyttävät vuosina

2023 - 2025 kolme henkilötyövuotta säädösmuutosten toimeenpanemiseksi sekä hakemusruuhkan purkamiseksi, ja siitä eteenpäin uusien tehtävien resurssitarpeeksi arvioidaan kaksi henkilötyövuotta. Henkilöstökustannukset ovat vuosina 2023–2025 250 000 euroa vuodessa ja vuodesta 2026 eteenpäin 160 000 euroa/v. Ruuhkan purkamiseen liittyviä tehtäviä voidaan rahoittaa vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentille 32.01.08 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot) ehdotettavasta lupamenettelyjen vauhdittamiseen liittyvästä 500 000 euron määrärahalisäyksestä. Lisäksi kustannuksia aiheutuu kaivosrekisterin uudistamisesta ja sähköisestä asiointijärjestelmästä yhteensä 350 000 euroa vuosina 2023–2024 ja sen jälkeen järjestelmän ylläpitokustannuksiksi arvioidaan 40 000–60 000 euroa/vuosi. Kertaluonteiset järjestelmäkustannukset on tarkoitus kattaa momentin 32.01.10 (Digitilisaation kehittäminen) määrärahasta.

Lupamenettelyjä koskevat muutokset kohdentuvat lupa-asioihin, joista maksuperustelain mukaan peritään luvanhakijoilta omakustannusperiaatteen mukaisesti lupamaksu. Tukesin maksumaksujen momentilla 12.32.20 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulot) arvioidaan kasvavan muutosten vuoksi 150 000 eurolla vuodessa.

Varausmaksun käyttöönotto tulisi tuottamaan arviolta 1–2 miljoonaa euroa vuodessa varausmaksutuloja maksun ohjausvaikutuksesta riippuen. Arvio perustuu varausilmoitusten keskimääräiseen vuosimäärään (50–100 kappaletta) ja varausalueen keskimääräiseen kokoon (240 km²). Arvio on varovainen ottaen huomioon ehdotuksessa esitettävät varausalueiden alueelliset rajaukset (alueille, joille ei voi myöntää malminetsintälupaa kaivoslain perusteella, ei voisi jatkossa tehdä varausilmoitusta) ja varausmaksun käyttöönoton tavoitteena oleva ylisuurten varausalueiden vähentyminen. Varausmaksut maksettaisiin kaivosviranomaiselle, joka tulouttaisi ne valtion budjetin tulopuolelle momentille 11.19.09 (Muut verotulot).

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Yleistä

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoitetta kaivosten ympäristönsuojelun parantamisesta, jonka keinoina mainitaan seuraavat:

”Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.” Tavoitteen saavuttamiseksi esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmassa tunnistettuja keinoja kaivoslainsäädännön uudistamiseksi siten, että hallitusohjelmaan kirjatut kaivoslainsäädännön uudistuksen lähtökohdat, ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen, huomioidaan. Hallitusohjelman kirjauksella ympäristönsuojelun parantamisesta on liittymäkohtia myös muiden hallinnonalojen lakeihin. Keskeinen on ympäristönsuojelulaki, jota sovelletaan sen 2 §:n mukaan teolliseen ja muuhun toimintaan josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan myös toimintaan, josta syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Tässä esityksessä ehdotetaan sellaisia muutoksia, jotka liittyvät kaivoslain soveltamisalaan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Voimassa olevan kaivolain kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 273/2009) yhteydessä hallitus katsoi, että esitys voitiin säätää normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä,

mutta esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi oli syytä pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esityksessä otettiin erityisesti esille omaisuuden suoja, elinkeinovapautta, ympäristöperusoikeutta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista sekä oikeusturvaa ja saamelaisten oikeusasemaa arvioitiin lähinnä perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja säännösten näkökulmasta. Laissa tarkoitettujen luvanhaltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia tarkasteltiin omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatu elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 20 §:n sisältämän ympäristöperusoikeuden merkitys tuotiin esiin sekä muiden oikeuksien tulkintaan vaikuttavana tekijänä että sisällöllisiä ja menettelyllisiä säännöksiä edellyttävänä säännöksenä. Lisäksi sääntelyä tarkasteltiin perustuslain 21 §:n oikeusturvaa säännösten, saamelaisten oikeuksia koskevien perustuslain 17 §:n 3 momentin säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten, perustuslain 9 §:n 1 momentin liikkumisvapaus säännöksen, perustuslain 10 §:ssä turvatu yksityiselämän ja kotirauhan suojan samoin kuin perustuslain 8 §:ssä vahvistetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Säättämisyjärjestysperusteluihin sisältyi myös arvio ehdotetuista valtuutussäännöksistä perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta sekä kuntien tehtävistä perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2010 vp) katsoi, että hallituksen esityksen sääntely oli pääosaltaan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Se edellytti kuitenkin, että viittaus rikoslakiin lakiehdotuksen 153 §:n 2 momentissa oli rajattava koskemaan vain sen 1 ja 2 §:ää. Valiokunta edellytti, että säännöstä oli täydennettävä niin, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä.

Tämän lakiehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet ovat perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja, 18 §:n elinkeinovapaus, vastuuta ympäristöstä koskeva 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti, valtion veroja ja maksuja koskeva 81 § sekä saamelaisten oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskeva 17 §. Lisäksi merkitystä on 22 §:n perusoikeuksien turvaamisella ja 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevalla säännöksellä. Esityksessä on myös asetuksenantovaltuuksia, joita koskee perustuslain 80 §.

Perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) kannan mukaan perusoikeuksien rajoittamisen on perustuttava laintasoiseen säädökseen. Perustuslakivaliokunta on asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ehdotettava kaivoslaki sisältää lukuisia valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettua sääntelyä on siten kokonaisuudessaan arvioitava myös perustuslain 80 §:n kannalta. Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan on edellytetty sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (PeVL 25/2005 vp, s.4. ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella, mutta tällöinkin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Esitettyjen muutosten ei katsota olevan perusoikeuksien kannalta merkittäviä. Ehdotetut säännökset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joita voidaan pitää perustuslain 80 §:n mukaisina.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta: vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän perustelujen mukaan vastuu kattaa elollisen luonnon (eliöt ja kasvit), elottoman luonnonympäristön (maan ja kallioperän) sekä ihmistoiminnan tuloksena syntyneen kulttuuriympäristön (rakennukset ja maisemat). Vastuu tarkoittaa sekä aktiivisen tekemisen että passiivisen pidättäytymisen ympäristön vahingoittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Säännöksellä on yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen ja 14 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Terveellistä ympäristöä on tulkittu laajasti niin, että se sisältää myös maisema-arvot.

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta kaivostoiminnassa lainsäädännön kokonaisuuden hallintaa, kuten kaivoslain ja ympäristönsuojelusta annetun lain säännösten muodostaman kokonaisuuden ymmärtämistä, sekä kaivostoimintaa ohjaavien viranomaisten, kuten kaivosviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisten, yhteistyötä. Tämä edellyttää myös säännösten selkeyttä niin, että viranomaiset tuntevat vastuullaan olevat asiat. Tähän pyritään esitettyjen säädösmuutosten lisäksi edellä mainituilla kaivosasetukseen tehtävillä tarkennuksilla.

Säännösten tarkoituksena on turvata, ettei kaivostoimintaa ja muuta lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa harjoiteta luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä vaarantavalla tavalla. Lisäksi säännösehdoitusten pitää, kuten nykyisinkin, perustua luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteille. Kaivostoiminnassa on usein kytkentä kahden perusoikeuden välillä - omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden.

Yhtäältä perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Ehdotuksen mukaan kaivoslain 1 §:n nojalla kaivoslain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö (voimassa olevan kaivoslain mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä). Lisäksi 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi lain tarkoituksen toteuttamisessa huomioon otettavaksi vaikutukseksi luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen säästävä käyttö ehdotetaan muutettavaksi luonnonvarojen kestäväksi käytöksi. Yleisiä periaatteita koskevaan 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi, että kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti ja että niin pitkälle kuin mahdollista varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä ja vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa malminetsintä- ja kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa (51, 52 §). Ehdotuksessa on terveellinen ympäristö otettu huomioon kaivoksen sulkemista koskevissa ehdotuksissa. Ehdotuksessa tarkennetaan kaivoksen sulkemiseen liittyvää sääntelyä ja otetaan myös vaiheittainen sulkeminen sääntelyn kohteeksi (18, 52, 120, 143, 144 §). Säännösehdoituksissa on otettu huomioon se, että kaivostoiminta käytännössä aina edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupaan. Se, ettei kaivostoimintaa voida aloittaa ennen kuin toiminnanharjoittaja on saanut kaikki toimintaa varten tarvittavat luvat, kuten ympäristölupaan, varmistaa osaltaan, ettei toiminta voi rikkoa ympäristöperusoikeutta koskevaa 20 §:n 1 momenttia. Sekä kaivoslain että ympäristölainsäädännön mukaisiin lupiin kuuluvat laajat tiedoksiantosäännökset menettelyineen varmistavat, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty oikeus jokaiselle vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon muun muassa muistutuksin ja mielipitein turvataan. Esityksen mukaisilla velvoitteilla järjestää yleisölle avoimia tilaisuuksia parannetaan myös yleisön tiedonsaantia, millä lisätään tiedonsaantia myös ympäristöstä (14, 18, 28, 39 §). Yksittäiseen kaivoshankkeeseen sovelletaan useita muitakin vuorovaikutusprosesseja, kuten kaavoitusmenettelyjä, ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetun lain YVA-menettelyä sekä ympäristönsuojelulain ympäristölupamenettelyä.

Kaivoslakia koskevassa esityksessä on pyritty selventämään kaivoslupan ja ympäristölupan sääntelykohteita esimerkiksi edellä mainituilla 51 ja 52 §:n säännöksillä, lisäksi 52 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että kaivoslupaan liitettyillä lupamääräyksillä ei kuitenkaan osaksikaan voida ratkaista ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupaa rajaavalla tavalla. Myös ympäristövastuuperusoikeuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että järjestöillä ja kansalaisilla on selkeä käsitys eri lupien sääntelemästä kokonaisuudesta. Vain tällöin sekä kaivostoimintaa ohjaavien lakien, kaivoslain ja ympäristölakien laajoilla tiedoksianto- ja kuulemisvelvoitteilla on tosiasiallista merkitystä. Tähän liittyen esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn (31 a §). Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn (107–109 §) ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle (12 §), millä voidaan katsoa olevan merkitystä ympäristöperusoikeuden kannalta.

Edellä mainitut ehdotukset kytkeytyvät ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteuttamisen varmistamiseen.

Omaisuuksensuoja

Kaivoslainsäädäntö on niin Suomessa kuin kansainvälisestikin ollut perinteisesti lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä erillinen kokonaisuutensa. Erityisesti erot liittyvät maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväkseen maaperän aineksia. Omaisuuden suoja koskeva perusoikeuslauseke sisältyy perustuslain 15 §:ään. Pykälän 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, kuten omistusoikeus. Omistusoikeus koostuu vakiintuneesti omistajan hallintaoikeudesta, omistajan määräämisvallasta ja omistajan nauttimasta suojasta. Kaivostoiminnassa omistusoikeus koskee sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden omistusoikeutta. Kaivoslaissa omaisuuden suojaan voidaan puuttua pakkolunastuksella tai omaisuuden käyttöä rajoittamalla. Omaisuuden käyttörajoituksia koskeva asia ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Pakkolunastusta tai siihen verrattavaa toimenpidettä koskeva asia ratkaistaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan, jolloin on arvioitava, onko kyseessä yleinen tarve ja onko kyseessä täysi korvaus. Kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden oikeuksien rajoittamista on pidetty vakiintuneesti hyväksyttävänä, koska kaivostoiminta edistää yleisiä etuja, kuten alue- ja paikallistaloutta ja työllisyyttä. Lisäksi se tuottaa raaka-aineita, myös huoltovarmuuden tarpeisiin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslain 15 §:ää on arvioitava sellaisten kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden kannalta, joiden varallisuusoikeuksiin malminetsintä tai kaivostoiminta vaikuttaa joko välittömästi tai välillisesti. Kullanhuuhtonta tapahtuu valtion maalla, joten sen sääntelyyn liittyviä muutoksia ei ole tarpeen arvioida toisin kuin malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Joissakin tapauksissa perustuslakivaliokunta on hyväksynyt omaisuuden suoja rajoittavien säännösten muodostumisen verraten joustaviksi ja yleisluonteisiksi. Kaivoslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2010 vp) perustuslakivaliokunta piti seurausta väistämättömänä mutta hyväksyttävänä kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuuden vuoksi. Se piti hyväksyttävänä erityisesti lupasääntelyn jättämistä ”jonkin verran yleisluontoisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan”.

Tässä esityksessä ehdotetaan muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, sekä maisemallisten, ympäristöllisten ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien kysymysten huomioon ottamista lupaharkinnassa. Muutoksilla on merkitystä myös hallinnon selkeyden ja ennalta arvattavuuden vuoksi. Hallitus katsoo, että näiden tarkennustenkin jälkeen lupaehdot säilyvät toiminnan kannalta riittävän joustavina. Tarkennukset eivät myöskään aiheuta merkittäviä lisärajoitteita omistajan suoja ajatellen.

Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin: tutkimussuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamista ja toimintaan soveltuvan lainsäädännön noudattamista sekä maanomistajien suostumuksen edellyttämistä (46, 61–61 a §). 61 a §:n mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä olisi alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen tai kiinteistöjen omistajien suostumus, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Ehdotuksen mukaan annettu suostumus olisi voimassa, kunnes malminetsintälupa raukeaa tai peruutetaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, ja PeVL 10/2007 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvautun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksella edistetään maanomistajan asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Omaisuudensuojan kannalta säännöksessä vastakkain punnittavana ovat siten maanomistajien perustuslaissa suojattu omaisuudensuoja ja toiminnanharjoittajien omaisuudensuoja. Maanomistajien oikeus omistamaansa maahan turvataan. Sääntelyn oikeasuhtaisuus on valmistelussa otettu huomioon edellyttämällä ainoastaan maanomistajien enemmistön suostumusta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suostumuksen edellyttäminen jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä vahvistetun oikeushenkilöiden omaisuudensuojan laajalle ulottuvia rajoituksia mahdollistavan luonteen sekä sääntelyn taustalla vaikuttavien syiden vuoksi voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely ulotu toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan tavalla, jota tulisi pitää omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena.

Perusteltujen odotusten suoja

Omaisuuden perustuslainsuojan on katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaan ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 45/2002 vp, s. 2/II—3/I) Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 13/2003 vp, s. 2). Elinkeinovapaus on läheisessä yhteydessä omaisuudensuojaan, ja perusteltujen odotusten suoja vaikuttaa myös toiminnanharjoittajien elinkeinovapauden toteutumiseen.

Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, etteivät yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat voi perustellusti olettaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. (Ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7/I) Valiokunta on korostanut tätä lähtökohtaa vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivien liikeyritysten kohdalla. (PeVL 56/2005 vp, s. 2/II, PeVL 31/2006 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn oikeasuhteisuuden sekä sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden kannalta. (PeVL 13/2003 vp, s. 2, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I) Lakiesityksessä erityisesti lupaehtoihin ja lupaprosesseihin vaikuttavan sääntelyn muutoksilla voi olla vaikutusta kaivostoimintaa ja

malminetsintätoimintaa harjoittaviin, jo toimintaa harjoittaviin ja sijoituksia tehneisiin toimijoihin. Viimeistään laissa säädetyn siirtymäajan jälkeen lupamääräykset olisi saatettava vastaamaan ehdotetun lain vaatimuksia. Lupien ehtoihin vaikuttavat erityisesti kaivostoiminnan kytkeminen kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan sekä maanomistajien suostumusta koskevaan sääntelyyn ehdotetuilla muutoksilla.

Kaivostoiminnalla voi olla merkittävää vaikutusta alueiden ympäristöön ja kuntalaisiin. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Ehdotetulla muutoksella pyritään lisäämään kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä. Kaivostoiminnan liittäminen lain mukaisesti laadittuun kunnan kaavaan ei näyttäydy perusteltujen odotusten suojan kannalta ongelmallisena. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamiseen. Institutionaalista tukea sääntelyn yhteiskunnalliselle päämäärälle voidaan johtaa perustuslain 20 §:ssä turvasta ympäristöperusoikeudesta. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä takaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lain 61 a §:än ehdotetulla uudella sääntelyllä kytkettäisiin malminetsinnän jatkaminen maanomistajien enemmistön suostumukseen. Maanomistajien suostumusta koskevan sääntelyn tavoitteena on parantaa maanomistajien asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Sääntelyllä turvataan maanomistajien perustuslaissa turvattua oikeutta omistamaansa maahan. Sääntelyn oikeasuhtaisuus on valmistelussa otettu huomioon edellyttämällä ainoastaan maanomistajien enemmistön suostumusta, sillä suostumuksen edellyttäminen jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta vaikeaa.

Ehdotetut sääntelyratkaisut asettavat velvoitteita lähinnä oikeushenkilöille. Vaikka kaivoslain tarkoittamia toimintoja harjoittava voi lain mukaan olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamissa yksiköissä. Omaisuuden suoja suojaa lähtökohtaisesti erityisesti luonnollisia henkilöitä. Myös oikeushenkilöt voivat kuitenkin nauttia omaisuuden suojaan ainakin välillisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojaan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (Esim. PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, PeVL 10/2007 vp, s. 2 ja PeVL 55/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvattun omaisuuden suojaan kanssa. (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp, s. 3/I) Tyypilliset kaivosalalla toimivat yritykset ovat huomattavasti keskimääräistä yritystä suurempia.

Kaivoslupaa koskevat lupamääräykset olisi tarkistettava vastaamaan ehdotetun lain vaatimuksia seuraavan kerran luvan tarkistamisen yhteydessä tai jos lupaa on tarpeen muuttaa jo aiemmin, niin siinä yhteydessä. Kaivoslupat tulisi saattaa ehdotetun lain vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Säättämällä pitkistä viiden vuoden takarajasta lupamääräysten tarkistamiselle mahdollistetaan toiminnanharjoittajien varautuminen sääntelyn vaikutuksiin. Voimassa oleviin malmietsintälupiin ehdotetun lain perusteella tulevat

uudet vaatimukset tulisivat sovellettaviksi määräaikaisten malminetsintälupien voimassaolon jatkamista koskevan lupamenettelyn yhteydessä, eli lupia uusittaessa.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7).

Yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Eräiden valiokunnan lausuntojen mukaan on voitu lailla säätää lupaviranomaisen toimivallasta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa ja sen ehtoja, vaikka luvanhaltija ei ole muutosta hakenut tai muutokseen suostunut. Tällöin toimivalta on sääntelyn suhteellisuuden takia tullut kuitenkin rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2-3). Yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta lupaehtojen muuttamisella ei saa myöskään aiheuttaa kohutuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle (PeVL 44/2004).

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain vakuussääntelyn tiukentamista, malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen ehtojen tiukentamista, luvan hakijaa koskevien edellytysten tiukentamista ja muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Ehdotetuilla muutoksilla on osaltaan vaikutusta elinkeinovapauden kannalta.

Elinkeinovapaus ja yhdenvertaisuus

Lain 47 §:n 4 momentin muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta. Muutos poistaisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta muun selvityksen rinnastamisen kaavoitukseen, mitä ei ole koettu tasapainoisena vaihtoehtona kaavoitukselle. Sääntelyssä muutoksella kaivostoiminta sidottaisiin nimenomaisesti perustumaan kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan. Sääntelyssä on kysymys eräänlaisesta kaivosalan erityiskohtelusta, sillä ehdotetut säännökset eivät vastaavina koske muita luvanvaraisia elinkeinotoiminnan aloja. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain perusteella luvanvaraisessa elinkeinotoiminnassa, kuten metalliteollisuudessa, sijoituspaikan valintaa koskevan harkinta tehdään yksistään ympäristöluvan hakuprosessissa tehtävän sijoituspaikan arvioinnin yhteydessä. Erityiskohtelua sisältävää sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentin sisältämän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Ehdotettu sääntely koskee lähinnä oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Vaikka kaivoslupan hakijana voi lain 31 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta kaivostoiminnasta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamissa yksiköissä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että tällaisessa sääntelyssä yhdenvertaisuusnäkökulmalla on suhteellisen vähäinen merkitys. (PeVL 37/2010 vp, s. 3/I)

Valiokunta on käytännössään todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Valiokunta on korostanut, että näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL, 11/2012 vp, s. 2/I, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Lainsäädännössä erilaisia toimintoja kohdellaan usein toisistaan poikkeavalla tavalla niihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kaivostoiminnalla voi olla merkittävää vaikutusta alueiden ympäristöön ja kuntalaisiin. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Tarkoituksena on lisätä kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä.

On myös huomioitava, että vaikka ympäristölupamenettelyssä ei edellytetä toiminnan sitomista suoraan kunnan laatimaa yleis- tai asemakaavaan kuten ehdotetussa sääntelyssä, tulee kaavoitus myös muussa ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa ottaa huomioon. Ympäristönsuojelulain 12 §:n mukaan luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Erottelevaa sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perusteleva yhteiskunnallinen intressi on oikeassa suhteessa poikkeamisen ulottuvuuteen ja saa institutionaalista tukea useista muista perusoikeuksista, kuten perustuslain 20 §:ssä turvatusta ympäristöperusoikeudesta.

Varausmaksu

Hallituksen esityksessä ehdotettu varausmaksu on merkityksellistä valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta. Ehdotettu varausmaksu ei ole korvaus tai maksu, sillä varaushilmoituksen oikeusvaikutus rajoittuu vain etuoikeuteen malminetsintähakemuksen jättämiseen. Varaus ei oikeuta konkreettisiin toimiin alueella, mikä on sen oleellinen ero verrattuna malminetsintälupa- tai kaivoslupa- Varausmaksu ei siis vertaudu maanomistajakorvaukseen, joita maksetaan malminetsintäluvan ja kaivoslupan perusteella. Varausmaksun suuruus ei

myöskään perustu varausilmoituksen käsittelystä viranomaiselle aiheutuviin kuluihin, joten sitä ei ole pidettävä maksuna. Varausmaksulla on tarkoitus ohjata varaajien käyttäytymistä ja saada varaajat pienentämään varausalueita nykyisestä. Varausmaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero.

Valtion veroista säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen (HE 1/1998 vp, s. 134/II).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden veron, varausmaksun, käyttöönottoa. Varaaja maksaisi valtiolle varausalueen pinta-alan perustuvaa varausmaksua. Varausmaksun käyttöönotolla kannustetaan varaajia rajaamaan varausalueiden kokoja. Esitys sisältää myös perustuslain vaatimat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista (98 a §) sekä verovelvollisten oikeusturvasta (98 e §).

Oikeusturva

Oikeusturvavaatimus on erittäin tärkeä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Sillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään. Yleisesti kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää täyttämään oikeusturvavaatimukset. Kaivoslain säännösten on katsottu täyttävän perustuslain 21 §:n kuin 20 §:n 2 momentin vaatimukset (PeVL 32/2010). Näiltä osin ei esitykseen sisälly muutoksia. Varauspäätöksiä koskevaa valitusoikeutta ei esitetä laajennettavaksi, koska varauksen oikeusvaikutukset rajautuvat vain etusijaan malmientsintähakemuksen tekemiseen (KHO:2021:145).

Saamelaisien oikeudet alkuperäiskansana

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vakiintuneesti katsotaan, että säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten poronhoidon, perinteisen kalastuksen ja metsästyksen sekä käsityön harjoittaminen (HE 309/1993, PeVL 29/2004 vp, PeVL 21/2007). YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluilta henkilöiltä ei saa muun ohessa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. Tämä kulttuurin määritelmä kattaa myös saamelaisten perinteisen poronhoidon. Poronhoidon osalta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaan erityisellä poronhoitoalueella maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolaki on otettava huomioon kaivoslainsäädännön mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä. Voimassa olevan kaivoslain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaltiokunta totesi, että 50 §:n olennaisuuskriteerit asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa ja katsoi, että olisi tärkeää, että olennaisuuskriteerejä arvioitaisiin perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-so-

pimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010). Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintä lupaa, kaivos lupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saa ensinnäkään myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saa myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Näiden lainkohtien voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin että YK:n ihmisoikeuskomitea KP- sopimuksen 27 artiklan kanssa. (YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 (50) mukaan sopimuksen artikla 27 edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimia vähemmistöön kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi.)

Kulttuurin suojeleminen edellyttää KP-sopimuksen mukaan myös, että vähemmistöyhteisöjen edustajat saavat tehokkaasti osallistua heihin vaikuttavaan päätöksentekoon. Kaivostoiminnan osalta saamelaisten osallistuminen heihin vaikuttavaan päätöksentekoon on varmistettu erityisesti lain 38 §:n mukaisella menettelyllä. Lisäksi saamelaisten osallistumisoikeuksien kannalta on merkittävä lakiehdotuksen 47 §:än vaatimus kaivostoiminnan perustumisesta asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivostoiminnan ja kaivostoiminnan apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kaavavalmistelun yhteydessä selvitetään muun muassa poronhoidon, matkailun ja kalastuksen sekä kaivostoiminnan vaatimien alueiden ja infran edellyttämät alueet. Lisäksi saamelaiskäräjät on jäsenenä Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä, jossa käsitellään laajasti maakunnan kehittämistä, elinkeinotoimintaa mukaan lukien kaivostoiminta ja rahoitusmahdollisuuksia. Tähän liittyvää asiakirjaa, lakisääteistä maakuntaohjelmaa, Lappisopimusta on ollut valmistelemassa myös saamelaiskäräjät.

KKO:n ratkaisussa (KKO:2022:26), joka koski luvatonta kalastusta valtion vesialueella korkein oikeus katsoi, että kalastuslupa ja siihen liittyvät lupakäytännöt aiheuttavat niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Siten kalastuslain säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin. Kaivoslain soveltamisen käytännössä ei kuitenkaan ole tullut esiin toimia, jotka estäisivät saamelaisten oikeuksien toteutumisen vastaavalla tavalla. Kaivoslain mukainen toiminta on yleensä paikallista, ja saamelaisten oikeuksien kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevia toimintoja voidaan poistaa lupamääräyksillä, ellei ole perustetta evätä lupaa kokonaan.

Lakiehdotuksessa on useita kohtia (1, 34, 38, 51, 52, 54 §), joilla on vaikutusta saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Koska muun muassa perustuslakivaliokunnan esittämän huomautuksen taustasyynä on useissa tapauksissa lupien saamelaisiin kohdistuvien arvioinnin laatu, on lakiehdotuksessa esitetty tarkennuksia sekä lupahakemuksia koskevaan 34 §:ään että asian selvittämistä ja yhteistyömenettelyä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella koskevaan 38 §:ään. Lain 38 §:n soveltamista on esitetty selkeytettäväksi niin, että jo hakemuksessa on hakijan arvioitava tulevan toimintansa vaikutus saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Kaivosviranomaisen on hakemusta vastaanottaessaan varmistettava arvion laatu ja selkeys. Näin tätä selvitystä voidaan 38 §:n mukaisen menettelyn pohjana. Tarkoituksena ei kuitenkaan voi olla, että tällä tarkennuksella ohjataan hakijaa hankkimaan hakemukseen liitettävä selvitys saamelaiskäräjiltä. Tällöin 38 §:n menettelyssä saamelaiskäräjät arvioisivat omaa selvitystään, ja se heikentää käräjien mahdollisuutta objektiiviseen arviontiin. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen (KHO:2014:111) mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston velvollisuutena lupaviranomaisena on turvata, että

kaivoslain 38 §:n mukainen menettely toteutuu. Sen sijaan eri osapuolten passiivisuus tai osallistumatta jättäminen ei voi estää lupa-asian ratkaisemista. Tällöin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tekee selvityksen. Muutosten tavoitteena on parantaa saamelaisten perustuslain turvaamaa asemaa.

CETA-sopimus ja muut investointisuojausopimukset

CETA-sopimuksen sijoitusten suoja 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 tarkoituksia. 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 kohuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Ehdotetulla kaivoslain muutoksella korostettaisiin kuntakaavoituksen merkitystä kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Tältäkin osin ehdotetut muutokset eivät itsessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia. Esitys on CETA-sopimuksen ja yleensä investointisuojausopimusten osalta lainsäätäjän liikkumavaran puitteissa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kaivoslain (621/2011) 169 §:n 4 momentti sellaisena kuin se on laissa 515/2016, *muutetaan* 1 §:n 1 ja 4 momentti, 3 §, 6 §:n 5 kohta, 8 §:n 1 momentti, 11 §:n 2 momentin 5 kohta, 12 §:n otsikko sekä 2 ja 4 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 §:n 3 momentti, 18 §:n 1 momentin 4 kohta, 24 §:n 2 momentti, 27 §:n 2 momentti, 28 §:n 2 momentti, 30 §:n 2 momentti, 32 §, 34 §:n 2 momentin 1 kohta, 38 §, 46 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta, 47 §:n 4 momentti, 48 §:n 1 momentti ja 2 momentin suomenkielinen sanamuoto, 51 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta, 52 §:n 3 momentin 4 ja 5 kohta, 54 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohta, 55 §:n otsikko, 56 §:n 1 momentti, 58 §:n 5 momentti, 59 §:n 2 momentti, 61 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohta, 62 §:n 2 momentti, 63 §:n 2 momentin 3 kohta, 65 §:n 2 momentin 3 kohta, 73 §:n 2 ja 3 momentti, 74 §:n 2 ja 5 momentti, 76 §:n 1 momentti, 77 §:n 1 momentti, 107 ja 108 §, 112 §:n 1 momentti, 120 ja 143 §, 144 §:n otsikko sekä 1 ja 3 momentti, 146 §:n 2 momentin 5 kohta, 150 §:n 2 momentti, 156 §:n 1 ja 2 momentti sekä 169 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § laissa 530/2014, 32 § osaksi laissa 578/2019, 34 §:n 2 momentin 1 kohta ja 56 §:n 1 momentti laissa 259/2017, 58 §:n 5 momentti laissa 966/2020, 59 §:n 2 momentti laissa 915/2013 sekä 65 §:n 2 momentin 3 kohta ja 169 §:n 1 momentti laissa 515/2016, sekä

lisätään 6 §:n 4 kohtaan uusi d ja e alakohta, 6 §:ään uusi 6 kohta, 11 §:n 2 momenttiin uusi 6 kohta, 12 §:ään uusi 4 momentti, jolloin muutettu 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 14 §:ään uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 18 §:n 1 momenttiin uusi 5—8 kohta, 18 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 28 §:ään uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 31 a §, 34 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 259/2017 ja 578/2019, uusi 4 momentti, jolloin nykyiset 4—7 momentit siirtyvät 5—8 momentiksi, 39 §:ään uusi 4 momentti, 44 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 307/2017, uusi 2 ja 4 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi ja nykyinen 3 momentti 5 momentiksi, 46 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 307/2017, uusi 9 kohta, 47 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi ja muutettu 4 momentti 5 momentiksi, 51 §:n 2 momenttiin uusi 9 a kohta, 51 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 52 §:n 3 momenttiin uusi 8 a—8 e kohta, 52 §:ään uusi 4 momentti, 54 §:ään uusi 3 momentti, 55 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 56 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 259/2017, uusi 3 ja 4 momentti, lakiin uusi 61 a ja 61 b §, 75 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 966/2020, uusi 5 momentti, 76 §:ään uusi 4 momentti, lakiin siitä lailla 915/2013 kumotun 78 §:n tilalle uusi 78 §, lakiin uusi 8 a luku, 109 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 146 §:n 2 momenttiin uusi 6 kohta, lakiin uusi 151 a §, 156 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 170 a § seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa ja järjestää niiden edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;

- 2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
3) toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö.

Tässä laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että turvataan saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

3 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Lupa- tai muun asian ratkaisemisesta ja muutoin tämän lain mukaan toimimisesta säädetään luonnonsuojelulaissa (1096/1996), ympäristönsuojelulaissa (527/2014), erämaalaissa (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), vesilaissa (587/2011), poronhoitolaissa (848/1990), säteilylaissa (859/2018), ydinenergialaissa (990/1987), muinaismuistolaissa (295/1963), maastoliikennelaissa (1710/1995), patoturvallisuuslaissa (494/2009), hallintolaissa (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomastoiminnassa annetussa laissa (13/2003), saamelaiskäräjistä annetussa laissa, saamen kielilaissa (1086/2003), kielilaissa (423/2003), ulkomaalaisten yritystojen seurannasta annetussa laissa (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetussa laissa (469/2019) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetussa laissa (468/2019) sekä lisäksi muualla laissa.

6 §

Yleiset periaatteet

Tässä laissa tarkoitettussa toiminnassa on periaatteena, että:

- 4) niin pitkälle kuin mahdollista:

- d) varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä;
e) vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia;
5) toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan;
6) kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti.

8 §

Ilmoitus etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitettun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (*etsintäalue*) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Poronhoitolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla poronhoitoalueella (*poronhoitoalue*) etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle.

11 §

Malminetsintä luvan nojalla

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua:

- 5) merkittävää maisemallista haittaa;
- 6) muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta.

12 §

Ilmoitus malminetsinnästä, malminetsintäalueen maastotöistä ja rakennelmista

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

Jos malminetsintää toteutetaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kiinteistön omistajan suostumuksella, on malminetsinnästä vastaavan ennen etsinnän aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus malminetsinnästä kaivosviranomaiselle.

Tarkempia säännöksiä ilmoitusmenettelyistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista

Malminetsintäluvan haltija on lisäksi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa on annettava selvitys:

- 1) suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista;
- 2) suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista;
- 3) tulevista tutkimuksista;
- 4) tulevien tutkimustöiden arvioituista ympäristö- ja muista vaikutuksista.

Tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

15 §

Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

18 §

Kaivosluvan haltijan velvollisuudet

Kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että:

- 4) kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta;
- 5) kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus;
- 6) kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle;
- 7) toiminnan luvamukaisuutta seurataan ja mahdollisista poikkeamista ilmoitetaan viipymättä kaivosviranomaiselle;
- 8) haitallisia ympäristövaikutuksia ennaltaehkäistään ja vähennetään.

Kaivosluvan haltija on lisäksi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on:

- 1) kerrottava esiintymän hyödyntämisen aikataulusta, laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoitettava, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti;
- 2) kerrottava kaivostoiminnan vaikutuksista.

Tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

24 §

Kullanhuuhtojen velvollisuudet

Kullanhuuhdentaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta ja muusta kullanhuuhdonta-alueen käytöstä ei saa aiheutua 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua seurausta tai muille lähistöllä olevien alueiden käyttötärpeille haittaa tai vahinkoa. Vahinkoa ei saa aiheutua alueella sijaitseville kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille ja niiden pihapiireille tai muille vastaaville kohteille taikka poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille.

27 §

Ilmoitus kullanhuuhdonta-alueen maastotöistä

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

28 §

Selvitys kullanhuuhdonnasta

Kaivosviranomaisen on vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys:

- 1) kullanhuuhdentalupiin perustuvasta kullanhuuhdonnasta
- 2) kullanhuuhdonnan vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille, saamelaisten asemalle alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisille oikeuksille koltta-alueella.

Tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

30 §

Kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastus

Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta kullanhuuhtojalle ja alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle ja poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

31 a §

Hakijan neuvonta

Sen lisäksi, mitä hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa:

- 1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä;
- 2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta;
- 3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta.

Lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muita hankkeen viranomaiskäsitelyssä toimivaltaisia viranomaisia.

32 §

Etuoikeusjärjestys varausilmoituksen ja lupahakemuksen perusteella

Etuoikeuden malminetsintälupaan voi saada tekemällä varausilmoituksen tai jättämällä malminetsintälupahakemuksen ensimmäisenä. Etuoikeuden kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan voi saada jättämällä ensimmäisenä kaivoslupahakemuksen tai kullanhuuhdontalupahakemuksen.

Malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (*varausilmoitus*). Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädetyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole tässä laissa säädettyä estettä. Etuoikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä päätös (*varauspäätös*) raukeaa tai se peruutetaan.

Etuoikeus malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaiset arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä voidaan kuitenkin toimittaa kaivosviranomaiselle etuoikeutta menettämättä myös lupahakemuksen jättämisen jälkeen mutta ennen tämän lain 37 §:ssä tarkoitettua lausuntomenettelyä ja 40 §:ssä tarkoitettua lupahakemuksesta tiedottamista.

Jos kaivoslupaa haetaan malminetsintäalueella olevaan esiintymään, on 3 momentista poiketen etuoikeus kaivoslupa-alueen malminetsintäluvan haltijalla, jos tämä tekee kaivoslupahakemuksen 34 §:ssä säädetyllä tavalla ennen malminetsintäluvan raukeamista tai peruuttamista.

Edellä 4 momentissa tarkoitettu etuoikeus kaivoslupa-alueen säilyy malminetsintäluvan haltijalla myös siinä tapauksessa, että luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi sekä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä toimitetaan kaivosviranomaiselle vasta malminetsintäluvan raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen.

34 §

Lupahakemus

Lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys:
1) hakijasta, hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa sekä tieto hakijan hakemista tai voimassaolevista muista toimintaan liittyvistä luvista;

Hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella on luvanhakijan selvittävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Luvanhakijan on selvittävä hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Selvityksessä on erityisesti otettava huomioon:

- 1) toiminnan tiedossa olevat tai todennäköiset vaikutukset saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää alueella kieltään ja kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan;
 - 2) alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;
 - 3) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee;
 - 4) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä;
 - 5) voidaan ko. kyseessä olevalla alueella luvan myöntämisestä huolimatta edelleen ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria sekä harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.
-

38 §

Asian selvittäminen ja yhteistyömenettely saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella

Lupaviranomaisen tulee hakijan lupahakemuksessaan toimittaman selvityksen pohjalta yhteistyössä luvan hakijan, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, alueen paliskuntien ja alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen kanssa arvioida toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnalle on varattava tilaisuus ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista.

Asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, koltthaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalatalousalueen ja yhteismetsien edustajat.

Lupaviranomaisen tulee poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella (*erityinen poronhoitoalue*) selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä.

Neuvotteluvuoroitteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Tarkempia säännöksiä yhteistyömenettelystä ja arvioinnin sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

39 §

Muistutukset ja mielipiteet

Kaivosviranomaisen on lisäksi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä. Yleisölle avoimesta tilaisuudesta tiedotetaan noudattaen, mitä 40 §:ssä säädetään lupahakemuksesta tiedottamisesta. Tarkempia säännöksiä tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

44 §

Varausilmoitus

Varausalueesta on rajattava 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet. Varausalueesta on rajattava luonnonsuojelulain 11 §:ssä tarkoitetut kansallispuistot ja 12 §:ssä tarkoitetut luonnonpuistot.

Varaajan on tiedotettava varausilmoituksen jättämisestä niitä kuntia, joiden alueella varausalue sijaitsee. Jos varausalue sijoittuu saamelaiden kotiseutualueelle, on varaajan tiedotettava myös saamelaiskäräjiä ja, jos varausalue sijoittuu koltta-alueelle, lisäksi kolttien kyläkokousta.

46 §

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet

Malminetsintä lupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää:

7) alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä;

8) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;

9) jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti

laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

47 §

Kaivosluvan myöntämisen edellytykset

Hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja riittävät taloudelliset edellytykset.

Kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

48 §

Kaivosluvan myöntämisen esteet

Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellista asiantuntemusta tai riittäviä taloudellisia edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

51 §

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;

3) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

9 a) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta;

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Tarkempia säännöksiä malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

52 §

Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;

5) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

8 a) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä ja uusimisesta sekä uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana;

8 b) kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja muut ympäristövaikutukset;

8 c) toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista;

8 d) toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävää heikentymistä;

8 e) kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta;

Tarkempia säännöksiä kaivosluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

54 §

Kullanhuuhdontaluvassa annettavat määräykset

Kullanhuuhdontaluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

3) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;

4) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

Tarkempia säännöksiä kullanhuuhdontaluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

55 §

Varauspäätös

Varauspäätöksessä on selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset. Varauspäätöksessä on vahvistettava varausalueen sijainti ja rajat sekä päätöksen voimassaoloaika.

Tarkempia säännöksiä varauspäätöksen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

56 §

Lupapäätöksen sisältö

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa sekä kaivosaluelunastuslupaa koskevassa päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Päätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin.

Kaivoslupaa koskevaan päätökseen on liitettävä kartta kaivosalueesta.

Tarkempia säännöksiä lupapäätöksen perusteluista ja liitekartasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

58 §

Lupapäätöksestä tiedottaminen

Jos päätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille. Koltta-alueelle kohdistuvasta päätöksestä on toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

59 §

Kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä tiedottaminen

Lupaviranomaisen on toimitettava jäljennös päätöksestä kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille sekä viipymättä kaivosviranomaiselle ja Maanmittauslaitokselle.

61 §

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

1) luvanhaltija on olennaisilta osin toteuttanut malminetsintäluvan perusteena olevan tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet ja malminetsintä on muutoinkin ollut tehokasta ja järjestelmällistä;

3) luvanhaltija ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa luvassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

61 a §

Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle

Sen lisäksi, mitä 61 §:ssä säädetään malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksistä, on malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä, että hakija osoittaa, että ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa luvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvulle. Annettu suostumus on voimassa, kunnes malminetsintälupa raukeaa tai lupa peruutetaan.

Jos suostumusta ei ole saatu, voi toiminnanharjoittaja hakea valtioneuvostolta puoltaa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Valtioneuvosto voi puoltaa hakemusta, jos tärkeä yleinen etu edellyttää hanketta. Harkittaessa, edellyttääkö tärkeä yleinen etu hanketta, otetaan huomioon hankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarve. Valtioneuvoston puoltaa koskeva hakemus on toimitettava valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päätös puollosta korvaa 1 momentissa tarkoitettua suostumuksen.

Tarkempia säännöksiä maanomistajasuostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

61 b §

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa

Jos lainvoimaiseen lupaan perustuva malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää, voi kaivosviranomaisen toiminnanharjoittajan hakemuksesta pidentää luvan voimassaoloa enintään niin pitkän ajan kuin työ on ollut keskeytettynä. Hakemuksen käsittelyyn sovelletaan, mitä 37—40 ja 42 §:ssä säädetään lupahakemuksen käsittelystä. Päätökseen sovelletaan, mitä 56 §:n 1 momentissa säädetään lupapäätöksen sisällöstä, 57 §:ssä lupapäätöksen antamisesta ja 58 §:ssä lupapäätöksestä tiedottamisesta. Tässä pykälässä tarkoitettua luvan voimassaolon pidennystä ei huomioida 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan enimmäiskestoa laskettaessa.

62 §

Kaivosluvan määräaikainen tarkistaminen ja määräaikaisuus

Lupaviranomaisen on tarkistettava toistaiseksi voimassa olevan kaivosluvan määräyksiä vähintään kymmenen vuoden välein. Lupaviranomaisen on ilmoitettava tarkistusväli luvassa. Välttämättömän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi taikka muusta erityisestä syystä myös määräajan voimassa olevan kaivosluvan määräyksiä voidaan määrätä tarkistettavaksi määräajoin. Kaivosluvan määräyksiä tarkistettaessa lupaviranomaisen tulee lisäksi varmistua, ettei kaivosluvan haltijaan kohdistu 48 §:n 1 momentissa tarkoitettuja esteitä.

63 §

Kaivosluvan voimassaolon jatkaminen

Kaivosluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

3) luvanhaltija ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa luvassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

65 §

Kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkaminen

Kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

3) kullanhuuhtoja ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa luvassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä;

73 §

Luvan siirto

Luvanhaltija voi hakea luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemuksen kaivosviranomaiselle. Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta, siirron tarkoituksesta ja siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa siirrettävään lupaan perustuvaa toimintaa sekä siirron käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus. Tarkempia säännöksiä hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitettut selvitykset. Kaivosviranomaisen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein.

74 §

Luvan siirtoa koskevan päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Kaivosviranomaisen on toimitettava päätös hakijalle ja jäljennös siitä siirron saajalle sekä ilmoitettava siirrosta kirjallisesti lupa-alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.

Kaivosviranomaisen on tiedotettava kaivosaluelunastusluvan siirrosta luvanhaltijalle ja siirron saajalle sekä kaivosaluelunastusluvan kohteena olevien kiinteistöjen omistajille.

75 §

Varauspäätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Jos varausalue sijoittuu saamelaiden kotiseutualueelle, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille ja, jos varausalue sijoittuu kolttalaueelle, lisäksi kolttien kyläkokoukselle. Jos varausalue sijoittuu poronhoitoalueelle, on päätöksestä toimitettava jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

76 §

Varauspäätöksen voimassaolo

Varauspäätös on voimassa enintään kaksitoista kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintäluvapahakemuksen valmisteleisiin toimenpiteisiin tarvittava aika.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään varauspäätöksen voimassaolosta, voi kaivosviranomainen päättää, että varauspäätös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty, jos varaaja osoittaa erityisten syiden puoltavan 1 momentissa säädetystä varauksen voimassaolosta poikkeamista, elleivät varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet muut syyt estä varauspäätöksen myöntämistä kahtatoista kuukautta pidemmäksi ajaksi.

77 §

Kaivostoimitus

Kaivostoimituksessa suoritetaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen sekä määritetään kaivosalueen ulottuvuus. Lunastamisessa noudatetaan, jollei jäljempänä muuta säädetä, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä *lunastuslaki*, säädetään. Kaivostoimituksessa havaitun virheen korjaamiseen tai oikaisemiseen sekä toimituksen tai päätöksen purkamista koskevaan esitykseen sovelletaan, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) kiinteistötoimituksesta säädetään.

78 §

Kaivostoimitus erityisissä tapauksissa

Jos kaivosalueen, kaivospiirin tai kaivoksen apualueen raja on epäselvä, voidaan rajan selvittämiseksi suorittaa kaivostoimitus. Raja määrätään kaivosluvassa tarkoitetun rajan mukaisesti. Kaivosluvan mukaisesta rajasta voidaan erityisestä syystä poiketa vähäisessä määrin. Jos raja on määrätty aikaisemmassa toimituksessa, se on määrättävä entiseen paikkaansa. Toimituksessa voidaan määrätä korvaus haitasta ja vahingosta, jos kaivostoiminta on laajentunut kaivosluvassa osoitetun alueen tai aikaisemmassa toimituksessa määrätyn alueen ulkopuolelle. Toimitusta voi hakea kaivosoikeuden haltija, kaivoslupa- tai käyttö- tai muun oikeuden kohdekiinteistön tai edellä tarkoitettuun kiinteistöön rajoittuvan kiinteistön omistaja taikka kiinteistörekisterin pitäjä.

8 a luku

Varausmaksu

98 a §

Varausmaksun maksuvelvollisuus ja suuruus

Varaaja on velvollinen maksamaan varausmaksun. Maksun suuruus määräytyy varausalueen koon mukaan, ja se on 1 euroa hehtaarilta. Varausalueen koko on varauspäätöksessä ilmoitettu varausalueen pinta-ala.

Varausmaksua ei kuitenkaan tarvitse suorittaa, jos varaaja on valtion laitos.

98 b §

Varausmaksun määrääminen

Kaivosviranomaisen määrää varausmaksun varauspäätöksen perusteella.

Varausmaksua koskeva päätös on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun varauspäätös on tehty.

98 c §

Varausmaksun kantaminen ja korko

Varausmaksu maksetaan kaivosviranomaiselle. Varausmaksu erääntyy maksettavaksi kaivosviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan 30. päivänä päätöksentekopäivästä. Kaivosviranomaisen lähettää varausmaksua koskevan päätöksen maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Jos maksu viivästyy, sille on maksettava korkolain 4 §:ssä säädetty viivästyskorko.

98 d §

Viranomaisaloitteinen päätöksen oikaisu

Jos maksuvelvolliselle on virheen johdosta määrätty liikaa varausmaksua, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksuvelvollisen

hyväksi voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa maksuerän määrittämistä seuraavan kalenterivuoden alusta.

Jos maksuvelvolliselle on laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määrittämättä säädetty varausmaksu tai osa siitä, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voidaan tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä.

Kaivosviranomaisen on oikaistava varausmaksua koskeva päätös, jos varausalueen koko on muuttunut varauspäätöstä koskevan valituksen vuoksi.

98 e §

Muutoksenhaku varausmaksua koskevasta päätöksestä

Muutoksenhausta varausmaksua koskevaan päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Varausmaksu on muutoksenhausta huolimatta suoritettava kaivosviranomaisen määräämässä ajassa.

10 luku

Vakuudet

107 §

Vakuus malminetsintää ja kullanhuuhtontaa varten

Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen on asetettava riittävä vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä toiminta-alueen erityispiirteet.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään vakuuden asettamisesta, voi kaivosviranomainen malminetsintäluvassa päättää, että vakuutta ei tarvitse asettaa, jos malminetsintäluvan haltija on valtion laitos.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuudesta.

108 §

Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten

Kaivosluvan haltijan on asetettava vakuus:

- 1) kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten, joiksi luetaan
 - a) kaivosluvassa erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
 - b) 143 §:ssä ja 144 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet;
 - c) kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
 - d) 150 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet vähintään 30 vuoden ajalta, ellei kaivosluvan haltija osoita muuta riittäväksi;
- 2) poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä varten yhden vuoden ajalle;
- 3) 100 §:n 2 momentin mukaista yhden vuoden louhintakorvauksen vuotuista suuruutta vastaavalle summalle, ellei kaivosluvan haltija osin tai kokonaan omista kaivosalueeseen kuuluvia kiinteistöjä.

Asetettavan vakuuden on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta.

109 §

Vakuuden asettamista koskeva menettely

Kaivosviranomaisen on omasta aloitteestaan tarkistettava vakuuden suuruutta, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Samalla kaivosviranomaisen on määrättävä ajan-kohta, josta lukien muutokset ovat voimassa.

112 §

Yleinen velvollisuus huolehtia kaivosturvallisuudesta

Kaivostoiminnan harjoittaja on velvollinen huolehtimaan kaivosturvallisuudesta. Toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden, onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien terveydelle, ympäristölle ja yleiselle turvallisuudelle haitallisten seurausten rajoittamisesta.

120 §

Varautuminen kaivostoiminnan lopettamiseen

Kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen, alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua sekä se, että kaivostoiminta voidaan lopettaa ja kaivos sulkea turvallisesti.

143 §

Alueen kunnostaminen

Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Tarkempia säännöksiä alueen kunnostamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

144 §

Louhittujen kaivosmineraalien sekä kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistaminen

Kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit, kaivoksen laitteistot ja laitteet sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt. Tämän jälkeen ne siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista tai muuta asianmukaista sijoittamista toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Tarkempia säännöksiä louhittujen kaivosmineraalien sekä kaivoksen laitteistojen, laitteiden, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

146 §

Lopputarkastus

Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta:

- 5) saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle;
- 6) poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

150 §

Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toimenpiteisiin

Kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitettava kaivosviranomaiselle kaikista seurannassa ilmenneistä merkittävistä haitallisista vaikutuksista yleiselle turvallisuudelle, ympäristölle tai ihmisten terveydelle ja toteutettava viipymättä tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Kaivosviranomainen voi antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

16 luku

Valvonta, hallintopakko ja seuraamukset

151 a §

Kaivosviranomaisen valvontatehtävä

Kaivosviranomaisen on huolehdittava tämän lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta ja seurannasta hankkimalla tietoja ja tekemällä tarkastuksia.

156 §

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Kaivosviranomaisen on:

- 1) kiellettävä sitä, joka menettelee tässä laissa säädetyn tai lain nojalla määrätyn vastaisesti, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä;

2) määrättävä se, joka laiminlyö täyttää tässä laissa säädetyn tai lain nojalla määrätyn velvollisuutensa, täyttämään velvollisuutensa.

Kaivosviranomaisen on lisäksi kiellettävä sellainen kaivoksen laitteiston tai laitteen käyttö, jonka katsotaan aiheuttavan vakavaa uhkaa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle, sekä määrättävä kaivostoiminnan harjoittaja tekemään vaadittavat korjaukset määräajassa.

Kaivosviranomaisen on valvottava, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

169 §

Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Kaivosviranomainen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista taikka malminetsintä lupaa, kullanhuuhdontalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuushupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen. Kaivosviranomainen voi kohdistaa täytäntöönpanomääräyksen myös osaan päätöksestä sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta. Tässä momentissa säädetty ei koske uraanin tai toriumin tuottamista koskevaa kaivoslupaa.

18 luku

Erinäiset säännökset

170 a §

Kaivosrekisteri

Kaivosviranomainen pitää kaivosrekisteriä, johon merkitään tämän lain mukaisten oikeuksien haltijat, oikeuksien sijainti, lupa-asioiden käsittelyyn, ratkaisemiseen ja valvontaan liittyvät tapahtumat ja asiakirjat. Lisäksi kaivosrekisteriin merkitään panttioikeuksia koskevat tiedot.

Jokaisella on oikeus saada otteita rekisteristä. Kaivosrekisteriin tallennettujen tietojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Kaivosrekisteriin tallennettavista tiedoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kaivosviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Jos muutoksenhakutuomioistuin tämän lain voimaan tultua kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

Kaivosviranomaisen on annettava kaivosoikeuden haltijalle tämän lain mukaiset yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset määräykset ja tarkistettava vakuutta koskeva lupamääräys 62 §:n mukaisen kaivosluvan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai, kun lupaa muutetaan 69 §:n 1 tai 4 momentin perusteella, kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Siltä osin, kuin kyse on olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan olemassa olevaa kaivosta, noudatetaan hakemuksiin,

jotka on jätetty viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n 4 momenttia.

Helsingissä 8.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Laki**kaivoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kaivoslain (621/2011) 169 §:n 4 momentti sellaisena kuin se on laissa 515/2016, *muutetaan* 1 §:n 1 ja 4 momentti, 3 §, 6 §:n 5 kohta, 8 §:n 1 momentti, 11 §:n 2 momentin 5 kohta, 12 §:n otsikko sekä 2 ja 4 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 §:n 3 momentti, 18 §:n 1 momentin 4 kohta, 24 §:n 2 momentti, 27 §:n 2 momentti, 28 §:n 2 momentti, 30 §:n 2 momentti, 32 §, 34 §:n 2 momentin 1 kohta, 38 §, 46 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta, 47 §:n 4 momentti, 48 §:n 1 momentti ja 2 momentin suomenkielinen sanamuoto, 51 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta, 52 §:n 3 momentin 4 ja 5 kohta, 54 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohta, 55 §:n otsikko, 56 §:n 1 momentti, 58 §:n 5 momentti, 59 §:n 2 momentti, 61 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohta, 62 §:n 2 momentti, 63 §:n 2 momentin 3 kohta, 65 §:n 2 momentin 3 kohta, 73 §:n 2 ja 3 momentti, 74 §:n 2 ja 5 momentti, 76 §:n 1 momentti, 77 §:n 1 momentti, 107 ja 108 §, 112 §:n 1 momentti, 120 ja 143 §, 144 §:n otsikko sekä 1 ja 3 momentti, 146 §:n 2 momentin 5 kohta, 150 §:n 2 momentti, 156 §:n 1 ja 2 momentti sekä 169 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § laissa 530/2014, 32 § osaksi laissa 578/2019, 34 §:n 2 momentin 1 kohta ja 56 §:n 1 momentti laissa 259/2017, 58 §:n 5 momentti laissa 966/2020, 59 §:n 2 momentti laissa 915/2013 sekä 65 §:n 2 momentin 3 kohta ja 169 §:n 1 momentti laissa 515/2016, sekä

lisätään 6 §:n 4 kohtaan uusi d ja e alakohta, 6 §:ään uusi 6 kohta, 11 §:n 2 momenttiin uusi 6 kohta, 12 §:ään uusi 4 momentti, jolloin muutettu 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 14 §:ään uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 18 §:n 1 momenttiin uusi 5—8 kohta, 18 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 28 §:ään uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 31 a §, 34 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 259/2017 ja 578/2019, uusi 4 momentti, jolloin nykyiset 4—7 momentit siirtyvät 5—8 momentiksi, 39 §:ään uusi 4 momentti, 44 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 307/2017, uusi 2 ja 4 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi ja nykyinen 3 momentti 5 momentiksi, 46 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 307/2017, uusi 9 kohta, 47 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi ja muutettu 4 momentti 5 momentiksi, 51 §:n 2 momenttiin uusi 9 a kohta, 51 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 52 §:n 3 momenttiin uusi 8 a—8 e kohta, 52 §:ään uusi 4 momentti, 54 §:ään uusi 3 momentti, 55 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 56 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 259/2017, uusi 3 ja 4 momentti, lakiin uusi 61 a ja 61 b §, 75 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 966/2020, uusi 5 momentti, 76 §:ään uusi 4 momentti, lakiin siitä lailla 915/2013 kumotun 78 §:n tilalle uusi 78 §, lakiin uusi 8 a luku, 109 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 146 §:n 2 momenttiin uusi 6 kohta, lakiin uusi 151 a §, 156 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 170 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää kaivos-toimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

- 1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
- 2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
- 3) toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.

Tässä laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutalueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttaväestön ja alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

3 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (527/2014), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (587/2011), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009).

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa ja järjestää niiden edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

- 1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
- 2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
- 3) toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö.

Tässä laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutalueella siten, että turvataan saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttaväestön ja alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

3 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Lupa- tai muun asian ratkaisemisesta ja muutoin tämän lain mukaan toimimisesta säädetään luonnonsuojelulaissa (1096/1996), ympäristönsuojelulaissa (527/2014), erämaalaisissa (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), vesilaissa (587/2011), poronhoitolaissa (848/1990), säteilylaissa (859/2018), ydinenergialaissa (990/1987), muinaismuistolaisissa (295/1963), maastoliikennelaissa (1710/1995), patoturvallisuuslaissa (494/2009), hallintolaissa (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa (13/2003), saamelaiskäräjistä annetussa laissa, saamen kielilaissa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(1086/2003), kielilaissa (423/2003), ulkomaa-laisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetussa laissa (469/2019) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetussa laissa (468/2019) sekä lisäksi muualla laissa.

6 §

6 §

Yleiset periaatteet

Yleiset periaatteet

Tässä laissa tarkoitettussa toiminnassa on periaatteena, että:

Tässä laissa tarkoitettussa toiminnassa on periaatteena, että:

4) niin pitkälle kuin mahdollista:

4) niin pitkälle kuin mahdollista:

d) varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä;

e) vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia;

5) toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan.

5) toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan;

6) kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti.

8 §

8 §

Ilmoitus etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta

Ilmoitus etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (*etsintäalue*) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (*etsintäalue*) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Poronhoitolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla poronhoitoalueella (**poronhoitoalue**) etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle.

11 §

11 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Malminetsintä luvan nojalla

Malminetsintä luvan nojalla

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintä-alueen käytöstä ei saa aiheutua:

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintä-alueen käytöstä ei saa aiheutua:

5) merkittävää maisemallista haittaa.

5) merkittävää maisemallista haittaa;
6) muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta.

12 §

12 §

Ilmoitus malminetsintäalueen maastotöistä ja rakennelmista

*Ilmoitus **malminetsinnästä**, malminetsintä-alueen maastotöistä ja rakennelmista*

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, *poronhoitolaissa säädettyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella (erityinen poronhoitoalue)* asianomaisille paliskunnille ja kolttalaissa tarkoitetulla koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle.

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja kolttalaissa tarkoitetulla koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

Tarkempia säännöksiä ilmoitusmenettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Jos malminetsintää toteutetaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kiinteistön omistajan suostumuksella, on malminetsinnästä vastaavan ennen etsinnän aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus malminetsinnästä kaivosviranomaiselle.

Tarkempia säännöksiä ilmoitusmenettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

14 §

14 §

Selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista

Selvitys malminetsintäalueen tutkimustöistä ja -tuloksista

Malminetsintäluvan haltija on lisäksi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa on annettava selvitys:

1) suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tarkempia säännöksiä selvityksessä annettavista tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

- 2) suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista;
- 3) tulevista tutkimuksista;
- 4) tulevien tutkimustöiden arvioituista ympäristö- ja muista vaikutuksista.

Tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista *sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä* voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

15 §

15 §

Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet

Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, *erityisellä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille* ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle.

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle *sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille*.

18 §

18 §

Kaivosluvan haltijan velvollisuudet

Kaivosluvan haltijan velvollisuudet

Kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että:

Kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että:

- 4) kaivoksen ja esiintymän mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta.

- 4) kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta;

- 5) kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus;

- 6) kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle;

- 7) toiminnan luvnmukaisuutta seurataan ja mahdollisista poikkeamista ilmoitetaan viipymättä kaivosviranomaiselle;

- 8) haitallisia ympäristövaikutuksia ennaltaehkäistään ja vähennetään.

Kaivosluvan haltija on lisäksi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, ellei tilaisuuden järjestämistä ole

Voimassa oleva laki

Ehdotus

pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on:

1) kerrottava esiintymän hyödyntämisen aikataulusta, laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoitettava, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti;

2) kerrottava kaivostoiminnan vaikutuksista.

Tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

24 §

24 §

Kullanhuuhtojen velvollisuudet

Kullanhuuhtojen velvollisuudet

Kullanhuuhdontaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta ja muusta kultanhuuhdonta-alueen käytöstä ei saa aiheutua 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua tai muille lähistöllä olevien alueiden käyttötärpeille haittaa tai vahinkoa eikä vahinkoa alueella sijaitseville kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille ja niiden pihapiireille.

Kullanhuuhdontaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta ja muusta kultanhuuhdonta-alueen käytöstä ei saa aiheutua 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua seurausta tai muille lähistöllä olevien alueiden käyttötärpeille haittaa tai vahinkoa. *Vahinkoa ei saa aiheutua alueella sijaitseville kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille ja niiden pihapiireille tai muille vastaaville kohteille taikka poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille.*

27 §

27 §

Ilmoitus kultanhuuhdonta-alueen maastotöistä

Ilmoitus kultanhuuhdonta-alueen maastotöistä

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, erityisellä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille ja kolttalaueella kolttien kyläkokoukselle.

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja kolttalaueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

28 §

28 §

Selvitys kultanhuuhdonnasta

Selvitys kultanhuuhdonnasta

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tarkempia säännöksiä selvityksessä annettavista tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys:

1) kullanhuuhdontalupiin perustuvasta kullanhuuhdonnasta

2) kullanhuuhdonnan vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille, saamelaisten asemalle alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttilain mukaisille oikeuksille koltta-alueella.

Tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

30 §

30 §

Kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastus

Kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastus

Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta kullanhuuhtojalle ja alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle ja erityisellä poronhoitoalueella alueen paliskunnille.

Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta kullanhuuhtojalle ja alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle ja poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

31 a §

Hakijan neuvonta

Sen lisäksi, mitä hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa:

1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä;

2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta;

3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta.

Lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomai-

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

sen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapamiseen voidaan kutsua myös muita hankkeen viranomaiskäsittelyissä toimivaltaisia viranomaisia.

32 §

Etuoikeusjärjestys

Etu oikeus malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhtontalupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla. Mainitun pykälän 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu selvitys luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaiset arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä voidaan kuitenkin toimittaa kaivosviranomaiselle etuoikeutta menettämättä myös lupahakemuksen jättämisen jälkeen, mutta ennen tämän lain 37 §:ssä tarkoitettua lausuntomenettelyä ja 40 §:n mukaista lupahakemuksesta tiedottamista.

Jos kaivoslupaa haetaan malminetsintäalueella olevaan esiintymään, on edellä 1 momentista poiketen etuoikeus kaivoslupaan malminetsintäluvan haltijalla, jos tämä tekee kaivoslupahakemuksen 34 §:ssä säädetyllä tavalla ennen malminetsintäluvan raukeamista tai peruuttamista.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu etuoikeus kaivoslupaan säilyy malminetsintäluvan haltijalla myös siinä tapauksessa, että 34 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu selvitys luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta arvioinnista sekä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä toimitetaan kaivosviranomaiselle vasta malminetsintäluvan raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen.

Malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (*varausilmoitus*). Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädetyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole tässä laissa

32 §

Etu oikeusjärjestys varausilmoituksen ja lupahakemuksen perusteella

Etu oikeuden malminetsintälupaan voi saada tekemällä varausilmoituksen tai jättämällä malminetsintälupahakemuksen ensimmäisenä. Etu oikeuden kaivoslupaan ja kullanhuuhtontalupaan voi saada jättämällä ensimmäisenä kaivoslupahakemuksen tai kullanhuuhtontalupahakemuksen.

*Malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (**varausilmoitus**). Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädetyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole tässä laissa säädettyä estettä. Etu oikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä päätös (**varauspäätös**) raukeaa tai se peruutetaan.*

Etu oikeus malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhtontalupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaiset arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä voidaan kuitenkin toimittaa kaivosviranomaiselle etuoikeutta menettämättä myös lupahakemuksen jättämisen jälkeen mutta ennen tämän lain 37 §:ssä tarkoitettua lausuntomenettelyä ja 40 §:ssä tarkoitettua lupahakemuksesta tiedottamista.

Jos kaivoslupaa haetaan malminetsintäalueella olevaan esiintymään, on 3 momentista poiketen etuoikeus kaivoslupaan malminetsintäluvan haltijalla, jos tämä tekee kaivoslupahakemuksen 34 §:ssä säädetyllä tavalla ennen malminetsintäluvan raukeamista tai peruuttamista.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

säädettyä estettä. Etuoikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä päätös (varauspäätös) raukeaa tai se peruutetaan.

Edellä 4 momentissa tarkoitettu etuoikeus kaivoslupaan säilyy malminetsintäluvan haltijalla myös siinä tapauksessa, että luonnon-suojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi sekä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä toimitetaan kaivosviranomaiselle vasta malminetsintäluvan raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen.

34 §

34 §

Lupahakemus

Lupahakemus

Lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys:

1) hakijasta sekä hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa;

Lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys:

1) hakijasta, hakijan edellytyksistä harjoittaa haettuun lupaan perustuvaa toimintaa sekä tieto hakijan hakemista tai voimassaolevista muista toimintaan liittyvistä luvista;

Hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella on luvanhakijan selvittävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Luvanhakijan on selvittävä hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Selvityksessä on erityisesti otettava huomioon:

1) toiminnan tiedossa olevat tai todennäköiset vaikutukset saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää alueella kieltään ja kulttuuriin sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan;

2) alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;

3) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee;

4) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä;

5) voidaanko kyseessä olevalla alueella luvan myöntämisestä huolimatta edelleen ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria sekä harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.

38 §

Asian selvittäminen saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella

Lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhtontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon:

1) hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;

2) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee;

3) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sellaisia saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

Lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä.

Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella

38 §

Asian selvittäminen ja yhteistyömenettely saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella

Lupaviranomaisen tulee hakijan lupahakemuksessaan toimittaman selvityksen pohjalta yhteistyössä luvan hakijan, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, alueen paliskuntien ja alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen kanssa arvioida toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnalle on varattava tilaisuus ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista.

Asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalatalousalueen ja yhteismetsien edustajat.

Lupaviranomaisen tulee poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella (**erityinen poronhoitoalue**) selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkei-

Voimassa oleva laki

toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteismetsien edustajat. Neuvotteluvetoiteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

39 §

*Muistutukset ja mielipiteet**Ehdotus*

noille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä.

Neuvotteluvetoiteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Tarkempia säännöksiä yhteistyömenettelystä ja arvioinnin sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

39 §

Muistutukset ja mielipiteet

Kaivosviranomaisen on lisäksi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, kaivosluvan muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus, ellei tilaisuuden järjestämisestä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä. Yleisölle avoimesta tilaisuudesta tiedotetaan noudattaen, mitä 40 §:ssä säädetään lupahakemuksesta tiedottamisesta. Tarkempia säännöksiä tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

44 §

Varausilmoitus

44 §

Varausilmoitus

Varausalueesta on rajattava 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet. Varausalueesta on rajattava luonnon-suojelulain 11 §:ssä tarkoitetut kansallispuistot ja 12 §:ssä tarkoitetut luonnonpuistot.

Varaajan on tiedotettava varausilmoituksen jättämisestä niitä kuntia, joiden alueella varausalue sijaitsee. Jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle, on varaajan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*tiedotettava myös saamelaiskäräjiä ja, jos va-
rausalue sijoittuu koltta-alueelle, lisäksi kolt-
tien kyläkokousta.*

46 §

46 §

*Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan
myöntämisen esteet*

*Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan
myöntämisen esteet*

Malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalu-
paa ei saa myöntää:

Malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalu-
paa ei saa myöntää:

7) alueelle, jonka osalta kunta vastustaa lu-
van myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta
tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä päte-
västä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole
erityistä syytä;

7) alueelle, jonka osalta kunta vastustaa lu-
van myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta
tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä paina-
vasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä
luvan myöntämistä;

8) jos on painavia perusteita epäillä, että
haetun alueen laajuuden johdosta taikka hake-
muksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä
muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai
ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukai-
seen toimintaan, taikka hakija on aikaisemmin
olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustu-
via velvollisuuksia; laiminlyöntien olennai-
suutta arvioitaessa on otettava huomioon eri-
tyisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus,
niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyön-
neistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

8) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta
aiheuttaa olennaista haittaa muulle elin-
keinotoiminnalle;

9) jos on painavia perusteita epäillä, että
haetun alueen laajuuden johdosta taikka ha-
kemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä
muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai
ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mu-
kaiseen toimintaan, taikka jos hakija on aikai-
semmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain
mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellet-
tavaan lainsäädäntöön perustuvia velvolli-
suuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioi-
taessa on otettava huomioon erityisesti lai-
minlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto
ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutu-
neiden vahinkojen määrä.

47 §

47 §

*Voimassa oleva laki**Ehdotus**Kaivosluvan myöntämisen edellytykset**Kaivosluvan myöntämisen edellytykset*

Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. 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. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja riittävät taloudelliset edellytykset.

Kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

48 §

48 §

*Kaivosluvan myöntämisen esteet**Kaivosluvan myöntämisen esteet*

Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellista asiantuntemusta tai riittäviä taloudellisia edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus-

Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

51 §

51 §

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

Malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella *ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;*

3) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;

3) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriin ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

9 a) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta;

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Tarkempia säännöksiä malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

52 §

52 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;

5) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;

Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;

5) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriin ja perinteisiä elinkeinojaan eikä koltta-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

8 a) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä ja uusimisesta sekä uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana;

8 b) kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja muut ympäristövaikutukset;

8 c) toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista;

8 d) toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävää heikentymistä;

8 e) kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta;

Tarkempia säännöksiä kaivosluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

54 §

54 §

Kullanhuuhdontaluvassa annettavat määräykset

Kullanhuuhdontaluvassa annettavat määräykset

Kullanhuuhdontaluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

Kullanhuuhdontaluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

Voimassa oleva laki

3) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella;

4) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella;

55 §

Varausilmoituksen ratkaiseminen

56 §

Lupapäätöksen sisältö

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa sekä kaivosalueenastuslupaa koskevassa päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Päätöksessä on otettava kantaa lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin.

Ehdotus

3) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisten kotiseutualueella;

4) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriin ja perinteisiä elinkeinojaan eikä kolttalain mukaisia oikeuksia kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

Tarkempia säännöksiä kullanhuhdontaluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

55 §

Varauspäättös

Varauspäättöksessä on selostettava varauksen tarkoitus ja vaikutukset. Varauspäättöksessä on vahvistettava varausalueen sijainti ja rajat sekä päätöksen voimassaoloaika.

Tarkempia säännöksiä varauspäättöksen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

56 §

Lupapäätöksen sisältö

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa sekä kaivosalueenastuslupaa koskevassa päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Päätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin.

Kaivoslupaa koskevaan päätökseen on liitettävä kartta kaivosalueesta.

Tarkempia säännöksiä lupapäätöksen perusteluista ja liitekartasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

58 §

58 §

*Lupapäätöksestä tiedottaminen**Lupapäätöksestä tiedottaminen*

Jos päätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle tai se koskee 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua hanketta, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille. Koltta-alueelle kohdistuvasta päätöksestä on toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja erityiselle poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

Jos päätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille. Koltta-alueelle kohdistuvasta päätöksestä on toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

59 §

59 §

*Kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä tiedottaminen**Kaivosaluelunastuslupaa koskevasta päätöksestä tiedottaminen*

Lupaviranomaisen on toimitettava jäljennös päätöksestä kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille sekä viipymättä Maanmittauslaitokselle.

Lupaviranomaisen on toimitettava jäljennös päätöksestä kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille sekä viipymättä *kaivosviranomaiselle ja* Maanmittauslaitokselle.

61 §

61 §

*Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen**Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen*

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

1) malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä;

3) luvanhaltija on noudattanut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä;

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

1) *luvanhaltija on olennaisilta osin toteuttanut malminetsintäluvan perusteena olevan tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet ja* malminetsintä on muutoinkin ollut tehokasta ja järjestelmällistä;

3) luvanhaltija *ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa lu-*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

61 a §

Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle

Sen lisäksi, mitä 61 §:ssä säädetään malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksistä, on malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä, että hakija osoittaa, että ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa luvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Annettu suostumus on voimassa, kunnes malminetsintä lupa raukeaa tai lupa peruutetaan.

Jos suostumusta ei ole saatu, voi toiminnanharjoittaja hakea valtioneuvostolta puoltoa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Valtioneuvosto voi puoltaa hakemusta, jos tärkeä yleinen etu edellyttää hanketta. Harkittaessa, edellyttääkö tärkeä yleinen etu hanketta, otetaan huomioon hankkeen paikalliset ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarve. Valtioneuvoston puoltoa koskeva hakemus on toimitettava valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päätös puollosta korvaa 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen.

Tarkempia säännöksiä maanomistajasuostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

61 b §

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen poikkeuksellisissa tilanteissa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Jos lainvoimaiseen lupaan perustuva malminetsintä on luvan voimassa ollessa täytynyt ylivoimaisen esteen takia tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista erityisistä syistä keskeyttää, voi kaivosviranomainen toiminnanharjoittajan hakemuksesta pidentää luvan voimassaoloa enintään niin pitkän ajan kuin työ on ollut keskeytettynä. Hakemuksen käsittelyyn sovelletaan, mitä 37—40 ja 42 §:ssä säädetään lupahakemuksen käsittelystä. Päätökseen sovelletaan, mitä 56 §:n 1 momentissa säädetään lupapäätöksen sisällöstä, 57 §:ssä lupapäätöksen antamisesta ja 58 §:ssä lupapäätöksestä tiedottamisesta. Tässä pykälässä tarkoitettua luvan voimassaolon pidentymistä ei huomioida 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan enimmäiskestoa laskettaessa.

62 §

62 §

Kaivosluvan määräaikainen tarkistaminen ja määräaikaisuus

Kaivosluvan määräaikainen tarkistaminen ja määräaikaisuus

Lupaviranomaisen on tarkistettava tois-
taiseksi voimassa olevan kaivosluvan mää-
räksi vähintään kymmenen vuoden välein.
Lupaviranomaisen on ilmoitettava tarkistus-
väli luvassa. Välttämättömän yleisen tai yksi-
tyisen edun turvaamiseksi taikka muusta eri-
tyisestä syystä myös määräajan voimassa ole-
van kaivosluvan määräyksiä voidaan määrätä
tarkistettavaksi määräajoin.

Lupaviranomaisen on tarkistettava tois-
taiseksi voimassa olevan kaivosluvan mää-
räksi vähintään kymmenen vuoden välein.
Lupaviranomaisen on ilmoitettava tarkistus-
väli luvassa. Välttämättömän yleisen tai yksi-
tyisen edun turvaamiseksi taikka muusta eri-
tyisestä syystä myös määräajan voimassa ole-
van kaivosluvan määräyksiä voidaan määrätä
tarkistettavaksi määräajoin. *Kaivosluvan
määräyksiä tarkistettaessa lupaviranomaisen
tulee lisäksi varmistua, ettei kaivosluvan hal-
tijaan kohdistu 48 §:n 1 momentissa tarkoitet-
tuja esteitä.*

63 §

63 §

Kaivosluvan voimassaolon jatkaminen

Kaivosluvan voimassaolon jatkaminen

Kaivosluvan voimassaolon jatkamisen edel-
lytyksenä on, että:

Kaivosluvan voimassaolon jatkamisen edel-
lytyksenä on, että:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3) luvanhaltija ei ole olennaisesti rikkonut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia taikka lupamääräyksiä.

3) luvanhaltija ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa luvassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

65 §

65 §

Kullanhuuhdentaluvan voimassaolon jatkaminen

Kullanhuuhdentaluvan voimassaolon jatkaminen

Kullanhuuhdentaluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

Kullanhuuhdentaluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

3) kultanhuuhtoja on noudattanut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä;

3) kultanhuuhtoja ei ole olennaisesti laiminlyönyt hakemuksen kohteena olevaan lupaan perustuvassa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia taikka hakemuksen kohteena olevassa luvassa annettuja lupamääräyksiä; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä;

73 §

73 §

Luvan siirto

Luvan siirto

Luvanhaltija voi hakea luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemuksen kaivosviranomaiselle. Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta sekä siirron käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja

Luvanhaltija voi hakea luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemuksen kaivosviranomaiselle. Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta, siirron tarkoituksesta ja siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa siirrettävään lupaan perustuvaa toimintaa sekä siirron käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viran-

Voimassa oleva laki

siirron saajan suostumus. Tarkempia säännöksiä hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitetut selvitykset. Kaivosviranomainen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein.

74 §

Luvan siirtoa koskevan päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Kaivosviranomaisen on toimitettava päätös hakijalle ja jäljennös siitä siirron saajalle. *Malminetsintäluvan siirron saaja on velvollinen viipymättä ilmoittamaan asiasta kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja kaivosluvan siirron saaja kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.*

Kaivosviranomaisen on tiedotettava kaivosaluelunastusluvan siirrosta luvanhaltijalle ja siirron saajalle.

75 §

Varauspäätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Ehdotus

omaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus. Tarkempia säännöksiä hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitetut selvitykset. Kaivosviranomainen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein.

74 §

Luvan siirtoa koskevan päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Kaivosviranomaisen on toimitettava päätös hakijalle ja jäljennös siitä siirron saajalle *sekä ilmoitettava siirrosta kirjallisesti lupa-alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille.*

Kaivosviranomaisen on tiedotettava kaivosaluelunastusluvan siirrosta luvanhaltijalle ja siirron saajalle *sekä kaivosaluelunastusluvan kohteena olevien kiinteistöjen omistajille.*

75 §

Varauspäätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

Jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille ja, jos varausalue sijoittuu kolttala-alueelle, lisäksi kolttien kylä-

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

kokoukselle. Jos varausalue sijoittuu poronhoitoalueelle, on päätöksestä toimitettava jäljennös asianomaiselle paliskunnalle.

76 §

76 §

*Varauspäätöksen voimassaolo**Varauspäätöksen voimassaolo*

Varauspäättös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika.

Varauspäättös on voimassa enintään kaksitoista kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään varauspäätöksen voimassaolosta, voi kaivosviranomainen päättää, että varauspäättös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty, jos varaaja osoittaa erityisten syiden puoltavan 1 momentissa säädetystä varauksen voimassaolosta poikkeamista, elleivät varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet muut syyt estä varauspäätöksen myöntämistä kahtatoista kuukautta pidemmäksi ajaksi.

77 §

77 §

*Kaivostoimitus**Kaivostoimitus*

Kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen suoritetaan *kaivostoimituksessa*. Lunastamisessa noudatetaan, jollei jäljempänä muuta säädetä, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä *lunastuslaki*, säädetään. Kaivostoimituksessa havaitun virheen korjaamisesta tai oikaisemisesta sekä toimituksen tai päätöksen purkamista koskevasta esityksestä on voimassa, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) kiinteistötoimituksesta säädetään.

Kaivostoimituksessa suoritetaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen sekä määritetään kaivosalueen ulottuvuus. Lunastamisessa noudatetaan, jollei jäljempänä muuta säädetä, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä *lunastuslaki*, säädetään. Kaivostoimituksessa havaitun virheen korjaamiseen tai oikaisemiseen sekä toimituksen tai päätöksen purkamista koskevaan esitykseen sovelletaan, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) kiinteistötoimituksesta säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

78 §

Kaivostoimitus erityisissä tapauksissa

Jos kaivosalueen, kaivospiirin tai kaivoksen apualueen raja on epäselvä, voidaan rajan selvittämiseksi suorittaa kaivostoimitus. Raja määrätään kaivosluvassa tarkoitetun rajan mukaisesti. Kaivosluvan mukaisesta rajasta voidaan erityisestä syystä poiketa vähäisessä määrin. Jos raja on määrätty aikaisemmassa toimituksessa, se on määrättävä entiseen paikkaansa. Toimituksessa voidaan määrätä korvaus haitasta ja vahingosta, jos kaivostoimitinta on laajentunut kaivosluvassa osoitetun alueen tai aikaisemmassa toimituksessa määrätyn alueen ulkopuolelle. Toimitusta voi hakea kaivosoikeuden haltija, kaivoslupa- perustuvan käyttö- tai muun oikeuden kohde- kiinteistön tai edellä tarkoitettuun kiinteistöön rajoittuvan kiinteistön omistaja taikka kiinteistörekisterin pitäjä.

8 a luku

Varausmaksu

98 a §

Varausmaksun maksuvelvollisuus ja suuruus

Varaaja on velvollinen maksamaan varausmaksun. Maksun suuruus määräytyy varausalueen koon mukaan, ja se on 1 euroa hehtaarilta. Varausalueen koko on varauspäätöksessä ilmoitettu varausalueen pinta-ala.

Varausmaksua ei kuitenkaan tarvitse suorittaa, jos varaaja on valtion laitos.

98 b §

Varausmaksun määrääminen

Kaivosviranomainen määrää varausmaksun varauspäätöksen perusteella.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Varausmaksua koskeva päätös on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun varauspäätös on tehty.

98 c §

Varausmaksun kantaminen ja korko

Varausmaksu maksetaan kaivosviranomaiselle. Varausmaksu erääntyy maksettavaksi kaivosviranomaisen määräämänä ajankohdana, kuitenkin aikaisintaan 30 päivänä päätöksentekopäivästä. Kaivosviranomaisen lähettää varausmaksua koskevan päätöksen maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Jos maksu viivästyy, sille on maksettava korkolain 4 §:ssä säädetty viivästyskorko.

98 d §

Viranomaisaloitteinen päätöksen oikaisu

Jos maksuvelvolliselle on virheen johdosta määrätty liikaa varausmaksua, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annettulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa maksuerän määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta.

Jos maksuvelvolliselle on laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määräämättä säädetty varausmaksu tai osa siitä, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annettulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voidaan tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä.

Kaivosviranomaisen on oikaistava varausmaksua koskeva päätös, jos varausalueen koko on muuttunut varauspäätöstä koskevan valituksen vuoksi.

98 e §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Muutoksenhaku varausmaksua koskevasta päätöksestä

Muutoksenhausta varausmaksua koskevaan päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Varausmaksu on muutoksenhausta huolimatta suoritettava kaivosviranomaisen määräämässä ajassa.

10 luku

10 luku

Vakuudet

Vakuudet

107 §

107 §

Vakuus malminetsintää ja kullanhuuhdontaa varten

Vakuus malminetsintää ja kullanhuuhdontaa varten

Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhdojan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tätä ole pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen.

Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhdojan on asetettava *riittävä* vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten *ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä toiminta-alueen erityispiirteet*.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään vakuuden asettamisesta, voi kaivosviranomaisen malminetsintäluvassa päättää, että vakuutta ei tarvitse asettaa, jos malminetsintäluvan haltija on valtion laitos.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuudesta.

108 §

108 §

Vakuus kaivostoiminnan lopettamista varten

Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten

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.

Kaivosluvan haltijan on asetettava vakuus:
1) kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten, joiksi luetaan

a) kaivosluvassa erikseen määrätyt lopetus- ja jälkitoimenpiteet;

b) 143 §:ssä ja 144 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

c) kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätty lopetus- ja jälkitoimenpiteet;

d) 150 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet vähintään 30 vuoden ajalta, ellei kaivosluvan haltija osoita muuta riittäväksi;

2) poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä varten yhden vuoden ajalle;

3) 100 §:n 2 momentin mukaista yhden vuoden louhintakorvauksen vuotuista suuruutta vastaavalle summalle, ellei kaivosluvan haltija osin tai kokonaan omista kaivosalueeseen kuuluvia kiinteistöjä.

Asetettavan vakuuden on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta.

109 §

Vakuuden asettamista koskeva menettely

109 §

Vakuuden asettamista koskeva menettely

Kaivosviranomaisen on omasta aloitteestaan tarkistettava vakuuden suuruutta, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Samalla kaivosviranomaisen on määrättävä ajankohta, josta lukien muutokset ovat voimassa.

112 §

Yleinen velvollisuus huolehtia kaivosturvallisuudesta

Kaivostoiminnan harjoittaja on velvollinen huolehtimaan kaivosturvallisuudesta. Toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaa-

112 §

Yleinen velvollisuus huolehtia kaivosturvallisuudesta

Kaivostoiminnan harjoittaja on velvollinen huolehtimaan kaivosturvallisuudesta. Toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden, onnettomuuksien ja muiden

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

ratilanteiden ja onnettomuuksien ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta.

poikkeuksellisten tilanteiden ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien terveydelle, ympäristölle ja yleiselle turvallisuudelle haitallisten seurausten rajoittamisesta.

120 §

120 §

*Varautuminen kaivostoiminnan lopettamiseen**Varautuminen kaivostoiminnan lopettamiseen*

Kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon, että kaivostoiminta voidaan lopettaa ja kaivos sulkea turvallisesti.

Kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon *kaivoksen vaiheittainen sulkeminen, alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua sekä se*, että kaivostoiminta voidaan lopettaa ja kaivos sulkea turvallisesti.

143 §

143 §

*Alueen kunnostaminen**Alueen kunnostaminen*

Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet.

Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet *siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.*

Tarkempia säännöksiä alueen kunnostamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

144 §

144 §

*Louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistaminen**Louhittujen kaivosmineraalien **sekä kaivoksen laitteistojen, laitteiden**, rakennusten ja rakennelmien poistaminen*

Kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt. Tämän jälkeen ne

Kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit, *kaivoksen laitteistot ja laitteet* sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on

Voimassa oleva laki

Ehdotus

siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista toiminnanharjoittajan kustannuksella.

päättynyt. Tämän jälkeen ne siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista *tai muuta asianmu- kaista sijoittamista* toiminnanharjoittajan kus- tannuksella.

Tarkempia säännöksiä louhittujen kaivos- mineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Tarkempia säännöksiä louhittujen kaivos- mineraalien *sekä kaivoksen laitteistojen, lait- teiden*, rakennusten ja rakennelmien poistami- sesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuk- sella.

146 §

146 §

Lopputarkastus

Lopputarkastus

Kaivosviranomaisen on tiedotettava loppu- tarkastuksesta:

Kaivosviranomaisen on tiedotettava loppu- tarkastuksesta:

5) saamelaisten kotiseutualueella saamelais- käräjille, koltta-alueella kolttien kyläkokouk- selle *ja erityisellä poronhoitoalueella alueen paliskunnille.*

5) saamelaisten kotiseutualueella saamelais- käräjille *ja* koltta-alueella kolttien kyläko- koukselle;

6) *poronhoitoalueella asianomaisille palis- kunnille.*

150 §

150 §

Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toi- menpiteisiin

Velvollisuus seurantaan ja korjaaviin toi- menpiteisiin

Kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitet- tava kaivosviranomaiselle kaikista seuran- nassa ilmenneistä merkittävistä haitallisista vaikutuksista yleiselle turvallisuudelle ja to- teutettava viipymättä tarvittavat korjaavat toi- menpiteet. Kaivosviranomainen voi antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpi- teistä.

Kaivostoiminnan harjoittajan on ilmoitet- tava kaivosviranomaiselle kaikista seuran- nassa ilmenneistä merkittävistä haitallisista vaikutuksista yleiselle turvallisuudelle, *ympä- ristölle tai ihmisten terveydelle* ja toteutettava viipymättä tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Kaivosviranomainen voi antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

16 luku

Valvonta, hallintopakko ja seuraamukset

151 a §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kaivosviranomaisen valvontatehtävä

Kaivosviranomaisen on huolehdittava tämän lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta ja seurannasta hankkimalla tietoja ja tekemällä tarkastuksia.

156 §

156 §

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Kaivosviranomaisen voi:

1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä;

2) määrätä sen, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua määräystä, täyttämään velvollisuutensa.

Kaivosviranomaisen voi lisäksi kieltää sellaisen kaivoksen laitteiston tai laitteen käytön, jonka katsotaan aiheuttavan vakavaa uhkaa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle, sekä määrätä kaivostoiminnan harjoittaja tekemään vaadittavat korjaukset määräajassa.

Kaivosviranomaisen on:

1) *kiellettävä* sitä, joka *menettelee* tässä laissa säädetyn tai lain nojalla määrätyn vastaisesti, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä;

2) *määrättävä se, joka laiminlyö* täyttää tässä laissa säädetyn tai lain nojalla määrätyn velvollisuutensa, täyttämään velvollisuutensa.

Kaivosviranomaisen on lisäksi *kiellettävä sellainen* kaivoksen laitteiston tai laitteen *käyttö*, jonka katsotaan aiheuttavan vakavaa uhkaa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle, sekä *määrättävä* kaivostoiminnan harjoittaja tekemään vaadittavat korjaukset määräajassa.

Kaivosviranomaisen on valvottava, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

169 §

169 §

Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Kaivosviranomaisen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista taikka kullanhuuhdontalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuusalupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen. Sanoitu ei koske uraanin tai toriumin tuottamista koskevaa kaivoslupaa.

Kaivosviranomaisen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista taikka *malminetsintälupaa*, kullanhuuhdontalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuusalupaa koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä lupapäätöstä noudattaen. *Kaivosviranomaisen voi kohdistaa täytäntöönpanomääräyksen myös*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

osaan päätöksestä sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta. Tässä momentissa säädetty ei koske uraanin tai toriumin tuottamista koskevaa kaivoslupaa.

Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 1 ja 3 momentissa tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä taikka muutoinkin kieltää 1 ja 3 momentissa tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

(kumotaan)

18 luku

Erinäiset säännökset

170 a §

Kaivosrekisteri

Kaivosviranomainen pitää kaivosrekisteriä, johon merkitään tämän lain mukaisten oikeuksien haltijat, oikeuksien sijainti, lupa-asoiden käsittelyyn, ratkaisemiseen ja valvontaan liittyvät tapahtumat ja asiakirjat. Lisäksi kaivosrekisteriin merkitään panttioikeuksia koskevat tiedot.

Jokaisella on oikeus saada otteita rekisteristä. Kaivosrekisteriin tallennettujen tietojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Kaivosrekisteriin tallennettavista tiedoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kaivosviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Jos muutoksenhakutuomioistuin tämän lain voimaan tultua kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän

Voimassa oleva laki

Ehdotus

lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

*Kaivosviranomaisen on annettava kaivosoi-
keuden haltijalle tämän lain mukaiset yleisten
ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset
määräykset ja tarkistettava vakuutta koskeva
lupamääräys 62 §:n mukaisen kaivosluvan
määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai,
kun lupaa muutetaan 69 §:n 1 tai 4 momentin
perusteella, kuitenkin viimeistään viiden vuo-
den kuluessa tämän lain voimaantulosta.*

*Siltä osin, kuin kyse on olemassa olevalle
kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualu-
eesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajenne-
taan olemassa olevaa kaivosta, noudatetaan
hakemuksiin, jotka on jätetty viiden vuoden
kuluessa tämän lain voimaantulosta, tämän
lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n
4 momenttia.*
