

## Talousvaliokunta

### Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi (KAA 7/2019 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

##### *Asiantuntijat*

Talousvaliokunta järjesti 6.11.2019 julkisen asiantuntijakuulemisen, jossa kuultavina olivat:

- puheenjohtaja Jukka Leppänen, Pro Heinävesi
- liikkeenjohdon konsultti, DI Raimo Roininen
- ARK BA, KuM Aleksi Kraama
- OTM, tohtorikoulutettava Matti Kattainen
- ympäristökemisti, FT Jari Natunen
- toiminnanjohtaja Mika Flöjt, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry
- OTT Pekka Vihervuori

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merja Sandell, valtiovarainministeriö
- kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö
- vs. lakimiess sihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- professori Olli Tahvonen, Helsingin yliopisto
- tutkijatohtori Matti Ylönen, Helsingin yliopisto
- filosofian tohtori Jaakko Leppänen, Helsingin yliopisto
- professori Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto
- erikoistutkija Ismo Björn, Itä-Suomen yliopisto
- kaivosalan toimialapäällikkö Heino Vasara, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Olli Breilin, Geologian tutkimuskeskus GTK
- kehittämisspäällikkö Jorma Jantunen, Suomen ympäristökeskus
- lakimies Pasi Kallio, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Matti Hietanen, Suomen Malminjalostus Oy - Finnish Minerals Group
- CEO David Brown, BroadBit Batteries Oy
- toimitusjohtaja Thomas Hoyer, Latitude 66 Cobalt Oy
- Head of Low Carbon and Energy Efficiency Mia Nores, Outokumpu Oyj
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- porotalousneuvoja Marja Anttonen, Paliskuntain yhdistys
- koordinaattori Mikko Keinonen, Pro Järvi-Suomi ry
- suojelupäällikkö Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- biologi, filosofian tohtori Paavo Hellstedt
- diplomi-insinööri, toimitusjohtaja Leif Ramm-Schmidt

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Suomen ympäristökeskus
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- tutkijatohtori Pekka Niemelä, Itä-Suomen yliopisto
- Luontopaneeli

### KANSALAISALOITE

Aloitteen allekirjoittaneet kansalaiset esittävät kaivoslakia muutettavan siten, että: kaivosmineraalit määritetään kuuluvaksi valtion omistukseen, ja että niiden hyödyntämisessä toteutetaan huomattavaa harkintaa. Kaivoslain tulee varmistaa, että mineraaleja hyödynnetään ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Kaivosmineraalien hyödyntämislupia tulee myöntää vain riittävään yhteiskunnalliseen kokonais-harkintaan perustuen. Lupa voidaan myöntää, jos haetusta toiminnasta osoitetaan olevan perustellusti enemmän hyötyä kuin haittaa — huomioiden vaikutukset ympäristölle, ihmisille ja elinkeinotoiminnalle sekä yhteiskunnalle. Kaivoslupan myöntämisen edellytys on, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa on myönnetty kaivoshankkeelle. Luontoarvoiltaan korvaamattoman arvokkaat alueet pidetään kaivostoiminnan ulkopuolella.

Kaivosyritysten vastuuta on tarkennettava niin, että kaivosalueiden jälkihoito ja alueiden ennallistaminen viihtyisiksi ja ympäristöturvallisiksi ovat selkeästi kaivosyritysten vastuulla. Haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus sekä toiminnan aikana että jälkihoidon ajalta on varmistettava ennen toiminnan aloittamista riittävin vakuuksin. Varmistamiseen kuuluu, että kaivoslupa myönnetään vain hankkeille, joiden ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset on luotettavasti selvitetty varovaisuusperiaatetta noudattaen myös pitkien aikojen kuluessa kaivoksen sulkemisen jälkeen. Kaivos- ja ympäristölupakäsittelyihin tulee sisällyttää tarveharkinta, joka vertaa hankkeen haitat hyötyihin.

Yhteiskunnan on saatava korvaus kaivosmineraalien hyödyntämisestä. Kaivosmineraalien sekä teollisuusmineraalien hyödyntämiselle asetetaan louhintamäärään perustuvat louhintamaksut sekä korvaus hyödynnetyn kaivosmineraalin taloudelliseen arvoon perustuen. Louhintamaksuja voidaan myös suoraan kohdistaa ympäristövahingoille ja ennallistamistyöhön sekä jyvittää kunnille.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Eduskunnan tulee velvoittaa hallitus valmistelemaan tämän aloitteen rinnalla kaivos- ja muiden vastaavien ympäristöriskejä sisältävien alojen yritysten konkurssitilanteiden varalle konkurssirahasto sekä ympäristöhaittojen rahasto. Kaivostoiminnan harjoittajat maksaisivat valtioneuvoston asetuksella määritettävää vuotuista maksua konkurssirahastoon.

Louhintamääriin perustuva louhintamaksu ja kaivosmineraalien arvoon perustuva kaivosmineraalivero kohdistetaan ympäristöhaittojen rahastolle. Ympäristöhaittojen rahaston varoja käytetään erityisesti ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn ja korjaamiseen. Rahastoa voidaan käyttää myös erilaisten vaihtoehtoisten vahvuuksien kuten luontomatkailun tukemiseen. Tavoitteena on paikkakuntien elinvoimaisuuden ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja vahvistaminen. Lisäksi kaivoslupan myöntämisen edellytyksiin lisätään vaatimus toiminnan aloittamisen edellytyksenä olevan talletuksen tekemisestä erikseen perustettavaan konkurssirahastoon. Talletuksen suuruus määräytyy ympäristönsuojelulaissa määritellyn ympäristölupaviranomaisen tapauskohtaisesti arvioiman hankkeisiin liittyvän riskin suuruuden mukaisesti.

Konkurssirahaston tavoitteena on vahvistaa korvausjärjestelmien kokonaisuutta siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden kaivostoiminnan harjoittajien toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet hoituisivat ilman valtion taloudellista väliintuloa. Konkurssirahastojärjestelmä toimii niin kutsutuna toissijaisena ympäristövastuujärjestelmänä, joka kattaa tilanteet, joissa vahingon aiheuttanut yritys on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Lähtökohtaisesti periaatteena on, että ympäristöhaitan aiheuttanut toimija kustantaa myös haitan korjaamisen ja esimerkiksi kaivosalueen ennallistamisen.

Konkurssirahastoa ja ympäristöhaittojen rahastoa hallinnoi ympäristöministeriö samaan tapaan kuin öljysuojarahastoa nykyisin.

Viranomaisten yhteistoimintaa ja vastuita tulee selkeyttää. Yleisten ja yksityisten etujen turvaaminen on viranomaistoiminnan velvollisuus. Kaivoslupien lupaharkinnassa on tarkasteltava pääkaivoksen ja ns. satelliittikaivosten muodostama kokonaisuus. Kaivosten jätevedet on pääsääntöisesti puhdistettava jätevedenpuhdistamoilla siten, että EU:n vesipuitedirektiivin [200/60/EY] velvoitteet täyttyvät. Vesipuitedirektiivi velvoittaa myös Suomen lainsäädäntöä (laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004), joka on myös syytä päivittää direktiivin vaatimusten mukaiseksi.

Malminetsintälupien sekä kaivoslupien vakuusvaatimuksissa on huomioitava kunkin hankkeen erityisolosuhteet. Kaivostoimintaa ja malminetsintää ei ole syytä harjoittaa luonnonsuojelualueilla eikä niiden välittömässä läheisyydessä eikä niin, että luonnonsuojelualueiden alkuperäiset perustamisedellytykset heikentyisivät kaivostoiminnan myötä.

Kaivoslakiin lisätään täsmennys, että kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva oikeus ja velvollisuus määritellä alueellaan elinkeinojen yhteensovittamista ohjaavia kaavoituksellisia reunaehdotuksia. Kunnan strategiat ja muiden elinkeinojen kehittäminen on otettava huomioon kaivoslain alaisissa lupahakemuksissa ja lupaharkinnoissa. Kunnalla on täten mahdollisuus perustellusti estää kaivostoiminta ml. malminetsintä alueellaan.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Malminetsinnän tulosten ml. näytteiden koostumustietojen tulee olla julkista tietoa, jotta hanketta ja sen mahdollisia vaikutuksia voidaan paremmin arvioida yleisen hyödyn, ympäristövaikutusten ja turvallisuuden näkökulmasta.

Kaivoslain alaiseen kaivannaistoimintaan sisältyvien merkittävien ympäristövaikutusten vuoksi kaivannaistoimintaan liittyvistä luvista tulee vastata ympäristönsuojelulaissa määritelty ympäristölupaviranomainen. Näin varmistetaan, että lainsäädännössä määritellyt ympäristönsuojelutavoitteet otetaan varmasti riittävässä määrin huomioon kaivannaistoimintaan liittyvässä lupaharkinnassa.

Viranomaisilla on velvollisuus valvoa kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän näytteiden ottoa ja oikeus ottaa näytteitä.

Tämän aloitteen kaivoslakiin tehtävien muutosten tarkoituksena on parantaa kaivosalan yhteiskunnallista legitimitteettiä ja paikallisen sosiaalisen toimiluvan saamista, sekä edistää alueiden kestävää käyttöä määrittämällä kaivosalan kestävä kehityksen vähimmäisvaatimuksia.

Esitetyt lain muutokset koskevat lain uudistuksen voimaan astumisen myötä kaikkia uusia kaivostoimintaan liittyviä lupia. Lisäksi esitetyt muutokset koskevat myös nykyistä malminetsintää ja kaivostoimintaa kohtuullisen siirtymäajan jälkeen. Siirtymäsäännöksistä säädetään erillisellä voimaannpanolailla, ellei tässä aloitteessa erikseen säädetä toisin. Voimaannpanolaissa siirtymäaikoja muotoiltaessa otetaan huomioon perustuslain omaisuuden suojan ja elinkeinonvapauteen liittyvä sääntely.

Tässä aloitteessa vaadittavan lakiuudistuksen on astuttava voimaan mahdollisimman pian. Tämän aloitteen allekirjoittajat vaativat eduskunnan käynnistämään kaivoslain kokonaisuudistuksen, jolla toteutetaan seuraavassa ehdotettujen pykälien tarkoitus ja periaatteet.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Johdanto*

Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite on laaja ja periaatteellisesti merkittävä aloite kaivoslain uudistamiseksi. Aloitteen tavoitteena on ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kaivoslainsäädäntö. Talousvaliokunta pitää aloitetta tärkeänä ja lähtökohdiltaan onnistuneena keskustelunavauksena: kaivoslainsäädännön uudistaminen on ajankohtaista, ja aloite kytkeytyy monin tavoin myös hallitusohjelman tavoitteisiin.

Aloite sisältää toisaalta laajakantoisia uudistusehdotuksia, toisaalta teknisluonteisempia korjausehdotuksia nykyiseen sääntelyyn. Kaiken kaikkiaan muutosehdotuksia on huomattava määrä. Suuri periaatteellinen uudistus olisi kaivosmineraalien omistusoikeuden siirtyminen valtiolle. Aloite on laadittu siten, että se sisältää lakiehdotuksen voimassa olevan kaivoslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Toisaalta aloitteessa vaaditaan eduskuntaa käynnistämään kaivoslain kokonaisuudistus, jolla toteutetaan ehdotettujen pykälien tarkoitus ja periaatteet.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana kansalaisaloitteen käsittelyssä on ollut toisaalta arvioida toimialansa puitteissa ehdotettujen uudistusten sisältöä ja tavoitteita, toisaalta peilata niitä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti jo vireillä olevaan kaivoslain arviointiin ja uudistamiseen.

Useat aloitteeseen sisältyvistä ehdotuksista koskevat sellaisia aihealueita, joiden arviointi sisältyy jo käynnissä olevaan kaivoslain uudistustyöhön. Samoin aloitteeseen sisältyy useita tavoitteiltaan samansuuntaisia, esimerkiksi lupajärjestelmää, kiinteistönomistajien oikeuksia ja kuntien vaikutusmahdollisuuksia koskevia ehdotuksia kuin OTT Pekka Vihervuoren 17.6.2019 julkaistuun selvitykseen (Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:44) kaivoslain uudistamistarpeista. Samalla on todettava, että useat muutosehdotukset ovat sellaisia, joiden vaikutuksia ja yhteensopivuutta muiden alojen sääntelyn kannalta tulee arvioida lainvalmistelussa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin mikä kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä on mahdollista.

Aloite sisältää lisäksi sellaisia ehdotuksia, joiden toteuttaminen ei ole keskeisiltä osin talousvaliokunnan arvioinnin ja toimialan piirissä. Tällaisia ovat erityisesti kaivosmineraalien omistukseen liittyvät perustuslailliset kysymykset, kaivostoiminnan ympäristövaikutusten ja ympäristölainsäädännön ratkaisujen arviointi sekä kaivosveroon liittyvät kysymykset. Sääntelyehdotusten keskeneräisyys, yhteensovittamistarve muiden alojen lainsäädännön ja vireillä jo olevien uudistusten kanssa sekä laajojen vaikutusarviointien tarve merkitsevät toisaalta sitä, ettei aloitteen arviointia ympäristö-, valtiovarain- ja perustuslakivaliokunnissa ole tässä vaiheessa pidetty tarkoituksenmukaisena.

### ***Kaivostoiminnan sääntelykenttä***

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Sen soveltamisesta ei kuitenkaan pitkän siirtymäajan vuoksi ole vielä kattavia kokemuksia, ja käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu aiempaan kaivoslakiin (503/1965), mutta malminetsintään kaivoslakia jo sovelletaan.

Kaivostoimintaa määrittävät kaivoslain ohella monet muut lainsäädäntöinstrumentit. Yksinomaan toiminnan ympäristöasioiden hallintaan vaikuttavat lukuisat laajat säädöskokonaisuudet ja niihin liittyvä menettely. Ympäristölainsäädännön osalta keskeisiä kaivostoimintaa määrittäviä lakeja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-laki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki, jätelaki ja luonnonsuojelulaki. Tämän vuoksi on keskeistä, että eri lakien väliset suhteet ovat selvät. Samalla kaivoslakia arvioitaessa ja uudistettaessa on otettava huomioon vireillä olevat maankäyttö- ja rakennuslain uudistus sekä luonnonsuojelulain uudistus, joita koskevat esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021. Paitsi sääntelyn sisältöön yhteentoimivuuden vaatimus kohdistuu myös kaikkien kaivostoimintaan liittyvien viranomaisten toimintaan ja tiedonkulkuun.

Nyt käsiteltävä kansalaisaloite sisältää myös perustuslain ja Suomea velvoittavan kansainvälisöikeudellisen sääntelyn, kuten EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen, kannalta merkityksellisiä ehdotuksia.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### *Kaivoslain uudistaminen ja hallitusohjelma*

Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana on punnita ehdotusten tavoitteita ja sisältöä erityisesti voimassa olevan lain ja hallitusohjelman perusteella jo vireillä olevan lainsäädännön uudistamisen kanssa. Pääministeri Marinin hallitusohjelman strateginen kokonaisuus ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” sisältää varsin laajat kaivoslainsäädännön uudistamiseen liittyvät kirjaukset. 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 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.”

Hallitusohjelman liitteen pöytäkirjamerkinnässä on lisäksi todettu:

Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi.

TEM asetti 13.2.2020 kaivoslain uudistamishankkeen. Taustalla on edellä mainitut hallitusohjelman kirjaukset. Hankkeessa huomioidaan myös OTT Pekka Vihervuoren selvitys kaivoslain toimivuudesta sekä Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen yhteydessä esille nostetut näkökohdat. Hank-

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

keen tueksi asetettiin työryhmä, joka koostuu keskeisimmistä kaivosalan sidosryhmistä. Työryhmän toimikausi on 30.11.2020 saakka. Työryhmän lisäksi TEM tulee järjestämään keskeisimpien ministeriöiden kanssa tapaamisia, joilla varmistetaan hankkeen sujuva eteneminen sekä se, että nyt käsillä olevassa hankkeessa huomioidaan esimerkiksi YM:ssä vireillä olevat, kaivoslakiin liittyvät lainsäädäntöhankkeet. Lisäksi hallitusohjelmassa on kaivostoimintaan liittyviä verokirjauksia, jotka valmistellaan nyt kyseessä olevasta hankkeesta erillisinä lakeina valtiovarainministeriössä.

Lisäksi luvussa Kestävän talouden Suomi on kestävän kehityksen verouudistuksen yhtenä keinona käsitelty kaivosverotusta, josta on todettu seuraavasti:

”Siirretään kaivokset sähköveroluokkaan I ja poistetaan ne energiaveroleikkurin piiristä. Selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Selvitetään mahdollisuuksia verottaa kaivosoikeuksien myyntivoittoja Suomessa silloinkin, kun ne ovat ulkomaisten yhteisöjen omistuksessa.”

Hallitusohjelman ja kansalaisaloitteen yleiset tavoitteet kaivoslain uudistamisessa ovat keskeisiltä osin samansuuntaisia. Toisaalta kansalaisaloitteen keinot ja lainsäädännön uudistamishdotukset menevät sekä lainsäädännön systematiikkaan kohdistuvien muutosten että vaikutustensa osalta tietyiltä osin hallitusohjelmaa pidemmälle tai tarjoavat ratkaisumalleja kysymyksiin, jotka hallitusohjelman perusteella ovat vasta selvityksen kohteena. Aloitteeseen sisältyvä periaatteellisesti merkittävä muutos kaivosmineraalien siirtämisestä valtion omistukseen ei sisälly hallitusohjelman kirjauksiin. Myös kaivostoimintaan kohdistuvia maksuja ja uusia rahastoja koskevat ehdotukset menevät hallitusohjelmassa todettua pidemmälle. Samoin ympäristöluvan ensisijaisuutta ja viranomaisjärjestelmän muuttamista koskevien ehdotusten voidaan arvioida olevan hallitusohjelmassa todettua kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista pidemmälle meneviä. Toisaalta kansalaisaloite ei, toisin kuin hallitusohjelma, sisällä esimerkiksi merenpohjan mineraaleja koskevia erityisiä ehdotuksia eikä niitä tässä yhteydessä ole tarkasteltu talousvaliokunnassa,

### ***Keskeisten ehdotusten arviointi ja kaivoslain uudistamisen lähtökohdat***

Kansalaisaloitteen keskeiset tavoitteet liittyvät luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja toiminnan ympäristövaikutuksiin. Ehdotuksella pyritään sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan kaivoslainsäädäntöön. Aloite sisältää lukuisia muutosehdotuksia nykyiseen oikeustilaan. Talousvaliokunta on tarkastellut aloitteen keskeisiä ehdotuksia ja arvioi seuraavassa niiden lähtökohkia, tarvetta ja toteuttamiskelpoisuutta. Valiokunta ei kuitenkaan esitä tässä vaiheessa kattavaa ja yksityiskohtaista arviota kaikista ehdotukseen sisältyvistä säännösehdoituksista.

### ***Valtauseriaatteesta luopuminen***

Periaatteellisesti suurimpana uudistusehdotuksena voidaan pitää kaivosmineraalien siirtymistä valtion omistukseen. Nykyisin voimassa oleva kaivoslaki perustuu pitkän lainsäädäntökehityksen tuloksena muodostuneeseen valtauseriaatteeseen. Periaatetta on pyritty tasapainottamaan maanomistajalle suoritettavilla louhintakorvauksilla ja toiminnasta aiheutettujen haittojen korvaamisella. Kaivoslain mukaisista tutkimustoimista suoritetaan maanomistajalle vuotuinen kor-

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

vaus, ja kaivostoiminnasta maksetaan maanomistajalle korvausta sekä pinta-alaperusteisesti että tuotantoon perustuen. Valtiolle suoritettavasta korvauksesta on sen sijaan luovuttu kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Nykyisen korvausjärjestelmän ongelmana on pidetty erityisesti sitä, ettei se riittävällä tavalla turvaa lähialueiden haitankärsijöiden asemaa.

Valtauseriaatetta on perusteltu ennen muuta sillä, että se muodostaa markkinaehtoisille toimijoille kannustimen tehdä merkittäviä taloudellisia panostuksia kallioperätutkimuksiin. Valtio on vähentänyt omia panostuksiaan kallioperätutkimuksiin, koska alalla on kaupallisia toimijoita, jotka voivat kantaa myös toiminnan taloudellisia riskejä. Toisaalta valtio on panostanut kaivostoiminnan resursseihin merkittävästi GTK:n ja Malminjalostus Oy:n kautta. Valiokunnan saamassa selvityksessä on yleisesti korostettu kaivostoiminnan taloudellista merkitystä, mutta valiokunta katsoo, että itse valtauseriaatteen suora merkitys kaivostoiminnan edellytysten kannalta on saadun selvityksen perusteella vaikeaa arvioida. Kaivosteollisuuden näkökulmasta asiaa on tarkasteltu pikemminkin yleisesti niin, että alan taloudellisen merkityksen vuoksi toimialan edellytyksiä ei tule heikentää. Kaivosmineraalien määrittely valtion omaisuudeksi ei toisaalta olisi sikäli poikkeuksellista, että esimerkiksi Ruotsissa tällainen järjestelmä on käytössä. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi erillisen valtiolle suoritettavan vastikkeellisen maksun toteuttamisen, mikä voisi olla hallinnollisesti ja lainsäädännöllisesti kaivosveroa yksinkertaisempi järjestelmä. Kuten monien muidenkin aloitteeseen sisältyvien ehdotusten toteuttaminen, myös valtauseriaatteesta luopuminen edellyttäisi valiokunnan arvion mukaan kattavaa vaikutusten arviointia ja kansainvälistä vertailua.

Vaikka valtauseriaatteesta luopuminen olisi periaatteellisesti merkittävä muutos, voidaan arvioida, että se ei ole ainoa mahdollinen tapa toteuttaa ehdotuksen taustalla olevia tavoitteita. Samoin voidaan todeta, että suuri osa kansalaisaloitteeseen sisältyvistä muista ehdotuksista on tästä sääntelyratkaisusta riippumattomia. Valiokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että vaikka ehdotusta ei lähtökohdiltaan pidettäisi perinteisen omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena, sen toteuttaminen edellyttäisi laajaa vaikutusarviointia ja asian arviointia perustuslakivaliokunnassa. Samalla talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös mahdollisiin CETA-sopimuksen investointisuojaosäännösten asettamiin reunaehtoihin: CETA-sopimuksen omaisuudensuojaa koskevan sääntelyn voidaan arvioida olevan osin erisältöistä perustuslain kanssa. Tätä on tarkasteltu jäljempänä erikseen CETA-sopimusta koskevan otsikon alla.

Kansalaisaloitteen tekijät ovat pitäneet olennaisena sitä, millä ehdoilla ja missä menettelyssä kaivosyhtiö voi saada oikeuden mineraalien hyödyntämiseen. Talousvaliokunta yhtyy tähän lähtökohtaan. Valiokunta katsoo kuitenkin, että näiden tavoitteiden toteuttaminen ei välttämättä edellytä valtauseriaatteesta luopumista, vaan arvioi, että tavoitteet voidaan toteuttaa myös tätä periaatteellista lähtökohtaa muuttamatta. Tältä kannalta esimerkiksi kaivosvero, jota koskeva selvitys sisältyy hallitusohjelmaankin, on mahdollinen ja tästä periaatteesta sinänsä riippumaton instrumentti. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valtauseriaatteen vastapainona on vastuu, joka tulee ulottaa myös niille, joille oikeutta siirretään. Kaivostoiminnan lupien kehittämisen osalta olisi siten perusteltua säätää siirron saajalta edellytettävistä vaatimuksista nykyistä tarkemmin, kuten OTT Vihervuoren selvityksessä esitetään.



## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### *Kaivosten verotus ja kaivostoimintaan kohdistuvat maksut*

Kaivostoimintaan ja mineraaleihin ei tällä hetkellä kohdistu Suomessa erityistä kaivosveroa, mutta kaivosyhtiöt maksavat yritystoimintaan liittyviä veroja samoin perustein kuin muutkin yritykset ja yhteisöt. Energian käytön osalta kaivokset kuuluvat tällä hetkellä alennettuun sähköveroluokkaan (II), ja energiaintensiiviset kaivokset voivat lisäksi saada maksamistaan energiaveroista veronpalautusta. Hallitusohjelma sisältää kirjaukset näistä tuista luopumiseen, ja uudistukset on tarkoitus valmistella osana energiaverouudistusta, joka tulee eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2020.

Kansalaisaloitteessa on esitetty säädettäväksi erillistä louhintamääriin perustuvaa louhintamaksua ja lisäksi kaivosmineraalien arvoon perustuvaa kaivosmineraaliveroa, jotka kohdistettaisiin perustettavalle ympäristöhaittojen rahastolle. Lisäksi toiminnanharjoittajat maksaisivat vuotuisia maksua konkurssirahastoon, joka olisi eräänlainen toissijainen ympäristövastuujärjestelmä. Rahastoja hallinnoisi ympäristöministeriö.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallitusohjelmaan sisältyvää kaivosveroa koskevaa selvitystä ei ole toistaiseksi tehty. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kaivostoimintaan liittyviä veroja ja maksuja voidaan toteuttaa varsin monin tavoin. Samoin kuin kaivosmineraalien omistusta koskeva perusratkaisu myös kaivostoimintaan kohdistuvien maksujen ja verojen toteutustapa vaihtelee maittain. Useimmissa maissa kaivokset maksavat kaivosalueiden maanomistajille ja/tai valtiolle louhintamaksuja. Kiinteän louhintamaksun tai -veron ongelmana on, että se seuraa varsin heikosti mineraalien arvon kehitystä, mutta kaivosveroselvityksen osana tulisi selvittää myös louhintamaksun ohjausvaikutus mineraalien tehokkaampaan hyödyntämiseen, louhintamääriin sekä ympäristökuormituksen vähentämiseen. Toisaalta mineraalien arvoon tai kaivosyritysten voittoon sidotut maksut tai verot heijastavat toiminnan taloudellista hyötyä paremmin ja voitaisiin siten arvioida oikeudenmukaisemmiksi. Verotuksella on vaikutus kaivosteollisuuden sijoittautumiseen ja investointipäätöksiin. Kaivostoiminnalla on vaikutuksia yhteiskunnalle, paikallistalouteen ja vaikutusalueen kunnille. Verotulojen ohjautumisperiaatteet selvitetään osana kaivosveron valmistelua. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan rojaltilin tyyppiselle kaivosverotukselle on löydettävissä laajasti kansainvälisiä esimerkkejä myös merkittävistä kaivosteollisuusmaista, eikä siitä oikein mitoitettuna ole kaivosalan kehitykselle merkittävää haittaa. Lisäksi sillä voi olla kaivostoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja viime kädessä siten toimialankin kannalta myönteisiä vaikutuksia. Kaivostoiminnan sääntely on kuitenkin kokonaisuus, jonka valmistelussa on keskeistä eri ohjauskeinojen yhteisvaikutusten arviointi: järjestelmää tulee arvioida kokonaisuutena eikä yksittäisten maksujen kannalta. Myös asiaa koskevassa kansainvälisessä vertailussa tulee huomioida tämä erilaisten säännösten ja velvoitteiden muodostama kokonaisuus.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kaivosmineraalien luonne on kerran hyödynnettävä luonnonvara, jonka hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada korvaus. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kaivosveron toteuttamisvaihtoehdoista tehdään kattava selvitys ja vaikutusarviointi ja että sitä koskevat ehdotukset tehdään tämän hallituskauden aikana, huomioiden kaikkien uudistusten vaikutukset alan toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn Suomessa.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### *Vakuusjärjestelmä ja rahastointi*

Kaivostoimintaan liittyviä vakuuksia säännellään sekä kaivoslain 107 ja 108 §:ssä että ympäristönsuojelulain 59 §:ssä. Vakuusjärjestelmän laajemman tarkastelun tarve on tullut jo aiemmin esille myös em. OTT Vihervuoren selvityksessä. Voimassa olevan lain vakuusjärjestelmää koskevan sääntelyn voidaan arvioida olevan puutteellista ja osin epäjohtonmukaista. Epäselviä kysymyksiä liittyy myös sääntelyn soveltamisen johdonmukaisuuteen ja vakuuksien tason määrittämiseen. Ongelmat eivät lisäksi liity ainoastaan nykyiseen sääntelyyn ja toimijoihin vaan myös jo lakkautettuihin kaivoksiin. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeisenä ongelmana on pidetty ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisten vakuuksien riittämättömyyttä. Kaivostoiminta edellyttää seuranta vielä pitkään toiminnan päättymisen jälkeen, ja vakuuksia tulee voida käyttää myös konkurssitilanteissa.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että toiminnanharjoittajat veloitetaan suorittamaan riittävät vakuudet ja toiminnanharjoittajille asetetaan riittävät korvausvelvollisuudet ympäristövahingoista ja jälkitöistä. Lisäksi ehdotetaan perustettavaksi konkurssirahasto ja ympäristövahinkojen rahasto, joiden hallinnoimisesta vastaisi ympäristöministeriö. Hallitusohjelmassa on todettu, että vakuussääntelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Kansalaisaloitteeseen liittyvien rahastointia koskevien ehdotuksen vaikutuksia ja toteuttamiskelpoisuutta tulee arvioida laajemmin. Talousvaliokunta katsoo, että näiden toteuttamiseen liittyviä lukuisia avoimia kysymyksiä. Verotuksen lähtökohtana on yleiskatteellisuus, ja verotulojen korvamerkintään on suhtauduttu talousarvion ja eduskunnan budjettivallan näkökulmasta kielteisesti. Toisaalta tietyissä tapauksissa talousarvioon on voitu perustaa tuloa vastaava menomomentti, ja tietyt veronluonteiset tulot on voitu tulouttaa talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin edellyttäen, että rahaston perustamista koskevat perustuslain vaatimukset täyttyvät. Talousvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella kansalaisaloitteeseen sisältyvää kahden rahaston mallia hallinnollisesti raskaana. Ympäristöhaittojen rahaston ja konkurssirahaston tarkoitukseen näyttäisi sisältyvän myös jonkin verran ilmeisiä päällekkäisyyksiä. Rahastoinnin etuna olisi luonnonvaroista saatavan hyödyn ohjaaminen tulevia sukupolvia hyödyntävällä tavalla arvokasvuun myötä. Joka tapauksessa rahastointimallin toteuttaminen edellyttäisi laajempia selvityksiä ja yhteensovittamista muiden vireillä olevien hankkeiden, erityisesti tulevan ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien (TOVA) lainsäädäntöhankkeen kanssa.

Talousvaliokunta katsoo, että tulevassa lainvalmistelussa on varmistettava vakuuksien riittävyys myös konkurssi- ja ympäristövahinkotilanteissa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kehitetään vakuussääntelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Talousvaliokunta viittaa myös valtiovarainvaliokunnan vuoden 2020 talousarviota koskevassa mietinnössä (VaVM 20/2019 vp — HE 29/2019 vp, HE 89/2019 vp) esittämään toteamukseen siitä, että on tärkeää, että hallitus varmistaa, etteivät vastuut jää valtion kannettavaksi ja arvioi kaivoksille asetettavien vakuuksien optimaalista tasoa. Asiasta on myös aiemmin annettu lausuma (VaVM 5/2017 vp). Arvioitaessa eri mallien käyttöönottoa talousvaliokunta pitää keskeisenä myös eri instrumenttien yhteisvaikutusten huomioon ottamista ja mahdollisten päällekkäisyyksien välttämistä.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### *Intressivertailu*

Kansalaisaloitteessa esitetään otettavaksi käyttöön uusi malminetsintään ja kaivoslupiin liittyvä hyöty/haitta-selvitys, joka olisi luvan myöntämisen edellytys. Ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että lupia tulee myöntää vain, jos toiminnasta osoitetaan olevan enemmän hyötyä kuin haittaa ympäristön, ihmisten, elinkeinotoiminnan ja yhteiskunnan kannalta. Talousvaliokunta pitää eri intressien välistä punnintaa kaivostoiminnan hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä.

Nykyinen kaivoslain sääntely rakentuu oikeusharkinnan varaan, ja lupaharkinnassa keskeiseksi muodostuu ns. ehdottoman esteen tarkastelu. Esimerkiksi vesilain lupaharkinnan ydin on ehdottamasta esteestä riippumatta sovellettavassa ja kaikki yleiset ja yksityiset edut kattavassa intressivertailussa. Asiaa on tarkasteltu OTT Vihervuoren edellä viitatussa selvityksessä, jossa arvioitiin, että vesilain kaltaiselle sääntelylle saattaisi olla kaivoslain kohdalla sijansa, mutta tätä ei kuitenkaan selvityksessä esitetty. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että lupien täysintegrointi saattaisi tulevaisuudessa muuttaa tilannetta. Hallitusohjelmassa hyöty/haitta-selvitystä ei ole esitetty: siinä todetaan kuitenkin, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset on otettava huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja lisäksi tietyt muut kirjaukset, mm. paikallisen hyväksyttävyyden, vaikutusmahdollisuuksien, kaavoituksen ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta pyrkivät yleisesti vastaamaan osin samoihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta katsoo, että intressivertailun käyttöönotto olisi suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos lupaharkintaan. Valiokunta pitää perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Valiokunta korostaa tältä osin erityisesti jäljempänä tarkasteltujen ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamista. Intressivertailun ohella tulee selvittää, millaisia kaavoitusnormistoa koskevia muutoksia tarvitaan, jotta muut paikkasidonnaiset elinkeinot, kuten matkailun tarpeet, ja ympäristönsuojelu, voidaan nykyistä paremmin huomioida lupaharkinnassa. Ehdottomilla luvanmyöntämisen esteillä voidaan arvioida saavutettavan intressivertailua paremmin ympäristöllinen vähimmäistaso. Intressivertailun tavoitteet voivat toisaalta olla toteutettavissa monilta osin esimerkiksi kaavoituksen keinoin tai tiukentamalla nykyistä estesääntelyä. Toisaalta estesääntely voitaisiin rakentaa myös intressivertailun rinnalle. Samoin lupamääräysten alan laajentaminen ja selkeyttäminen ja myöntämisesteiden tarkentaminen on huomioitava.

### *Kaivoslain lupajärjestelmä*

*Kaivosluvan ja ympäristöluvan suhde.* Kaivoslaki nyt -aloitteessa ehdotetaan kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristölupa, on myönnetty kaivoshankkeelle. Edellä viitatussa OTT Vihervuoren selvityksessä korostetaan menettelyjen yhteensovittamista: yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pidemmälle menevään integroimiseen. Hallitusohjelmassa on todettu, että kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista parannetaan. Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Hallitusohjelmassa on todettu, että kaivostoiminnan ympäristönsuojelutasoa parannetaan.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmien suhde on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten näkökulmasta keskeinen: ympäristönsuojelulaki ratkaisee kaivostoiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja pilaantumisriskin tason. Käytännössä nykyisin kaivoslupa edeltää ympäristölupaa. Tällä menettelyllä ja malminetsintäluvalla toiminnanharjoittaja varmistaa etuoikeuden esiintymään. Ympäristöluvan käsittely voi kestää kaivoslupaa pidempään. Kaivosluvan yhteydessä tehtävä arvio toiminnan kokonaisvaikutuksista voi jäädä vajaaksi. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan ympäristöluvan edellyttämistä ennen kaivoslupaa ja hyötyjen ja haittojen vertailun sisällyttämistä kaivoslupaharkintaan. Ehdotus mahdollistaisi nykyistä kattavamman kaivoslupaharkinnan. Toisaalta siitä saattaisi seurata ongelmia sen vuoksi, että kaivosluvassa ratkaistavien toiminnallisten ja kaivosaluetta koskevien perusseikkojen tulisi olla tiedossa jo ympäristöluvasta päätettäessä. Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavaa YVA-menettelyn ajoitukseen liittyvää kysymystä käsitellessään kaivoslain muuttamista (HE 293/2018 vp — TaVM 40/2018 vp). Talousvaliokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että lupaprosessia tulisi uudistaa siten, että lupaa haettaessa kaikki hakuhetkellä tiedossa olevat teknistaloudellisesti hyödyntämiskelpoiset mineraalit luvitetaan yhdellä kertaa.

*Viranomaisjärjestelmä.* Ehdotuksessa esitetään lisäksi viranomaisjärjestelmän muuttamista niin, että kaivoslain luvista vastaisi ympäristönsuojeluviranomainen: kaivosviranomainen olisi siis Tukesin sijasta aluehallintovirasto. Ehdotuksen taustalla voidaan arvioida olevan aloitteen tavoitteena oleva ympäristönsuojelunäkökulma. Toisaalta voidaan todeta, ettei yksinomaan lupaviranomaisen vaihtaminen ilman lainsäädännön sisältömuutoksia saisi vaikuttaa lupaharkintaan. Talousvaliokunta katsoo, että valtion lupa- ja valvontaviranomaisten eli aluehallintoviranomaisten ja ELY-keskusten sekä TUKESin yhteistyötä tulee kehittää ja tiivistää. Toteuttamistavasta riippumatta keskeiseksi nousevat viranomaisten riittävät resurssit: tämä on keskeistä sekä ympäristö- että yritysnäkökulmasta. Samoin valiokunta korostaa, että lupaviranomaisten toimivaltuuksiin ja yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä tulee arvioida osana nykyisen hallitusohjelman mukaisia valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyä parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislaki, jonka toimeenpanoa valmistellaan parhaillaan, tulee voimaan 1.9.2020. Tämä merkitsee mahdollisuutta lupamenettelyjen koordinointiin, vaikka tämä tapahtuukin vapaaehtoisuuden pohjalta ja menettelyt jäävät aineellisesti erillisiksi. Menettelyn voidaan arvioida merkittävästi parantavan ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittamista. OTT Vihervuoren selvityksessä arvioitiin, että lupaviranomaisten eli aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen ja TUKESin yhteistyötä tulisi kehittää niin, että lupaviranomaisia olisi nykyiseen tapaan kaksi, mutta yhteensovittavana viranomaisena toimisi ensin mainittu. Selvityksen mukaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista suostumukselta riippumattomana pääsääntönä olisi vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pidemälle menevään integroimiseen. Talousvaliokunta pitää lupien yhteensovittamista ja asioiden yhteistä valmistelua edellämäinittäin tarkoituksenmukaisena ja katsoo, että tämä pitäisi ottaa tulevan lainuudistuksen lähtökohdaksi.

*Lupien määräaikaistarkistukset.* Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on noussut esille myös kysymys ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisista määräaikaistarkistuksista. Ympäristönsuojelulaista poistettiin tämän mahdollistava sääntely vuonna 2015. Sen sijaan kaivoslain mukaan kaivoslupia tarkistetaan niiden voimassaoloaikana vähintään kymmenen vuoden välein. Kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten taso määräytyy kuitenkin pitkälti ympäristölupamenet-

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

telyssä. Vaikka ympäristönsuojelulaki ei kuulu talousvaliokunnan toimialaan, kysymys on merkittävä paitsi ympäristön myös kaivostoiminnan toimintaedellytysten ja investointisuojaajan näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä harkita määräaikaistarkastusten palauttamista ympäristönsuojelulakiin.

*Varausjärjestelmä ja malminetsintäluvat.* Tarkasteltaessa järjestelmän merkitystä ja ulottuvuuksia eri osapuolten kannalta talousvaliokunta pitää tärkeänä erottaa toisistaan järjestelmän eri vaiheet ja oikeusvaikutukset. Samalla on tärkeää tarkastella, millaiseen osaan Suomen pinta-alasta kaivostoiminnan vaikutukset kohdistuvat. Seuraavassa esitetyt luvut vastaavat tilannetta 24.9.2019. *Varauksia*, jotka antavat ainoastaan etuoikeuden malminetsintäluvan hakemiseen, kohdistui tuolloin noin 7,6 prosenttiin Suomen pinta-alasta. *Malminetsintäluvahakemuksia*, jotka eivät vielä oikeuta mihinkään malminetsintätoimiin, kohdistui noin 1,1 prosenttiin pinta-alasta. *Malminetsintäluvia*, jotka oikeuttavat malminetsintätoimiin, kohdistui maamme pinta-alasta 0,5 prosenttiin. *Kaivoslupahakemusten* kohteena oli 0,05 prosenttia ja *kaivostoimintaan oikeuttavia alueita* 0,09 prosenttia. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan varausten, malminetsintään oikeuttavien ja kaivosalueiden pinta-alassa ei ole tapahtunut viimeisen 10 vuoden aikana olennaista muutosta, vaikka erityisesti varausten ja malminetsintään oikeuttavien alueiden pinta-alassa on huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Myös edellä mainittujen lukujen osalta tilanne oli jo 13.12.2019 muuttunut niin, että esimerkiksi malminetsintäluvahakemuksia kohdistui jo 2,68 prosenttiin maan pinta-alasta.

Kaivostoiminnan vaikutukset kaivosalueen maanomistajien, yritystoiminnan ja alueen asukkaiden kannalta ovat merkittäviä ja pitkäkestoisia jo ennen varsinaista kaivostoiminnan käynnistymistä. Vaikka varauksella ei sellaisenaan ole maankäyttöllisiä tai muita alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia, on selvää, että järjestelmä aiheuttaa pitkäaikaista epävarmuutta alueen käyttömahdollisuuksista. Tämän voidaan arvioida haittaavan elinkeinotoimintaa ja jäädyttävän alueeseen kohdistuvia investointeja.

Kansalaisaloitteessa osapuolten asemaa on pyritty tasapainottamaan esittämällä, että jo malminetsinnän toteuttaminen edellyttäisi maanomistajien ja kunnan hyväksyntää. Hallitusohjelmassa on sitouduttu parantamaan kaivoksen vaikutusalueen kiinteistö- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta. Samoin on todettu, että säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi. Osaltaan samoihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä myös edellä tarkastellun kansalaisaloitteeseen sisältyvän intressivertailun kautta ja kaavoituksen keinoin. Malminetsintäluvaa koskevan sääntelyn rakentaminen intressivertailun perustalle olisi kuitenkin todennäköisesti ongelmallista etsinnän erityisluonteen ja laajuuden vuoksi. Yksi sääntelyvaihtoehto on OTT Vihervuoren selvityksessä tarkasteltu mahdollisuus määritellä esimerkiksi merkittävä haitta muulle elinkeinolle, kuten matkailulle, malminetsintäluvan lähtökohtaiseksi esteeksi. Talousvaliokunta pitää malminetsintäluvien nykyistä, jopa 15 vuoden kestoja maanomistajien, elinkeinon ja investointien näkökulmasta ongelmallisena ja pitää perusteltuna hallitusohjelmaan sisältyvää kirjausta maanomistajan suostumuksen edellyttämisestä jatkolupien osalta, toisaalta tämä voi vaikuttaa toiminnan jatkuvuuteen erityisesti kaivosalueiden hajaantunut maanomistus huomioiden.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### *Kuntien rooli ja kaavoituksen merkitys*

Kansalaisaloitteen tavoitteena on vahvistaa paikallisia vaikutusmahdollisuuksia ja erityisesti maanomistajien ja kuntien asemaa kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Aloite merkitsi sitä, että kunnalla olisi veto-oikeus sekä malminetsinnässä että kaivoshankkeissa. Lisäksi kaivostoiminta edellyttäisi oikeusvaikutteista kaavaa.

Edellä on jo tarkasteltu malminetsintävaiheen merkitystä maanomistajien ja kuntalaisten näkökulmasta. Voimassa olevan kaivoslain 46 §:n mukaan *malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa* ei saa myöntää alueella, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Sama koskee muuta aluetta, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta perustellusta syystä, *jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä*.

*Kaivoslupaa* koskevassa 47 §:ssä taas todetaan, että 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.

Talousvaliokunta katsoo, että voimassa olevan kaivoslain 46 ja 47 §:t ovat tietyiltä osin vaikeasti tulkittavia ja ristiriitaisia. Erityisesti edellä mainittu erityinen syy malminetsintäluvan perusteena ja kaivosluvan mahdollistaminen muun selvityksen perusteella — ilman kaavoitusta — ovat tulkinnallisesti ongelmallisia ja vaikeasti ennakoitavia säännöksiä.

Hallitusohjelmassa (ks. edellä) on todettu, että kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Tämä vastaa tavoitteiltaan myös OTT Vihervuoren selvityksessä ratkaisuksi esitettyä kaivoslain 47 §:n muuttamista niin, että kaivosluvan edellytyksenä olisi oikeusvaikutteinen kaava lukuun ottamatta pieniä toimivien kaivosten aluemuutoksia. Kansalaisaloitteeseen sisältyvät ehdotukset ovat muotoilultaan eri tyyppisiä, ja niiden voidaan arvioida olevan myös siinä mielessä päällekkäisiä, että kaivosluvan edellytyksenä olisi sekä kunnan suostumus että oikeusvaikutteinen kaava.

Talousvaliokunnan käsittelyssä keskeiseksi näkökulmaksi on noussut eri elinkeinojen edellytysten tarkastelu ja erityisesti kaivostoiminnan ja matkailuelinkeinon jännite. Tätä on tarkasteltu jäljempänä erikseen. Kaavoitusnormisto on keskeinen keino vaikuttaa myös matkailun edellytysten turvaamiseen. Toinen edellä tarkasteltu keino elinkeinojen edellytysten turvaamisessa olisi vesilain kaltainen intressivertailu.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä paikallisten vaikutusmahdollisuuksien ja kuntien aseman vahvistamista kaivostoimintaan liittyvässä päätöksenteossa. Valiokunta katsoo, että vireillä olevassa lainvalmistelutyössä tulee tarkoin arvioida tämän tavoitteen riittävän tehokasta toteuttamistapaa ja muuttaa kaivoslakia vähintäänkin niin, että malminetsintälupaa ja kaivoslupaa koskevia säännöksiä selkeytetään ja kaivostoiminnan edellytykseksi säädetään oikeusvaikutteinen kaava. Talousvaliokunta pitää lisäksi keskeisenä selvittää, millaisia muutoksia kaavoitusnormistoon tarvitaan, jotta esimerkiksi matkailun edellytyksiä voidaan tarvittaessa priorisoida kaivostoimintaan nähden. Asialla on läheinen liittymä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen,

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

joka on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2021. Talousvaliokunta korostaa kaivoslain ja rakennus- ja maankäyttölain rajapintojen huolellista kirjoittamista ja yhteensovittamista lainvalmistelussa.

### *CETA-sopimuksen vaikutukset kaivoslainsäädäntöön*

Kaivoslaki nyt -aloite sisältää useita sekä periaatteellisesti että vaikutuksiltaan sillä tavoin merkityksellisiä uudistuksia, että niitä tulee arvioida paitsi kansallisen lainsäädännön myös Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden näkökulmasta. Erityisen arvioinnin kohteeksi ovat nousseet EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen investointisuoja koskevat säännöt. Asia on ollut arvioinnin kohteena jo aiemmin CETA-sopimusta käsiteltäessä, ja sopimuksen vaikutuksia kaivoslainsäädännön kehittämiseen on tarkasteltu myös työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2018 teettämässä selvityksessä. Tällöin arvioitiin, että CETA-sopimus ei rajoittaisi kaivoslain tulevaa kehittämistä ja että perustuslain ja CETA-sopimuksen omaisuuden suoja koskeva sääntely olisi sillä tavoin yhdenmukaista, että mahdollinen CETA-sopimuksen vastaisuus merkitsi todennäköisesti myös perustuslain vastaisuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, ettei valiokunta ota kantaa näihin arvioihin, vaan ainoastaan tuo esille näkökohtia, jotka tulevassa lainvalmistelussa on otettava huomioon.

Kaivoslaki nyt -aloitteen uudistukset vaikuttaisivat toteutuessaan merkittävästi kaivoshankkeiden lupaharkintaan ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Osa muutoksista olisi rakenteellisia ja kohdistuisi kaikkiin kaivosalan toimijoihin, osa taas kohdistuisi kaivostoimintaan liittyvään lupaharkintaan. Intressivertailuun sisältyvä hyötyjen ja haittojen punninta voisi vähentää lupaprosessien ennakoitavuutta. Lisäksi kaivosluvan myöntämisen esteitä koskeva sääntely tiukentuisi. Tämä voisi merkitä luvan myöntämisen epäämistä tilanteissa, joissa kaivosyhtiöillä jo on nykyisen lainsäädännön perusteella myönnetty malminetsintälupa.

Talousvaliokunta korostaa, että CETA-sopimuksessa tunnustetaan osapuolten oikeus toteuttaa alueellaan sääntelyä oikeutettujen tavoitteiden, kuten ympäristön suojelemiseksi. Pelkästään se, että valtio sääntelee investointeja tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia, ei merkitse CETAn investointisuoja säännösten rikkomista. Valiokunta huomauttaa myös, että vaikka tähänastisiin investointisuoja sopimuksiin perustuvat kaivosriidat ovat varsin yleisiä, ne perustuvat erityyppisiin investointisuoja sääntöihin eikä niiden perusteella voida tehdä suorja johtopäätöksiä mahdollisista CETAn perusteella nostettavista kanteista. CETA-tuomioistuin kuitenkin painottaa väistämättä investoijan omaisuuden suoja muiden näkökohtien sijaan, sillä tämä on investointisuoja sääntöjen perustarkoitus.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella muutokset voisivat kuitenkin tietyissä tilanteissa, toteuttamistavasta riippuen, johtaa korvausvaateisiin CETAn investointisuoja säännösten perusteella. CETAn mukainen arviointi ei sisällä ympäristöperusoikeuden kaltaisia näkökohtia, joilla olisi investointisuoja vastaava painoarvo. CETA-sopimuksen on lisäksi arvioitu tarjoavan investoijalle perustuslain säännöksiä kattavampaa omaisuuden suoja: perustuslakivaliokunnan käytännössä tiettyjä rajoituksia on arvioitu omaisuuden suojan sijasta omaisuuden käyttörajoituksina, ja toisaalta perustuslain turvaama omaisuuden suoja ei edellytä minkä tahansa käyttörajoituksen korvaamista eikä sen lähtökohtana myöskään ole täyden korvauksen periaate.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta arvioi, että myös CETA-sopimuksen näkökulmasta kansalaisaloitteessa esitetyt muutokset edellyttäisivät kattavaa vaikutusten arviointia. CETAn investointisuoja säännöillä voidaan arvioida olevan sitä suurempi merkitys, mitä enemmän muutokset vaikuttaisivat toimintansa jo aloittaneiden kaivosyhtiöiden asemaan. Talousvaliokunta korostaa, että kaivoslain uudistuksen valmistelussa ja sen aikataulussa on huomioitava tämä seikka ja se, että erityisesti siirtymäsäännösten muotoilulla on keskeinen merkitys kannemahdollisuuksien rajaamisessa. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että CETAn investointisuoja koskevat säännöt tulevat voimaan vasta, kun sopimus on ratifioitu kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, ja prosessin kesto on epävarma. Talousvaliokunta korostaa, että kaivoslain uudistuksen valmistelun aikataulussa on kiinnitettävä huomiota kansalliseen kokonaisuuteen ja hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin.

### *Alkuperäiskansojen oikeudet*

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti merkittävässä kaivoshankkeissa otetaan huomioon alkuperäiskansojen oikeudet nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toisaalta hallitusohjelma sisältää myös laajemman kirjauksen pohjoisen elinkeinojen ja alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisesta ja kaikkien keskeisten arktisen alueen hankkeiden vaikutusarvioinneista.

Sekä kansalaisaloitteen tavoitteiden ja siihen sisältyvien säädösehdotusten voidaan arvioida olevan periaatteellisilta lähtökohdiltaan myönteisiä myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Pohjoisen elinkeinojen kannalta kansalaisaloitetta on pidetty sinänsä oikeasuuntaisena, mutta osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on pitänyt esityksiä riittämättöminä erityisesti porotalouden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulevassa lainvalmistelussa on tarkoitus nostaa paliskunnat kuulemismenettelyssä tasa-arvoiseen asemaan riippumatta siitä, sijaitseeko paliskunta erityisellä poronhoitoalueella vai ei.

Lisäksi on pidetty tarpeellisena, että lakiin sisällytettäisiin mekanismit, jotka turvaisivat käytännössä kaivoslakiin vuonna 2011 säädettyjen saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tarkoittavien 38 ja 50 §:ien tarkoituksen toteutumista. Tältä kannalta on tuotu esille tarve täsmentää luvan hakijoiden selvitysvastuuta saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää ja arvioida näitä lainsäädännön täsmentämistarpeita kaivoslain uudistamisen yhteydessä.

### *Kaivostoiminnan merkitys ja vaikutukset muihin elinkeinoihin*

Malminetsintä ja kaivosteollisuus ovat pitkäjänteistä, etupainotteisesti investointeja vaativaa toimintaa, jossa keskeinen merkitys on vakaalla toimintaympäristöllä. Tämä koskee niin toiminnan taloudellisia kuin oikeudellisia edellytyksiä. Erityisesti siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja siihen liittyvä sähköistymiskehitys lisäävät kehittyvästä kiertotaloudesta huolimatta myös primäärien metallien ja mineraalien kysyntää. Tämä merkitsee Suomelle mahdollisuuksia vastuullisena kaivosalan toimintaympäristönä ja akkuteknologian kehittäjänä ja tuottajana, kun kaivoslainsäädäntö uudistetaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväksi. Suomi on ainoa EU-maa, joka tuottaa kaikkia keskeisiä akkumineraaleja: Suomessa on ainoana EU-maana kobolttin tuotantoa, suurin nikkelin tuotanto ja pisimmälle



## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

edennyt litiumkaivos/jalostushanke. Tällä sektorilla korostuu myös tarve raaka-aineiden vastuullisuuteen ja vastuullisen kaivostoiminnan määrittelyyn.

Vuonna 2018 Suomessa toimi 46 kaivosta ja kaivosteollisuuden henkilöstöön alihankkijoihin kuului noin 7 000 henkilöä. Kaivosteollisuuden liikevaihto Suomessa on noin 2 miljardia euroa. Talousvaliokunta korostaa, että arvioitaessa kaivosalan taloudellista merkitystä huomiota ei pidä kuitenkaan kiinnittää yksin kaivosteollisuuteen, vaan arvioinnin kohteena tulee olla koko kaivannaisalan ja metallinjalostuksen arvoketju. Suomessa on arvoketjun eri vaiheissa merkittävää kotimaista teollisuutta, jota raaka-aineiden saatavuus, huoltovarmuus ja teollisuutta tukevat palvelut edesauttavat. Teollisuusmineraalit ja niistä jalostetut tuotteet ovat keskeisiä teollisuudelle, maataloudelle ja yhdyskuntarakentamiselle.

Tuotetut metallit ja niistä valmistetut tuotteet myydään suurelta osin ulkomaille, ja ne muodostavat merkittävän osan Suomen viennistä. Kaivosteollisuuden ympärille on syntynyt merkittävää tutkimus- ja kehitystoimintaa, teknologiaosaamista ja kone- ja laitevalmistusta. Talousvaliokunta pitää keskeisenä mineraalien jatkojalostusta ja siirtymää kohti korkeamman jalostusarvon tuotteita. Valmistavan teollisuuden taustalla on kuitenkin raaka-aineiden saatavuus. Tutkimuksen ja kehittämisen edistäminen ja jalostusarvon nostaminen on tärkeää. Se tarkoittaa mineraalien jatkojalostuksen lisäksi esimerkiksi akkukennojen valmistusta kiertotalouden periaatteita korostuen. Suomen tulee edistää sähkön ja energian varastointiin liittyvää koulutusta, tutkimusta ja innovaatioita ja patenteja. Sähkön ja energian varastointia on kehitettävä myös ympäristökestävästä materiaalista, kuten suolasta.

Kaivosteollisuus- ja metalliklusteri on merkittävä toimija Suomessa. Arvioitaessa kaivostoimintaan kohdistuvia taloudellisia ohjauskeinoja, kuten malminetsintäkorvauksia ja kaivosveroa eri muodoissaan, tulee tarkastella alan koko arvoketjua ja siihen kohdistuvaa verorasitusta ja muita kustannuksia. Samalla valiokunta korostaa, että kaivosalan merkityksen arviointi edellyttää myös toimialojen välistä vertailua. Tietyissä tilanteissa elinkeinojen, erityisesti matkailun ja kaivosteollisuuden intressit ovat vastakkaisia ja ne voivat olla myös toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Kaivostoiminta vaikuttaa voimakkaasti ympäristöönsä, ja vaikutukset voivat olla pitkäkestoisia.

Tietyiltä osin matkailun ja kaivostoiminnan intressit voivat olla myös yhteisiä: ne voivat molemmat vahvistaa rakennemuutosalueiden elinkeinoelämää, työllisyyttä ja kulkuyhteyksiä. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, kun kaivostoiminta kohdistuu matkailun ydinalueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Kaivostoiminta voi aiheuttaa haittaa matkailulle myös imagohaittojen kautta ja sopia huonosti yhteen luontoarvoja korostavan matkailun kanssa. Kaivostoiminnan hyötyjen ja haittojen punninnassa vertailu suhteessa muihin elinkeinoihin voi olla ongelmallista, koska kaivoksen tuottamia hyötyjä arvioidaan sen suhteellisen lyhyen toiminta-ajan osalta, mutta vaikutukset matkailuun voivat olla hyvin pitkäkestoisia. Arvioinnissa tulisi huomioida matkailuun jo tehdyt investoinnit ja niiden kantavuus tulevaisuudessa.

### *Ympäristövaikutusten ja biodiversiteetin näkökulma*

Kansalaisaloitteen keskiössä ovat kaivosten ympäristövaikutukset, ja keskeiset sääntelyehdotukset liittyvät nimenomaan ympäristönäkökulman vahvistamiseen kaivostoimintaa koskevissa lupaprosesseissa. Aloitteen käsittelyn kannalta sääntelyehdotusten yksityiskohtaista arviointia ei

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

ole pidetty tässä kohtaa tarkoituksenmukaisena, eikä aloitteesta ole pyydetty ympäristövaliokunnan lausuntoa. Vaikka talousvaliokunta korostaa, ettei sen toimialaan kuulu ympäristölainsäädännön toimivuuden arviointi, ympäristönäkökulma ei ole erotettavissa kaivostoimialasta eikä kaivoslainsäädännön toimivuutta koskevasta punninnasta.

Kaivostoiminta vaikuttaa aina ympäristöönsä. Malmirikkaiden tai kalkkipitoisten alueiden kasvillisuus on usein poikkeuksellista. SYKEN selvityksen mukaan kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan uhkaa yli 200 lajille ja useille luontotyypeille. Arvioitaessa kaivostoiminnan ympäristö- ja biodiversiteettivaikutuksia talousvaliokunta pitää tärkeänä erottaa toisistaan malmipotentialiset alueet ja varsinaiset kaivosalueet: matka malminetsinnästä kaivostoimintaan on pitkä, ja kaivosten yhteispinta-ala on hyvin pieni murto-osa metallogeenisten vyöhykkeiden pinta-alasta. Tästä huolimatta nykyisten kaivospiirien sisällä on yli 500 uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien havaintopaikkaa.

Ympäristövaikutusten kannalta on keskeistä myös erottaa eri kaivostyyppien erilaiset ympäristövaikutukset: esimerkiksi kalkinlouhinnan ja metallimalmikaivosten ympäristövaikutukset ovat hyvin eri tyyppisiä. Uhanalaiselle lajistolle merkittävintä haittaa aiheuttaa kalkinlouhinta. Kaivosten vesienhallinnan ja lähiympäristön vesistöjen kannalta haitallisimpia ovat metallimalmikaivokset raskasmetallipäästöineen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kansalaisaloitetta on pidetty ympäristönäkökulmasta oikeansuuntaisena. Aloite sisältää myös tältä kannalta samansuuntaisia, joskin osin pidemmälle meneviä ehdotuksia kuin em. OTT Vihervuoren selvitys ja nykyinen hallitusohjelma. Samalla useissa valiokunnan saamista lausunnoissa on korostettu ympäristölainsäädännön kokonaisuutta ja yhteensovittamista kaivoslain kanssa.

Talousvaliokunta on arvioinut kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Aloitteen mukaan luonnonarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot, Natura-alueet ja muut luonnonsuojelualueet, pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Malminetsintä- ja kullanhuuhdontalupaa ei saisi myöntää luonnonsuojelulain 10 §:n mukaisille alueille tai Natura-alueille. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Talousvaliokunta pitää luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena. 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.

Ympäristövaikutusten hallinnan näkökulmasta keskeiseksi muodostuu toiminnanharjoittajan vastuu kaivostoiminnan aiheuttamista ympäristöhaitoista ennallistaminen ja maisemalliset seikat mukaan lukien. Talousvaliokunta korostaa, että kaivosten jätevastuut tulee selvittää ajoissa, jo ennen toiminnan aloittamista, ja viittaa edellä vakuusjärjestelmien osalta todettuihin uudistamistarpeisiin. Tässä keskeistä on erityisesti vakuuksien riittävyys. Lisäksi tulee huomioida poikkeustilanteet ja kaivoksen osittainen sulkeminen nykyistä paremmin. Talousvaliokunta viittaa myös edellä esitettyihin kaavoitusta, intressivertailua ja rahastoinnin kehittämistä koskeviin arvioihin.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Talousvaliokunta korostaa kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnassa myös kiertotalouden näkökulmaa: tavoitteena tulee olla kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja käytetään uudelleen, niin että uutta malmia louhittaisiin mahdollisimman vähän. Osin kiertotalouden lähtökohta jo toteutuukin esimerkiksi teräksen tuotannossa. Kiertotalouden ja uusien innovaatioiden merkitys korostuu energiamurroksen myötä: esimerkiksi akku-mineraaleihin kohdistuu kasvava kysyntä. Talousvaliokunta korostaa, että kaivostoiminnan ja sen sääntelyn tulee vastata yhteiskunnallisesti hyväksytyä käsitystä luonnonvarojen käytön kesävydestä.

Talousvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä selvittää ekologisen kompensaation mahdollisuuksia kaivostoiminnassa. Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan luonnon monimuotoisuutta vaurioittavan toiminnan haittoja hyvitetään parantamalla heikentyneitä elinympäristöjä ja luomalla uusia toisaalla kuitenkin niin, että kompensaatio on viimesijainen vaihtoehto luontohaittojen vähentämisen jälkeen. Nykyisessä hallitusohjelmassa tämä on huomioitu niin, että ekologisen kompensaation käyttöä pilotoidaan esimerkiksi isoissa infrastruktuurihankkeissa ja arvioidaan saatujen kokemusten perusteella lainsäädännön uudistamistarpeita. Vaikka talousvaliokunta pitää ekologisen kompensaation mahdollisuuksien selvittämistä keskeisenä, ensisijaista tulee olla ympäristöhaittojen minimointi, toiminnanharjoittajan vastuu ja mahdollisten vahinkojen torjunta.

### ***Kokoavia huomioita***

Kaivoslaki nyt -kansalaisaloite on tärkeä keskustelunavaus ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kaivoslainsäädännön kehittämiseksi. Talousvaliokunta pitää aloitteentekijöiden tavoin tärkeänä uudistaa kaivoslainsäädäntöä niin, että nämä tavoitteet toteutuvat tasapainoisella tavalla ja että kaivoslainsäädännöllä on laaja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyttä. Samalla valiokunta korostaa, että kestävä ja kilpailukykyisen kaivosteollisuuden tulee edelleenkin olla Suomessa mahdollista ja kannattavaa. Kaivosteollisuudella ja siihen liittyvällä arvoketjulla on suuri merkitys kiertotalouteen ja sähköistymiseen perustuvassa toimintaympäristössä.

Talousvaliokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että kansalaisaloite sisältää sillä tavoin laajakantoisia, keskeneräisiä ja vaikutuksiltaan epävarmoja uudistusehdotuksia, ettei aloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksyminen ole tarkoituksenmukaista tai kaikilta osin edes mahdollista.

Talousvaliokunta esittää edellä todetuilla perusteilla kansalaisaloitteen hylkäämistä. Tämä ei merkitse kuitenkaan kaikkien aloitteeseen sisältyvien ehdotusten tavoitteiden tai lähtökohtien hylkäämistä. Useat aloitteeseen sisältyvät ehdotukset ovat tavoitteiltaan samansuuntaisia kuin hallitusohjelmassa todetut ja selvitysmies Vihervuoren edellä viitatussa selvityksessä havaitut uudistustarpeet. Talousvaliokunta on lisäksi edellä aloitteen eri aihealueita koskevissa arvioissaan ja seuraavassa esittämässään lausumissa nostanut esille seikkoja, jotka tulevassa lainsäädäntöuudistuksessa tulee ottaa huomioon. Talousvaliokunnan mietintö lausumineen vastaa kansalaisaloitteen tavoitteeseen kaivoslain uudistamisesta niin, että aloitteessa esiin tuodut voimassa olevan lain puutteet tulevat arvioitaviksi kaivoslain uudistuksessa ja useiden aloitteeseen sisältyvien ehdotusten tavoitteet tulevat lainsäädäntöuudistuksessa toteutetuiksi.

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 7/2019 vp sisältyvät lakiehdotukset.*

*Eduskunta hyväksyy 5 lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)*

#### **Valiokunnan lausumaehdotukset**

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 kaivosveroseelvityksen ripeää ja huolellista toteutusta niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset kuluvalle hallituskaudella.*
3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus resursoi laadukkaasti lupavalmisteluun 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 valmisteluajassa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.*

## Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

Helsingissä 16.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok  
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Atte Harjanne vihr  
jäsen Mari Holopainen vihr  
jäsen Pia Kauma kok  
jäsen Riitta Mäkinen sd  
jäsen Minna Reijonen ps  
jäsen Joakim Strand r  
jäsen Veikko Vallin ps  
jäsen Johannes Yrttiaho vas  
varajäsen Raimo Piirainen sd  
varajäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen