Valiokunnan mietintö TaVM 25/2025 vp─ HE 165/2025 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta (HE 165/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Teo Kangaspunta, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Kirsi Levä, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- asiantuntija Juho Ikonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toiminnanjohtaja Hanna Nurmi, Paliskuntain yhdistys
- ympäristöoikeuden asiantuntija Hannes Koljonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Kai Kokko
- apulaisprofessori Sirja-Leena Penttinen
- OTT Pekka Vihervuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia.

Esityksen mukaan malminetsintäluvan myöntämisen esteitä muutettaisiin sekä samalla säädettäisiin esitettyihin muutoksiin liittyvistä maanomistajien oikeuksien toteutumisen kannalta tarpeellisista maanomistajakorvauksista.

Kaivosviranomainen voisi erityisestä syystä myöntää malminetsintäluvan kaivosalueelle silloin, kun kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu, luvan hakija oli kumotun tai rauenneen kaivosoikeuden haltija ja luvan myöntämisen este perustuu lain siirtymäsäännöksiin. Lainsäädännön kehitys ja kaivoslain siirtymäsäännökset ovat johtaneet lain soveltamisen ja toimintaympäristön kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Hyväksytty
3.1

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa sujuva siirtyminen ennen nykyisen lain voimaantuloa myönnettyjen kaivosoikeuksien nojalla tapahtuvasta toiminnasta voimassa olevan kaivoslain mukaisiin malminetsintälupiin niissä tapauksissa, joissa alueen esiintymän hyödyntämismahdollisuuksia on perusteltua sekä mahdollista selvittää, mutta edellytyksiä varsinaiseen louhintaan ei ole vielä olemassa.

Tavoitteena on muun muassa selkeyttää alan toimintaympäristöä ja edistää kaivosviranomaisen toiminnan sujuvuutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2026.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tarkoituksena on kaivoslain malminetsintäluvan myöntämisen esteitä koskevan sääntelyn muuttaminen siten, että lupa voitaisiin erityisestä syystä myöntää tilanteissa, joissa kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu. Tämä koskisi tilanteita, joissa luvanhaltija on ollut kumotun tai rauenneen kaivosoikeuden haltija ja luvan myöntämisen este perustuu lain siirtymäsäännöksiin.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa sujuva siirtyminen ennen nykyisen lain voimaantuloa myönnettyjen kaivosoikeuksien nojalla tapahtuvasta toiminnasta voimassa olevan kaivoslain mukaisiin malminetsintälupiin niissä tapauksissa, joissa alueen esiintymän hyödyntämismahdollisuuksia on perusteltua sekä mahdollista selvittää, mutta edellytyksiä varsinaiseen tuotantovaiheeseen ei ole vielä olemassa.

Muutoksella ei puututtaisi voimassa olevan kaivoslain mukaisen kaivosluvan ja siten myös kumottujen kaivoslakien mukaisen kaivosoikeuden raukeamisperusteisiin, vaan mahdollistettaisiin aiemmin harjoitetun kaivoksiin liittyvän tutkimustoiminnan jatkaminen, vaikka kaivosoikeus raukeaisi.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiedotusta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana seuraavassa esitetyin perusteluin.

Voimassa olevan kaivoslain mukaan malminetsintäluvan hakeminen estyy, ennen kuin on kulunut kaksi vuotta kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista edeltäneestä päivästä. Vasta tämän jälkeen aiempi kaivosalueen kaivosoikeuden haltija tai joku muu henkilö voisi saada uuden malminetsintäluvan alueelle. Muodollisesti aiemman kaivosalueen haltijan pitäisi siis kaivosoikeuden raukeamisen jälkeen käynnistää kaivostoiminnan lopettamistoimet ja saada lupaviranomaiselta lainvoimainen kaivostoiminnan lopettamispäätös. Tähän voi mennä vuosia. Lisäksi päätöksen jälkeen olisi kaivoslain karenssisääntelyn mukaisesti, riippuen siitä, myöntääkö maanomistaja suostumuksensa luvan myöntämiselle vai ei, mahdollisesti odotettava vielä kaksi vuotta, ennen kuin voi hakea samalle alueelle voimassa olevan kaivoslain 9 §:n mukaista malminetsintälupaa. Aiemmalla kaivosoikeuden haltijalla voisi kuitenkin olla intressi edel-

leen jatkaa ja laajentaa kaivostoimintaa lopettamisen sijasta, ja ehdotetun lainmuutoksen tarkoituksena on välttää kaivostoiminnan harjoittajan kannalta kohtuuttomien tilanteiden syntyminen.

Erityinen syy poikkeuksen perusteena

Ehdotetussa kaivoslain 46 §:n 3 momentissa olisi kyse poikkeuksesta pääsääntöön, eli luvan myöntämisen esteeseen. Poikkeuksen edellytyksenä olisi erityinen syy. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu kysymystä erityisen syyn käsitteen tulkinnasta. Poikkeussäännösten soveltamiselle on ominaista niiden tulkinnan muodostuminen kapeaksi. Säännöksen perusteluissa erityisenä syynä on tuotu esille esimerkiksi se, että toiminnanharjoittaja on investoinut alueeseen harjoittaakseen sille myönnetyn kaivosoikeuden perusteella alueella kaivostoimintaan tähtäävää varteenotettavaa tutkimustoimintaa, mutta edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle ei vielä ole. Toiminnanharjoittajille odottamattoman ja kohtuuttoman seurauksen välttämiseksi voi tällaisessa tilanteessa olla perusteltua myöntää malminetsintälupa alueelle.

Talousvaliokunta katsoo, että erityistä syytä poikkeuksen perusteena on tulkittava siten, ettei hallituksen esityksessä esiin tuotu esimerkki muodostu säännöksen tulkintaa rajoittavaksi, vaan säännöksen soveltamisessa otetaan huomioon myös muut mahdolliset erityiset syyt.

Tällaisia erityisiä syitä voivat olla hallituksen esityksessä mainitun lisäksi esimerkiksi kaivoshankkeiden ja niihin liittyvien valmistelevien toimenpiteiden kehitystä jarruttavat suhdannemuutokset ja raaka-aineiden markkinahintojen muutokset. Tällaisissa tapauksissa sinänsä kehittämiskelpoiset hankkeet voivat muuttua nopeastikin lyhyellä aikavälillä taloudellisesti kannattamattomaksi, vaikka mineralisaatioiden hyödyntäminen myöhemmin voi olla kannattavaa. Myös laajemmin geopoliittiset muutokset voivat vaikuttaa toiminnan edellytyksiin, vaikka kallioperän mineralisaatioiden tehokas hyödyntäminen olisi yhteiskunnan kokonaisedun ja esimerkiksi raaka-ainehuollon näkökulmasta perusteltua.

Kaivosoikeus ja kaivospiiri voivat lisäksi kohdistua mineralisaatioon, jonka hyödyntäminen edellyttää uusien rikastusmenetelmien tai muun teknologian kehittämistä. Tarve rikastusmenetelmien kehittämiseen voi johtua esimerkiksi taloudellisista, teknologisista tai ekologisista syistä. Kehitys voi viivästyttää toiminnan aloittamisen merkittävää edistämistä sekä louhintaan ryhtymistä. Myös tällöin kyseessä voisi olla tilanne, jossa erityiset syyt puoltaisivat luvan myöntämistä esitetyn muutoslain säännöksen nojalla.

Tietyissä tapauksissa kaivosoikeus ja kaivospiiri voivat kohdistua myös mineralisaatioon, jonka hyödyntäminen yksittäisenä kaivoksena ei olisi kannattavaa. Toisaalta näidenkin mineralisaatioiden hyödyntäminen voi tulla taloudellisesti kannattavaksi esimerkiksi, jos toiminta toisella louhoksella saadaan käynnistettyä, ja siihen liittyvä rikastamo aloittaa toiminnan. Kaivospiirit ja kaivosoikeudet voivat siis kohdistua esiintymiin, jotka eivät yksittäisinä kaivoksina toteutuisi mutta odottavat tuotannon kannalta sopivaa hetkeä ja ovat toteuttamiskelpoisia muiden edellytysten täyttyessä. Näissäkin tapauksissa voisi kaivosviranomaisen toiminnan sujuvuuden ja kaivosalan toimintaympäristön riittävän ennakoitavuuden vuoksi olla perusteltua myöntää lupa esitetyn lain säännöksen mukaisesti.

Talousvaliokunta korostaa lisäksi, ettei ehdotetulla kaivoslain 46 §:n 3 momentin muutoksella ole tarkoitettu yleisesti syrjäyttää kyseisen pykälän 1 momentin pääsääntöä malminetsintäluvan esteistä, vaan kyse on ainoastaan sen täsmentämisestä, ettei kaivoslain 46 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamaan kaivosalueeseen lain 185 §:n siirtymäsäännöksen nojalla rinnastuva kaivospiiri muodosta erityistä estettä ja että malminetsintälupa voidaan myöntää, kun erityiset syyt täyttyvät ja luvan hakijana on sama toiminnanharjoittaja kuin rauenneessa tai peruutetussa kaivosoikeudessa.

Malminetsintäkorvaus ja maanomistajan asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 99 §:ää, jossa säädetään malminetsintäkorvauksista maanomistajille. Muutoksilla pyritään varmistamaan, ettei lain muutos johda maanomistajille maksettavien korvausten merkittävään pienentymiseen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että nyt esitetty lakimuutos malminetsintäkorvaustason säilymisestä korkeimmalla tasolla ei huomioi tilanteita, joissa nyt voimassa olevan kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan ja sen jälkeisen ns. karenssiajan jälkeen samalle alueelle kohdentuu uusi malminetsintälupa saman tai eri toimijan toimesta. Uuden malminetsintäluvan myötä myös korvaustaso alkaa uudestaan alhaisimmalta tasolta. Malminetsintälupa vaikuttaa kiinteistön kehittämismahdollisuuksiin heikentävästi, ja haitta on sinänsä sama riippumatta siitä, onko kyseessä vanha vai uusi malminetsintälupa, silloin kun lupa kohdentuu samalle alueelle.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella korotettujen korvausten maksuvelvollisuuden määrääminen alueella aiemmin harjoitetun malminetsinnän perusteella olisi kuitenkin uuden toiminnanharjoittajan näkökulmasta haastavaa. Uusi toiminnanharjoittaja aloittaa alueen tutkimisen suunnitelmiensa mukaisena hanketoimintana alusta. Kaivostoiminnan edellytysten jatkosta kertyy tietoa aluetta koskevien tutkimusten edetessä, ja toiminnanharjoittaja voi sen myötä kohdistaa toimenpiteitä entistä tarkemmin ja samalla harkita sitä, katsooko se malminetsintäluvan jatkon hakemisen sekä siihen liittyvien korotettujen korvausten maksamisen perustelluksi. Lupaa hakeva toiminnanharjoittaja ei myöskään pysty vaikuttamaan esimerkiksi alueella jo tehtyjen tutkimusten laatuun, tyyppiin tai siihen, onko malminetsinnän tutkimustuloksista raportoitu lain edellyttämällä tavalla ja asianmukaisesti kaivosviranomaiselle. Kaivoslain sääntelyssä tulee huomioida sekä maanomistajien oikeuksien toteutuminen että malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten säilyminen.

Sääntelyn soveltamisalan rajaaminen

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille myös kysymys mahdollisesta tarpeesta rajata sääntelyn soveltamisalasta tilanteet, joissa lainvoimaisella päätöksellä on ratkaistu, etteivät raukeamisen lykkäämisen edellytykset täyty. Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, että lain soveltamiskäytännön myötä vakiintunutta tilannetta on ollut kokonaisuutena arvioiden ja erityisesti lainsäädännön monitulkintaisuuden vuoksi vaikeaa ennustaa. Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että tilanne on voinut ollut vaikeasti ennakoitava ja arvaamaton toiminnanharjoittajan näkökulmasta myös niissä tapauksissa, joissa kaivosoikeuden raukea-

misen lykkäämisen edellytysten ei lainvoimaisella päätöksellä ole katsottu täyttyneen eikä valiokunta esitä muutoksia ehdotettuun sääntelyyn tältä osin.

Kokoavia huomioita

Ehdotuksen voidaan arvioida selkeyttävän kaivosviranomaisten toimintaa, alan toimintaympäristöä ja vahvistamaan käsitystä Suomesta luotettavana investointiympäristönä. Talousvaliokunta korostaa, että tasapaino maanomistajien oikeuksien ja kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten välillä on olennainen kaivoslain sääntelyn lähtökohta. Edellä tarkasteltu malminetsintäkorvauksiin liittyvä kysymys on yksi osa tätä kokonaisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä arvioida korvausten sääntelyä ja asianmukaista tasoa, mutta katsoo, että asia edellyttää laajempaa tarkastelua kuin mitä nyt käsiteltävän, varsin pienen lainmuutoksen yhteydessä voidaan tehdä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 165/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 12.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Minna Reijonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen