

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ympäristövaliokunta YmVL 42/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 61/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Tuula Manelius, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettineuvos Taina Eckstein, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Sini Pietilä, ympäristöministeriö
- elinkeino- ja ympäristölakiasiessiheteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- johtava ympäristöasiantuntija Soile Nieminen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- tiedekoordinaattori Outi Silfverberg, Suomen Luontopaneeli
- Tulosyksikön päällikkö, Mineraalitalouden ratkaisut Asko Käpyaho, Geologian tutkimuskeskus GTK
- erikoistutkija Sari Kauppi, Suomen ympäristökeskus
- toimitusjohtaja Matti Hietanen, Suomen Malminjalostus Oy - Finnish Minerals Group
- maakuntajohtaja Pentti Mäkinen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- aluesuunnittelija Olli Rönkä, Lapin liitto
- ympäristöpäällikkö Tommi Maasilta, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- puheenjohtaja Jari Natunen, Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toimitusjohtaja Lasse Moilanen, Mining Finland ry

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

- erityisasiantuntija Sanna Hast, Paliskuntain yhdistys
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- erikoistutkija Ismo Björn, Itä-Suomen yliopisto
- professori Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto
- professori Kim Talus, Itä-Suomen yliopisto
- professori Kai Kokko
- OTT Pekka Vihervuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- sisäministeriö
- sisäministeriö, kansallisen turvallisuuden yksikkö
- neuvotteleva virkamies Anu Sallinen, puolustusministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- suojelupoliisi
- Huoltovarmuuskeskus
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Etelä-Karjalan liitto
- Hämeen liitto
- Kainuun liitto
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Keski-Suomen liitto
- Kymenlaakson liitto
- Pohjois-Savon liitto
- Uudenmaan liitto
- Varsinais-Suomen liitto
- Savonlinnan kaupunki
- Sodankylän kunta
- BIOS-tutkimusyksikkö
- AA Sakatti Mining Oy
- Agnico Eagle Finland Oy
- Latitude 66 Cobalt Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

- Keskuskauppakamari
- Lake Saimaa ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Pro Heinävesi
- Pro Kuusamo ry
- Saimaa ilman kaivoksia ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Teknologiateollisuus ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- yliopistonlehtori Matti Ylönen

HALLITUKSEN ESITYS

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 malminetsintälupa 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

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 saamelaiden 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 hallintopakossääntelyyn. Lisäksi esitetään kaivosrekisteriä koskevaa säännöstä.

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

Tässä esityksessä esitetään tarvittavat lisäykset lupaviranomaisen voimavaroihin.

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

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Kaivoslain uudistaminen on osa pääministeri Marinin hallituksen ohjelman strategista kokonaisuutta ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”, johon sisältyy useita kaivoslainsäädännön uudistamiseen liittyviä kirjauksia. Niiden tavoitteeksi on todettu kaivosten ympäristönsuojelun tason parantaminen, ja keinot liittyvät mm. kaavoitukseen, tiedonsaantioikeuksien parantamiseen, alkuperäiskansojen oikeuksiin, lupien yhteensovittamiseen, vakuussääntelyyn sekä toiminnan rajoittamiseen luonnonsuojelulain kautta.

Uudistukseen on vaikuttanut osaltaan myös eduskunnan vastaus Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteeseen (KAA 7/2019 vp), josta talousvaliokunta antoi mietintönsä TaVM 7/2020 vp. Eduskunta hyväksyi asiassa seuraavat talousvaliokunnan esittämät lausumat (EK 40/2020 vp — KAA 7/2019 vp):

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 toteutus-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

ta 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 valmisteluaikataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin.

Talousvaliokunta esitti mietinnössään (TaVM 7/2020 vp — KAA 7/2019 vp) huomioita seuraavista kansalaisaloitteesta 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.

Kaivoslain uudistamistarpeiden aiempi käsittely erityisesti hallitusohjelmassa ja edellä viitatussa talousvaliokunnan mietinnössä sekä eduskunnan asian johdosta hyväksymät lausumat muodostavat taustan ja lähtökohdan nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnille. Samalla sääntelyn arvioinnissa on otettava huomioon ajankohtaiset geopoliittiset, taloudellisen toiminta- ja turvallisuusympäristön muutokset, jotka korostavat kaivosmineraalien strategista merkitystä sekä huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmaa huomioiden ympäristöllisen kestävyuden ja luonnon monimuotoisuuden.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä lähtökohdiltaan perusteltuna ja parannuksena nykyiseen oikeustilaan. Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavassa esitetyin perusteluin ja yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin muutoksin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (PeVL 61/2022 vp — HE 126/2022 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa lausuntonsa lähtökohdista, etteivät ehdotetut, sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannaltakin perustellut muutokset vaikuta kaivoslaissa omaksuttuihin sääntelyn perusratkaisuihin. Kaivoslainsäädännön sääntelykohteen vuoksi sillä on perinteisesti ollut vahva liityntä omaisuuden suojaan, mutta sen ohella sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon muutkin perusoikeudet. Tässä mielessä merkityksellisiä ovat erityisesti ympäristövastuuta, elinkeinovapautta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista, oikeusturvaa, yksityiselämän ja kotirauhan suojaa sekä saamelaisien oikeuksia koskevat perustuslain säännökset.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn joustavuuteen ja yleisluonteisuuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on vielä syytä tarkastella mahdollisuutta selkeyttää ja täsmentää sääntelyä esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamista koskevissa säännöksissä (ks. esim. 11, 18, 48, 51, 52 §). Perustuslakivaliokunta on pitänyt lisäksi tärkeänä, että kaikki merkitykselliset perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä (PeVL 32/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 61 a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan tarkempia säännöksiä maanomistajan suostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että suostumuksen antamisessa voi olla kyse luonnollisen henkilön oikeusasemasta. Sääntelyä on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä täydennettävä laintasoisilla perussäännöksillä suostumuksen antamisesta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ympäristövaliokunnan lausunto

Ympäristövaliokunta on tarkastellut lausunnossaan (YmVL 42/2022 vp — HE 126/2022 vp) erityisesti ympäristönsuojelun ja kaivostoiminnan yhteensovittamista, intressivertailun tarvetta sekä kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen korvaamista.

Vastikään hyväksytty luonnonsuojelulain kokonaisuudistus (9/2023) ja kaivoslain muuttamista koskeva hallituksen esitys on sovitettu valmistelussa yhteen. Uusi luonnonsuojelulaki rajoittaa malminetsintäyritysten toimintaa valtion luonnonsuojelualueilla ja käytännössä estää kaivostoimintaan tähtäävän valmistelutyön kansallis- ja luonnonpuistoissa. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan pitänyt sääntelyn sijoittamista luonnonsuojelulakiin lainsäädäntöteknisesti perusteltuna ratkaisuna, sillä erityislakiin ei sisällytetä yleislainsäädännön kanssa samansisältöisiä säännöksiä tai samaa asiaa koskevaa sääntelyä, jollei tarkoituksena ole, että säännökset syrjäyttävät yleislain säännökset. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää kaivoslakiin ympäristölainsäädäntöön sisältyviä aineellisia säännöksiä ja menettelyitä. Kaivoslaki sisältää kuitenkin jo nykyisin ympäristönsuojelun ja ympäristöhaittojen torjumista koskevia säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelun tason parantamiseksi muutoksia.

Ympäristövaliokunta on tarkastellut lausunnossaan laajemmin kaivostoimintaan liittyvien lupamenettelyjen yhteensovittamista ja esittänyt, että talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman. Tätä asiakokonaisuutta tarkastellaan jäljempänä erikseen.

Ympäristövaliokunta on korostanut lausunnossaan sitä, että kaivostoiminnan merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät kaivannaisjätteiden käsittelyyn, ja kiinnittänyt huomiota huolenaiheeseen ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksen toimivuudesta. Myös tältä osin ympäristövaliokunta on esittänyt, että talousvaliokunta ehdottaisi eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa. Talousvaliokunta tarkastelee asiaa jäljempänä tässä mietinnössä.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ympäristönsuojelu ja kaivostoiminta

Lain tarkoitus. Kaivoslaki ei ole puhtaasti kaivoksen toimiluvan myöntämisestä vaan myös yleisiä ympäristönsuojeluetujen ja eräiden muiden yleisten ja yksityisten etujen turvaamista sääntelevä laki. Hallituksen esityksen tarkoituksena on vahvistaa ympäristönsuojeluintressin turvaamista. Myös lain tarkoitusta koskevaan säännökseen lisättäisiin viittaukset luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestäväan käyttöön. Kestävä käyttö voisi silloin viitata esimerkiksi vesivarojen käyttöön tai kaivosalueen ennallistamiseen. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus sanamuodon muutoksesta huolimatta poistaa nykyistä säästävän käytön näkökohtaa, ja talousvaliokunta pitää perusteltuna esittää sen säilyttämistä kestäväan käytön rinnalla. Tätä korostaa myös talousvaliokunnan aiemmin Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä toteama: tavoitteena tulee olla kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja käytetään uudelleen, niin että uutta malmia louhittaisiin mahdollisimman vähän.

Hallituksen esityksen lähtökohtana kuitenkin on, ettei kaivoslakiin sisällytetä ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain kannalta päällekkäistä sääntelyä. Talousvaliokunta — samoin kuin ympäristövaliokunta edellä viitatussa lausunnossaan — pitää tätä perusteltuna sen vuoksi, ettei erityislainsäädäntöön ole perusteltua sisällyttää yleislainsäädännön kanssa samansisältöistä tai samaa asiaa koskevaa sääntelyä.

Ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö on huomioitu kaivoslaissa. On varmistettava, että lainsäädäntö kokonaisuudessaan kattaa ympäristö- ja luontovaikutukset. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi kaivoslain sääntelyyn esitetään muutoksia, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Talousvaliokunta korostaa myös myöhemmin lupajärjestelmän yhteensovittamisen tarvetta.

Talousvaliokunta on aiemmin tarkastellut kysymystä malminetsinnän ja luonnonsuojelun suhteesta Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitetta koskevassa mietinnössään (TaVM 7/2020 vp), jossa on arvioitu kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Talousvaliokunta piti aloitteesta antamassaan mietinnössä luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena ja totesi, että 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 sääntely. Luonnonsuojelulaki (9/2023) on vastikään uudistettu, ja talousvaliokunta viittaa tältä osin esityksestä antamaansa lausuntoon (HE 76/2022 vp — TaVL 44/2022 vp). Talousvaliokunta arvioi luonnonsuojelulain sääntelyä malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta mm. seuraavasti:

”Talousvaliokunta pitää esitettyä sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella muutoksen välittömät vaikutukset malminetsintään ja kai-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

vostoimintaan olisivat melko vähäisiä, koska kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa ei ole tähän asti juuri harjoitettu malminetsintää. Toisaalta on huomioitava, että uusien kansallis- ja luonnonpuistojen perustaminen laajentaisi samalla malminetsinnän ulkopuolelle jäävää aluetta.”

Talousvaliokunta on myös aiemmin katsonut mietinnössään (TaVM 7/2020 vp — KAA 7/2019 vp), että kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön tulee suojella korvaamattomat luontoalueet nykyistä lainsäädäntöä selkeämmin. Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ja EU:n tavoitteisiin luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi YK:n luontosopimuksen mukaisesti siten, että vähintään 30 prosenttia maailman maa- ja vesialueista pitää suojella vuoteen 2030 mennessä. Lainsäädännössä on turvattava arvokkaat alueet, kuten kulttuuriympäristöt, pohjavesialueet, vesistöt ja muut elinkeinot.

Kaivostoiminnan osalta talousvaliokunnan huolenaihe luonnonsuojelulain sääntelyssä liittyi erityisesti serpentiinikallioiden asemaan. Talousvaliokunta esitti asian täsmentämistä niin, että säännöksen soveltamisala ja suojelun kohdistuminen vain kallioiden maanpäällisiin osiin on yksiselitteisempi. Säännöstä täsmennettiin ympäristövaliokunnan mietinnössään (YmVM 17/2022 vp — HE 76/2022 vp) esittämällä tavalla siten, että siitä ilmenee paremmin sen tarkoitus kytkeä serpentiinikallioiden määritelmä nimenomaisesti serpentiinikasvilajiston esiintymiseen. Tämä tarkoittaa, että hävittämis- ja heikentämiskielto kohdistuu nimenomaisesti maan pinnalla oleviin luontotyypeihin eikä kallioihin itsessään. Pykälästä oli siten tarpeen poistaa viittaus emäksisiin kivilajeihin ja tarkentaa luontotyyppi koskemaan serpentiinikallioiden ja muiden kohdassa lueteltujen esiintymien maanpäällisiä osia, joilla esiintyy serpentiinikasvilajistoa. Maanomistajaa on informoitava hänen omistamallaan alueella olevasta esiintymästä.

Talousvaliokunta totesi lisäksi luonnonsuojelulaista antamansa lausunnon (TaVL 44/2022 vp — HE 76/2022 vp) lopuksi seuraavaa:

”Nyt käsiteltävän sääntelyn arvioinnin kannalta keskeistä on sääntelyn ja sen soveltamisen ennakoitavuus investointiympäristön kannalta, sen tavoitteiden yhteensovittaminen elinkeinotoiminnan kanssa sekä sääntelyn vaikutusten arviointi ja niiden seuranta jatkossa. Tämä koskee erityisesti luontotyyppien suojelun ja varovaisuusperiaatteen soveltamista. Talousvaliokunta korostaa, ettei sääntely tai sen soveltaminen saa johtaa tilanteeseen, jossa ilmasto- ja ympäristötavoitteidenkin kannalta välttämättömien hankkeiden toteutuminen estyisi tai tarpeettomasti pitkittyisi tavalla, joka toimisi viime kädessä myös luonnonsuojelulain tavoitteita vastaan.”

Talousvaliokunta katsoo, että edellä todettu on keskeistä myös kaivoslain soveltamisen kannalta. Talousvaliokunta pitää luonnonsuojelulaissa tehtyjä sääntelyratkaisuja malminetsinnän ja kaivostoiminnan poissulkemiseksi kansallis- ja luonnonpuistoissa ja malminetsinnän lupaedellytysten tarkentamiseksi valtion muilla luonnonsuojelualueilla perusteltuina. Samalla investointiympäristön turvaamiseksi keskeistä on sääntelyn ja sen soveltamisen selkeys ja ennakoitavuus.

Kaivoslain ympäristönsuojelua koskevat säännökset. Edellä todetusta huolimatta kaivoslaki sisältää kuitenkin jo nykyisin ympäristönsuojelun ja ympäristöhaittojen torjumista koskevia säännöksiä. Talousvaliokunta toteaa, että esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelun tason paranta-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

miseksi muutoksia, joilla malminetsintäluvan ja kaivosluvan lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä tehokkaammin.

Perustuslakivaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat edellä viitatuissa lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota ehdotettujen ympäristövaikutuksia koskevien säännösten soveltamiskynnykseen, selkeyteen ja täsmällisyyteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä

”talousvaliokunnan on kuitenkin vielä syytä tarkastella mahdollisuutta selkeyttää ja tämentää sääntelyä esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamista koskevissa säännöksissä (ks. esim. 11, 18, 48, 51, 52 §)”

Ympäristövaliokunta totesi launnessaan tältä osin mm., että

”Lakiehdotuksen 48 §:ssä ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen esteeksi muodostuvat kaivostoiminnan aiheuttama vaara yleiselle turvallisuudelle ja huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset, joita ei voida lupamääräyksiin poistaa. Nämä ovat sinänsä kannatettavia muutoksia, vaikka ilmaisu ”huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset” nostaa säännöksen soveltamiskynnyksen varsin korkealle. Valiokunnan mielestä onkin syytä tarkemmin arvioida, toteutuvatko ympäristönsuojelun ja luonnon muotoisuuden suojelun edistämisen tavoitteet käytännön soveltamistoiminnassa ja erityisesti lupaprosesseissa, joissa eri säännösten soveltaminen on eriytetty eri viranomaisten toteuttamaan lupaharkintaan.”

Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetussa kaivoslain sääntelyssä on käytetty eri säännöksissä osin vaihtelevaa käsitteistöä ympäristövaikutusten huomioon ottamisen osalta. Tämä voi luoda osittain epä johdonmukaista kuvaa sääntelyn soveltamiskynnyksestä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on pidetty ongelmallisena myös sitä, että kaivoslain soveltamiskynnys olisi tällöin ympäristönsuojelulakia korkeampi. Eesityksen mukaisissa 11, 18, 48, 51, 52 ja 143 §:ssä on todettu esim., ”ettei toiminnasta saa aiheutua *merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta*”, ”ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu *merkittäviä haitallisia vaikutuksia* ihmisten terveydelle tai ympäristölle” ja ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu *huomattavia vahingollisia* ympäristövaikutuksia”.

Muutosten tarkoituksena on lisätä ympäristövaikutusten huomioon ottamista kaivoslaissa. Muutoksilla on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella pyritty siihen, ettei muodostuisi liiaksi päällekkäisyyttä ympäristönsuojelulain kanssa. 52 §:n sanamuoto toistaa jo voimassa olevan 48 §:n sanamuotoa. Vaikka ehdotettu sääntelytapa voi luoda osittain epä johdonmukaista kuvaa sääntelyn soveltamiskynnyksestä, talousvaliokunta pitää sääntelyä siinä mielessä tarkoituksenmukaisena, että myös sääntelyn tarkoituksena on, että määreitä tulkitaan itsenäisesti, koska kaivoslain mukaisista eri toiminnoista seuraavat ympäristövaikutukset vaihtelevat eikä säännöksillä tule luoda liiaksi päällekkäistä sääntelyä ympäristönsuojelulain kanssa. Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen ehkäisyä, jätteitä ja päästöjä koskeva yleislaki, ja sen mukaisen tarkastelun piiriin kuuluvat vaikutukset ja raja-arvot ovat usein mitattavia, esim. kemiallisia vaikutuksia. Ympäristövaikutukset kaivoslaissa ovat perinteisesti liittyneet erityisesti alueen fyysisiin muutoksiin.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Talousvaliokunta korostaa, ettei ympäristövaikutuksia koskevien säännösten soveltamiskynnys saa kuitenkaan muodostua sellaiseksi, etteivät ympäristönsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisen tavoitteet käytännön soveltamistoiminnassa ja erityisesti lupaprosesseissa toteutuisi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kaivoslain ohella vaatimuksia luvan mukaiselle toiminnalle asetetaan myös muiden lakien nojalla eikä nyt ehdotettu kaivoslain sääntely rajoita esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan ehtojen antamista.

Talousvaliokunta ei tässä vaiheessa esitä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä tältä osin pykälätasolla muutettavaksi, mutta pitää tärkeänä arvioida sääntelyn toimivuutta jatkossa. Luvituksen ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen kannalta keskeisen käsitteistön ja sen soveltamisen selkeyteen ja yhtenäisyyteen tulee pyrkiä sekä ympäristönsuojelun että taloudellista toimintaa koskevan sääntelyn ennakoitavuuden turvaamiseksi.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota parhaillaan vireillä olevaan Kaivostoiminnalle rajat-kansalaisaloitteeseen (KAA 1/2022 vp). Aloitteen lähtökohtana on määritellä lainsäädännössä nykyistä laajemmin alueet, joilla malminetsintä ja kaivostoiminta on kokonaan kiellettyä. Aloitteessa on lueteltu nämä alueet mutta ei esitetty yksiselitteistä sääntelyratkaisua siitä, tulisiko muutokset toteuttaa kaivoslain vai ympäristölainsäädännön yhteydessä. Talousvaliokunta toteaa, että tässä aloitteessa on yhtymäkohtia sekä vastikään hyväksytyyn luonnonsuojelulain uudistukseen että nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen.

Kaavoitus ja intressivertailu

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava ja että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon.

Talousvaliokunta on aiemmin, Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta (KAA 7/2019 vp) antamassaan mietinnössä TaVM 7/2020 vp tarkastellut kaivostoiminnan ja eri elinkeinojen suhdetta sekä arvioinut tarvetta sisällyttää kaivoslain sääntelyyn vesilain intressivertailun kaltainen säännöstö. Talousvaliokunta totesi mietinnössään mm. seuraavaa:

”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 myöntämisteiden tarkentaminen on huomioitava.”

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole päädytty ehdottamaan intressivertailun sisällyttämistä kaivoslain sääntelyyn, vaan sen tavoitteita on päädytty edistämään pääasiassa kuntakaavoituksen keinoin: esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava. Esityksen mukaan uusien kaivoslupien ja voimassa olevien kaivoslupien aluemuutosten edellytyksenä on asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, joka mahdollistaa kaivostoiminnan. Muutos lisäisi kunnan ja kuntalaisten päätösvaltaa kaivosten sijoittautumisessa. Siirtymäsäännöksen mukaan toiminnassa olevien kaivosten vähäisiin aluemuutoksiin sovellettaisiin nykyainsäädäntöä viiden vuoden ajan. Kuulemisissa on esitetty, että kuntakaavoituksen lisäksi tarvitaan myös muita keinoja erilaisten intressien parempaan huomioimiseen. Talousvaliokunta toteaa, että tulevat tarpeet tulee jatkoselvittää työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön toimesta.

Kaivostoiminta perustuisi jatkossa kunnan laatimaan asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jolloin kaivosalueen perustaminen maakuntakaavan perusteella poistuisi. Tämä merkitsisi sitä, että kunta päättäisi, kaavoitettaisiinko alue kaivoshanketta varten, ja kaavoituksessa määriteltäisiin kaivoshankkeen ja muiden maankäyttömuotojen välinen suhde.

Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusmonopoli. Kunnalla on mahdollisuus itsenäisesti päättää, käynnistääkö se ylipäänsä oikeusvaikutteisen kaavan laadintaa suunnitellulle kaivosalueelle. Ehdotettu muutos parantaisi siten kuntien mahdollisuuksia oman alueensa suunnittelussa, lisäisi paikallista vaikuttamismahdollisuutta ja antaisi kunnalle hyvät mahdollisuudet rajata kaivostoimintaa. Kuntakaavojen sisältö-, selvitys- ja vaikutustentarviointivaatimukset ovat lisäksi yleispiirteistä maakuntakaavaa tiukemmat, mikä mahdollistaa asian tarkastelun yksityiskohtaisemmin ja eri intressit huomioon ottaen. Kaivoshankkeiden yhteydessä kuntakaavat mahdollistavat myös muiden maankäyttömuotojen huomioon ottamisen, kun kaivosta ollaan perustamassa. Lisäksi kuntakaavojen sisältövaatimukset parantavat osaltaan kaava-alueen ympäristö- ja luontohaittojen huomioon ottamista.

Edellä todetusta huolimatta maakuntakaavalla säilyisi edelleen epäsuora vaikutus kaivostoimintaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n tarkoittama maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Siten myös maakuntakaavan ohjaava vaikutus kaivostoimintaan säilyisi, koska maakuntakaavan ohjausvaikutus on otettava huomioon yleis- tai asemakaavaa laadittaessa. Myös esityksen perustelujen mukaan maakuntakaava voi toimia kuntien tukena kaivostoiminnan sijoittumisen suunnittelussa. Talousvaliokunta korostaa, että ylikunnallisten kysymysten ja yhteyksien kuten tie- ja sähkölinjojen varmistamiseksi kaivoksia koskevat kuntakaavat tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä maakuntakaavoituksen kanssa. Kuntakaavojen rinnalla maakuntakaava osoittaa strategista pitkän aikavälin kehityssuuntaa ja tahtotilaa.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kuntakaavoituksen kasvavan roolin riskeiksi on tunnistettu esimerkiksi kuntien niukat resurssit vaativiin kaivoskaavoihin sekä kuntakaavoituksen soveltumattomuus vaikutuksiltaan laajoihin, valtakunnallisesti, jopa kansainvälisesti merkittäviin kaivoshankkeisiin. Pienissä kunnissa ei myöskään aina ole kaavoittajaa, ja huomattava vastuu kaavatyöstä voi jäädä käytännössä konsulttien varaan, mikä korostaa kaavoituksen ohjaamiseen tarvittavan asiantuntemuksen merkitystä.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan (YmVL 42/2022 vp) punninnut nyt ehdotetun, kaavoitukseen perustuvan sääntelyratkaisun ja mahdollisen intressivertailun etuja ja rajoitteita. Valiokunta on todennut, että kuntakaavoitus, jonka asemaa esityksellä vahvistetaan, on intressivertailun kaltainen elementti, koska kaavoituksessa erilaiset maankäyttömuodot ja niiden yhteensovittaminen ratkaistaan paikallisesti. Lisäksi kaivoslain mukaisiin lupiin sisältyviä lupamääräyksiä monipuolistetaan edellä kuvatulla tavalla ja näiden kautta vahvistetaan eri intressien huomioon ottamista kaivoslain lupamenettelyssä. Ehdotusta on kuitenkin myös kritisoitu, erityisesti siitä näkökulmasta, ettei kaavoituksen hetkellä ole yleensä käytettävissä yksityiskohtaista tietoa kaivos-hankkeen sisällöstä ja vaikutuksista. Ympäristövaliokunta toteaaakin, että esitykseen kohdistuva kritiikki on tältä osin syytä ottaa vakavasti ja ehdotetun mallin toimivuutta on syytä seurata.

Talousvaliokunta pitää intressivertailun tavoitteiden toteuttamista kaavoitusta koskevan sääntelyn kautta tässä vaiheessa perusteltuna sääntelyratkaisuna. Kyse on sekä periaatteellisesti että käytännössä merkittävästä kunnille tulevasta oikeudesta päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Talousvaliokunta kiinnittää samalla huomiota siihen, etteivät kaivostoiminnan vaikutukset useinkaan rajaudu vain yhden kunnan alueelle. Talousvaliokunta korostaa, että kunnalla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa elinkeinostrategiaansa. Hallituksen esityksen mukaan malminetsintälupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä, tai alueelle, jolla luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. On huomioitava, että malminetsintäluvat voivat heikentää esimerkiksi kunnan alueen matkailuinvestointeja epävarmuutta luomalla. Malminetsintälupahakemusten määrä on kasvanut. Talousvaliokunta on edellyttänyt, että laadukkaan lupavalmistelun takaamiseksi kaivosten luvitusta käsittelevät viranomaiset on resursoitava riittävästi ja huolehdittava valmisteluun liittyvän tiedon avoimuudesta. Valiokunta korostaa tarvetta seurata tarkoin sääntelyn vaikutuksia ja arvioida sen riittävyyttä ja toimivuutta jatkossa.

Talousvaliokunta korostaa tarvetta alueen asukkaiden, muiden elinkeinojen ja intressiryhmien parempien vaikutusmahdollisuuksien huomioimiselle.

Malminetsintäluvan jatkamisen edellytykset ja maanomistajan suostumus

Malminetsinnän paikalliseen hyväksyttävyyteen vaikuttaa osaltaan maanomistajien oikeudellinen asema malminetsintälupamenettelyssä ja malminetsinnän jatkolupien harkinnassa. Nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään vastaamaan Sanna Marinin hallitusohjelman liitteen 6 kirjaukseen ”Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi”.

Kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi esitetään tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin: maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, tutkimussuunnitelman toteuttamista ja muun lainsäädännön noudattamista kaivoslain ohella.

Maanomistajan suostumus voitaisiin kuitenkin sivuuttaa kahdessa tilanteessa: suostumusta jatkolupaan ei tarvittaisi, jos maanomistajat, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa malminetsintäluvan jatkamiselle. Jos suostumusta ei ole saatu,

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

voisi toiminnanharjoittaja hakea valtioneuvostolta puoltoa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Valtioneuvosto voisi puoltaa hakemusta, jos tärkeä yleinen etu edellyttää hanketta. Harkittaessa, edellyttävätkö tärkeä yleinen etu hanketta, otetaan huomioon hankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarve.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että esitetty malli olisi omiaan heikentämään malminetsinnän paikallista hyväksyttävyyttä. Toisaalta suostumuksen edellyttäminen jokaiselta maanomistajalta voisi maamme pirstoutunut kiinteistöjaotus ja maanomistajien määrä huomioon ottaen olla vaikeaa. Esitystä on perusteltu kaivostoiminnan ja kriittisten raaka-aineiden yhteiskunnallisella merkityksellä. Talousvaliokunta katsoo sääntelyn perustelluksi ja korostaa, että suostumuksen pyytämisen maanomistajilta tulee olla pääsääntöinen ja ensisijainen tapa luvan voimassaolon jatkamiselle ja että edellä todettu kynnys tärkeän yleisen edun edellytyksen täyttymiselle ja valtioneuvoston puollolle on oltava hyvin korkea.

Esiin on tuotu myös huoli malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa. Talousvaliokunta korostaa, että olisi kyse poikkeuksellisista tilanteista, joissa malminetsintätilanne keskeytyisi ylivoimaisesta esteestä tai muista toiminnanharjoittajasta johtumattomista syistä.

Tiedottaminen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet

Kaivoslain 44 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan varaajalla on velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä sitä kuntaa tai niitä kuntia, joissa varausalue sijaitsee. Kunnalle ei asetettaisi velvoitetta tiedon edelleen jakamisesta, vaan kunta itse päättäisi tarpeidensa mukaan, mihin se tietoa varausilmoituksesta käyttäisi. Lisäksi olisi tiedotettava saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle, kun varausalue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella tai kolttala-alueella. Muutoksen voidaan arvioida lisäävän malminetsinnän avoimuutta ja ennakoimista. Se mahdollistaa kuntien, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksien valmistautumisen ennalta malminetsintälupaa koskevaan menettelyyn. Kaivosluvan ja malminetsintäluvan haltijan velvollisuudeksi säädettäisiin vuosittaisten, avointen yleisötilaisuuksien pitäminen, joissa kerrotaan luvan mukaisesta toiminnasta ja sen vaikutuksista. Kaivosviranomaisen pitäisi avoimen yleisötilaisuuden vuosittain kootusti kullanhuhdonnasta sekä kaivoslupahakemuksista. Kansalaisten tiedonsaannin kaivoslain mukaisista hankkeista voidaan arvioida lisääntyvän. Niin ikään kansalaisten ja toiminnanharjoittajien välisen vuorovaikutuksen voidaan arvioida lisääntyvän.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että tiedottamisen lisäksi ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia parannetaan lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena, että riippumattoman tiedon osuutta sekä tukea ja vuorovaikutusta lisätään myös viranomaisten ja kansalaisten välillä. Yksi keino tähän on kaivosviranomaisen, ympäristöviranomaisten tai muiden lupaviranomaisten läsnäolo avoimissa yleisötilaisuuksissa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö aikoo asetuksella laajentaa kutsuttavien joukkoa. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena edelleen parantaa kansalaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia.

Välillisesti osallistumiseen vaikuttavista muutoksista tärkeimpänä voidaan kuitenkin pitää edellä tarkasteltua yleis- ja asemakaavan asettamista uuden hankkeen kaivosluvan edellytykseksi kai-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

voslain 47.4 §:ssä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yleisöllä on mahdollisuus kaavoitusmenettelyssä ennen kaivosluvan myöntämistä vaikuttaa kaivoshankkeen maankäytön suunnitteluun.

Varausmekanismi

Varsinaista maastossa tehtävää malminetsintää edeltävään, varausta koskevaan sääntelyyn esitetään useita muutoksia. Otetaan käyttöön varausaluetta koskeva veronluonteinen maksu (varausmaksu), varausaika lyhennetään lähtökohtaisesti yhteen vuoteen ja varausalueen ulkopuolelle rajataan alueet, joilla ei voi tehdä malminetsintää, sekä kansallis- ja luonnonpuistot. Muutosten tavoitteena on vähentää varauksista aiheutuvien haittojen määrää. Lisäksi varausmaksulla vähennettäisiin tarpeettoman suurten varausten tekemistä.

Talousvaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia oikeansuuntaisina ja tarpeellisina nykyisen järjestelmän tasapainottamiseksi. Varausvaiheeseen kohdistuvien muutosten voidaan arvioida tukevan varaus- ja etsintätoimien ja yleisemminkin alan hyväksyttävyyttä. Muutosten ja erityisesti ehdotetun varausmaksun tason riittävyttä voidaan kuitenkin pitää epävarmana. Talousvaliokunta korostaa, että varausmaksun tason riittävyttä ja sen tosiasiallista ohjausvaikutusta on tarkasti seurattava ja tarvittaessa korjattava. Talousvaliokunta on jo aiemmassa mietinnössään (TaVM 7/2020 vp — KAA 7/2019 vp) korostanut, että ainutkertaisista mineraaleista on saatava yhteiskunnalle riittävä korvaus, mikä on huomioitava niin alueiden käyttöä koskevien varausmaksujen kuin kaivosverotuksen kautta. Ympäristötavoitteiden toteuttaminen, kaivosmineraalien strategisen merkityksen kasvu ja geopoliittisen toimintaympäristön muutokset korostavat varausjärjestelmän kokonaisuuden ja nyt ehdotettujen muutosten riittävyden seuranta ja arviointia myös jatkossa. Asialla on liittymä myös jäljempänä tarkasteltavaan kansallisen turvallisuuden kokonaisuuteen.

Alkuperäiskansaoikeudet

Talousvaliokunta on kiinnittänyt aiemmin mietinnössään TaVM 7/2020 vp huomiota tarpeeseen selvittää ja arvioida lainsäädännön täsmentämistarpeita saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, erityisesti täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille osin erittäin kriittisiä arvioita siitä, millä tavoin nyt ehdotettu sääntely ottaa huomioon saamelaisten aseman alkuperäiskansana. Talousvaliokunta pitää kuitenkin saamansa selvityksen perusteella saamelaiskäräjien ja viranomaisten kanssa käytävistä neuvotteluista esitettyä esityksen 38 §:n mukaista sääntelyä varsin kattavana parannuksena nykytilaan. Talousvaliokunta korostaa, että tältä kannalta merkityksellinen on myös vireillä oleva saamelaiskäräjistä annetun lain uudistus (HE 274/2020 vp) ja siinä ehdotetun 9 §:n sisältämä neuvotteluelvoite. Talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä seurata sääntelyn toimivuutta ja arvioida jatkossa sen mahdollisia muutostarpeita erityisesti nyt esitetyn sääntelyn ja saamelaiskäräjälain yhteentoimivuuden kannalta.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Poronhoito

Ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin tiedottamista koskeva menettely ja siten kaikkien paliskuntien asema tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta. Poronhoitolain (848/1996) 2 §:n 2 momentissa on ns. erityistä poronhoitoaluetta koskeva erityissäännös. Erityisellä poronhoitoalueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Maan luovuttaminen tai vuokraaminen tällä alueella saa tapahtua vain sillä ehdolla, että maanomistajalla tai vuokramiehellä ei ole oikeutta saada korvausta porojen aiheuttamista vahingoista. Esityksen mukaan poronhoito muulla kuin erityisellä poronhoitoalueella tulee otetuksi huomioon samalla tavalla kuin muutkin elinkeinot. Hakemuksen yhteydessä toimitetaan muun muassa selvitys hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta. Lisäksi on esitettävä selvitys niistä, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea.

Lupajärjestelmien yhteensovittaminen

Kaivostoiminta edellyttää aina ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Talousvaliokunta on aiemmin Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitetta koskevassa mietinnössään tarkastellut myös kysymystä kaivosluvan ja ympäristöluvan suhteesta. Talousvaliokunta ei kuitenkaan tuossa yhteydessä ottanut varsinaisesti kantaa asiaa koskevan sääntelyratkaisuun.

Talousvaliokunta piti kuitenkin em. mietinnössään keskeisenä asiaa koskevan viranomaisjärjestelmän toimivuutta ja lupajärjestelmien yhteensovittamista. Valiokunta viittasi asiassa OTT Vihervuoren selvitykseen, jonka mukaan kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista suostumuksesta riippumattomana pääsääntönä olisi vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pidemmälle menevään integroimiseen. Talousvaliokunta piti kansalaisaloitetta käsitellessään lupien yhteensovittamista ja asioiden yhteistä valmistelua tarkoituksenmukaisena ja katsoi, että tämä pitäisi ottaa tulevan lainuudistuksen lähtökohdaksi.

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmien suhde on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten näkökulmasta keskeinen: ympäristönsuojelulaki ratkaisee kaivostoiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja pilaantumisriskin tason. Ympäristöluvassa annetaan tarvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuolto suunnitelmasta ja sen noudattamisesta. Ympäristöluvan edellytysten on täyttyttävä, jotta asianomaista kaivostoimintaa voidaan harjoittaa.

Käytännössä kaivoslupa edeltää nykyisin ajallisesti ympäristölupaa. Tällä menettelyllä ja malminetsintäluvalla toiminnanharjoittaja varmistaa etuoikeuden esiintymään. Ympäristöluvan käsittely voi kestää kaivoslupaa pidempään. Menettelyä voidaan kritisoida siltä kannalta, että arvio toiminnan kokonaisvaikutuksista voi ilman ympäristölupaa jäädä vajaaksi. Toiminnan sallittava laajuus ja pilaantumisvaikutusten rajoittamisaste eivät kaivosluvasta päätettäessä vielä ole tiedossa.

Nyt käsiteltävä hallituksen esitys ei sisällä lupamenettelyjen yhteensovittamista. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella lähtökohtana on ollut, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräi-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

den ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta vapaaehtoisesta lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti toteutettu.

Tietojärjestelmän kehittämiskustannuksiin on suunniteltu käytettäväksi TEM:n Digitalisaation kehittäminen -momentin varoja (32.01.10), ja Tukes onkin liittämässä kaivoslupia Luvat ja valvonta -palveluun. TEM:n näkemyksen mukaan Luvat ja valvonta -palvelua tulisi hyödyntää enenevässä määrin lupamenettelyissä, erityisesti monilupaisissa hankkeissa. Koska lupahakemukset ovat pääsääntöisesti sähköisiä, pitäisi lupien haku toteuttaa osana Luvat ja valvonta -palvelua, joka yhteensovittaa ja sujuvoittaa asiakkaiden monilupaisia hankkeita. Ympäristöministeriön tehtävänä on omalta osaltaan ohjata alaistaan hallintoa hyödyntämään Luvat ja valvonta -palvelua. Lisäksi lakiesityksessä esitetään muutoksia, jotka edistävät yhteensovittamista (esim. uusi 31 a § Hakijan neuvonta).

Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että edellä viitatus lain mukainen menettelyjen yhteensovittaminen on vapaaehtoista, ja valiokunnan saaman selvityksen perusteella on mahdollista, ettei kokemuksia lupien yhteiskäsittelystä jatkossakaan saada. Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ympäristöluvan ja kaivosluvan yhteensovittaminen olisi ainakin ajallisesti tarpeen myös kaivoslain etuoikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta.

Nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen sisältyy pieni yhteensovittamisen kaltainen elementti hakijan neuvontaa koskevan kaivoslain 31 a §:n osalta. Säännös mahdollistaisi ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomaisen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisiin hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Perustelujen mukaan tämä yhtenäistäisi kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyjä. Muutoksen vaikutus jäänee kuitenkin pieneksi; ympäristölupaviranomaisen edustaja ei voi ennen viranomaisen omaa päätöksentekoa ottaa sitovaa kantaa sen tulevan päätöksen sisältöön.

Myös ympäristövaliokunta on nyt käsiteltävästä lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt erityistä huomiota kaivostoimintaan liittyvien lupamenettelyjen yhteensovittamiseen. Ympäristövaliokunta on edellä viitatussa lausunnossaan todennut mm. seuraavaa:

”Kaivosluvassa lyödään lukkoon erityisesti kaivosalueen rajat, ja kaivosluvan perusteella alkaa maanomistajakorvauksen maksaminen. Käytännössä kaivoshankkeissa joskus ympäristölupa on saatettu myöntää ennen kaivoslupaa, mutta pääsääntöisesti tilanne on päinvastoin. Kaivoslupahakemuksen käsittelyn aikana ennen hakemusta koskevaa lausuntomenettelyä ja tiedottamista on kaivosviranomaiselle toimitettava luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointiselostus sekä yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Näin kaivosviranomaisella on tiedossa keskeisiä ympäristövaikutuksia, vaikka ympäristölupaa ei vielä olisi. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan ympäristöluvan säätäminen kaivosluvan edellytykseksi siirtää haitankärsijöille maksettavien korvausten alkamista myöhemmäksi. Lisäksi järjestyksen muuttaminen saattaa pidentää kaivostoiminnan lupamenettelyiden koko-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

naisaikaa ja samalla luvanhakijan ja kansalaisten haitalliseksi kokemaa epätietoisuuden aikaa. Valiokunta katsoo, että lupaprosessien tehokkaampi yhteensovittaminen tai mahdollisesti yhdistäminen on kuitenkin pitkällä tähtäimellä yhteinen etu. Kysymys on enemmänkin siitä, miten lupaprosessin yhteensovittamisen tieltä poistetaan hallinnolliset ja taloudelliset esteet sekä turvataan osaamistarpeet ja resurssit. Tavoitteena tulee olla prosessin sujuvuus ja ennakoitavuus ympäristötavoitteita vaarantamatta.”

Ympäristövaliokunta on esittänyt, että talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman:

”Eduskunta edellyttää, että kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista edistetään. Lupaprosessien yhteensovittamisessa tulee turvata prosessin sujuvuus ja ennakoitavuus ympäristötavoitteita vaarantamatta.”

Talousvaliokunta pitää lupamenettelyjen yhteensovittamista tärkeänä lupamenettelyjen sujuvuuden, nopeuden, ympäristövaikutusten yhtenäisen arvioinnin sekä taloudellisen toimintaympäristön ennustettavuuden ja toimivuuden kannalta. Talousvaliokunta katsoo, että yhteensovittamislempetti ei riittävällä tavalla toteudu nyt käsiteltävän ehdotuksen ja voimassa olevan ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevan lainsäädännön (764/2019) sisältämän vapaaehtoisen lupien yhteiskäsittelyn kautta. Menettelyiden yhteensovittamisessa ja mahdollisissa sääntelyuudistuksissa on toisaalta otettava huomioon myös uudistusten vaikutukset jo vireillä oleviin ja käsiteltyihin lupa-asioihin. Talousvaliokunta ehdottaa eduskunnalle yllä todetun lausuman hyväksymistä siten, että siinä yllä todetun lisäksi mainttaisiin myös menettelyn nopeuden turvaaminen.

CETA-sopimus

Talousvaliokunta on aiemmin Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta (KAA 7/2019 vp) antamassaan mietinnössä TaVM 7/2020 vp kiinnittänyt huomiota tarpeeseen ottaa huomioon Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä tehdyn laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA) vaikutukset kansalliselle kaivoslain valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin. Täältä kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti CETA-sopimuksen investointisuoja säännökset. Investointisuojan perusajatuksena on suojata ulkomaista investoijaa sellaisia investoinnin kohdevaltion toimia vastaan, jotka vaikuttavat olennaisesti investoinnin arvoon ja rikkovat investointisuoja sopimuksessa sovittuja sääntöjä. CETA-sopimus tulee voimaan vasta, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen.

Talousvaliokunta korostaa, että 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 tähtäviä ja ympäristöperusoikeuteen vahvasti kytkeytyviä legitiimejä tarkoituksia. CETA-sopimuksessa valtion oikeutta säännellä legitiimin julkisen edun nimissä on haluttu korostaa.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella CETA-sopimuksen takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa. Ta-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

lousvaliokunta katsoo, että nyt ehdotettuja muutoksia ei voida pitää syrjivinä, yllätyksellisinä tai suhteettomina tavalla, joka olisi ristiriidassa investoijien perusteltujen odotusten kanssa tai katsottavissa pakkolunastukseen rinnastuviksi toimiksi taikka kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun velvoitteiden vastaisiksi. Esitykseen ei talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella sisälly sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Talousvaliokunta korostaa myös, että CETA-sopimus painottaa erikseen valtion oikeutta antaa ympäristönsuojeluun tähtävää sääntelyä.

Kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus ja kaivostoiminnan strateginen merkitys

Hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut valtaustyyppisen järjestelmän säilyttäminen kaivossektorilla. Malminetsintälupa vastaisi oikeudelliselta luonteeltaan valtausta nykyisen lain tavoin: malminetsintälupa ja siihen liittyvät oikeudet annettaisiin ensiksi lupaa hakeneelle riippumatta maanomistajan suostumuksesta. Järjestelmän perusajatus tukee tehokasta malminetsintää erityisesti ottaen huomioon maamme kiinteistöarakenteen ja pienet tilakoot. Talousvaliokunta korostaa, ettei valtaustyyppinen järjestelmä itsessään ole myöskään este korkeatasoisen ympäristönsuojelun, maanomistajien ja muiden vaikutusten kohteena olevien tahojen sekä kuntien oikeuksien toteuttamiselle ja aseman vahvistamiselle lainsäädännössä. Valtaustyyppinen järjestelmä ei myöskään estä kaivosveron, toissijaiset ympäristövastuut kokonaisvaltaisesti kattavien järjestelmien tai muiden vastaavien uudistusten toteuttamista yleisen edun, huoltovarmuuden tai kansallisen turvallisuuden toteuttamiseksi.

Globaalin toimintaympäristön viimeaikaiset muutokset korostavat tarvetta arvioida kaivoslain järjestelmää erityisesti kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja kaivostoiminnan strategisen merkityksen kannalta ottaen huomioon kiristynyt raaka-ainekilpailu erityisesti kriittisistä mineraaleista.

Nyt käsiteltävän ehdotuksen puutteena voidaan pitää huoltovarmuus- ja turvallisuusnäkökulman puutteellista käsittelyä. Ehdotetut muutokset eivät sinänsä ole ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa, mutta ehdotukseen ei sisälly kattavaa vallitsevan turvallisuusympäristön myötä korostuneiden huoltovarmuutta ja kansallista turvallisuutta koskevien lainsäädännön muutostarpeiden arviointia eikä riittäviä näitä koskevia muutosehdotuksia.

Esityksessä on kuitenkin jossain määrin otettu huomioon huoltovarmuusnäkökohtia malminetsinnän rajoittamista koskevissa poikkeuksissa tärkeän yleisen edun vuoksi (46 §:n 1 momentin 7 kohta ja 61 a §:n 3 momentti). Kansallista turvallisuutta on otettu huomioon kaivoslain 3 §:ään ehdotetuilla lisäyksillä lakiviittauksiksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettuun lakiin (172/2012), eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettuun lakiin (470/2019), valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettuun lakiin (469/2019) sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin (468/2019), joiden sisältöä on selvitetty myös lakiesityksen perusteluissa.

Lisäksi lakiesityksellä ulotetaan 7 §:n etsintätyön rajoitukset koskemaan myös varauksia (44 §). 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan etsintätyötä ei saa maan pinnalla tehdä mm. Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai sellaisella Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella, jolla liikku-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

mista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Sama aluerajaus koskee lähtökohtaisesti malminetsintälupia ja kaivoslupia ja jatkossa siis myös varausilmoituksia.

Talousvaliokunta kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että edellä todetuilla kiinteistönhankinnan rajoituksilla on kuitenkin vain hyvin vähäinen merkitys kaivostoiminnassa. Kaivostoimintaa voidaan tarvittavien alueiden hallinnan kannalta harjoittaa myös ilman omistusoikeutta, ja etsintävaiheessa hallintaa ei edes tarvita. Kaivostoiminnan harjoittajat hankkivat kaivostoiminnan kannalta keskeiset alueet valintansa mukaan joko omistus- tai käyttöoikeuksin, mikäli sopimuksia syntyy. Jos sopimuksia ei kyetä tekemään, kaivoslupan haltija voi hakea valtioneuvostolta kaivosalueenastuslupaa. Kaivoslain mukainen lunastus voi tuottaa vain käyttöoikeuden, ei omistusoikeutta, mutta toiminnan harjoittamisedellytysten kannalta näiden välillä ei ole käytännössä eroa. Kaivosalueenastuslupaa saa kaivoslain 31 §:n 3 momentin mukaan hakea se, joka hakee kaivoslupaa kyseisen esiintymän hyödyntämistä varten. Muita edellytyksiä subjektille ei ole säädetty. Käyttöoikeuden luovutus sopimuksissa ei ole kysymys kiinteistön taikka sen määräosan tai määräalan luovuttamisesta, joten lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta ja siihen sisältyviä subjektikohtaisia rajoituksia ei niihin sovelleta. Niihin ei samasta syystä myöskään sovelleta lakia valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019).

Myöskään vielä vireillä oleva hallituksen esitys kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 244/2022 vp) tai vastikään hyväksytty laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta (1098/2022) eivät lisänne mahdollisuuksia ottaa kansallinen turvallisuus kaivoslaissa huomioon nykyisestä poikkeavalla tavalla.

Jo myönnettyjen kaivoslupien siirron osalta talousvaliokunta toteaa, että valiokunnan saaman selvityksen perusteella jää osin epävarmaksi, missä määrin voimassa oleva tai ehdotettu sääntely mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyvien seikkojen huomioon ottamisen. Sääntelyn lähtökohtana on, että kaivosviranomaisen on lain 73 §:n mukaisten edellytysten täytyessä hyväksyttävä luvan siirto, eikä päätöksenteossa voi harkinnanvaraisesti asettaa kansalliseen turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyviä edellytyksiä. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissa mainittuun mahdollisuuteen soveltaa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia.

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei myöskään muuttaisi oikeustilaa siltä osin, että kaivoslupaan etuoikeuden synnyttävä malminetsintäoikeus voi päätyä valtaustyypisesti myös EU:n ulkopuolella toimiville yhtiöille tai niiden määräysvaltaan.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että arvioitaessa malminetsintäoikeuden tai kaivoslupan mahdollista päätymistä EU:n ulkopuolisille toimijoille on otettava huomioon Euroopan unionin vapaakauppasopimusten velvoitteet. Tältä kannalta huomionarvoista on se, että Suomi on kirjannut CETA-sopimuksen sijoitusten markkinoillepääsyä koskeviin velvoitteisiin, että Suomi varaa oikeuden vaatia ETA-kotipaikkaa/asuinpaikkaa kaivoslupahakijalta. Vastaavat varaukset on tehty myös muissa Euroopan unionin vapaakauppasopimuksissa. Lisäksi esimerkiksi CETA-sopimus mahdollistaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät toimet myös kaivosalalla.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

CETA-sopimuksesta ei siten aiheudu estettä asiaa koskevalle kansalliselle sääntelylle. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin tarpeesta tehdä kokonaisvaltaisempi arviointi kaivostoiminnan suhteesta investointisuojaan ja korostaa, että kansallista turvallisuutta koskevia säännöksiä on tulkittava ottaen huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet.

Tarkasteltavana oleva lakiesitys ei sinänsä merkitse heikennystä nykysääntelyyn huoltovarmuuden, turvallisuuden tai maanpuolustuksen näkökulmasta. Talousvaliokunta korostaa, että asialla on liittymä laajempaan keskusteluun kriittisistä raaka-aineista ja muista intresseistä. Kaivosteollisuus on nykyiselläänkin merkittävä raaka-ainetoimittaja tärkeille teollisuudenaloille, metsä-, metalli- ja kemianteollisuudelle, jotka ovat riippuvaisia mineraalisista raaka-aineista. Lisäksi kyse on laajemmasta, kaivosteollisuuden ympärille syntyneestä klusterista. Tulevaisuudessa, yhteiskunnan sähköistymiskehityksen edetessä kriittisten metallien saatavuuden turvaaminen edellyttää laajaa yhteistyötä ja varautumista ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä kansallisella ja EU:n tasolla.

Talousvaliokunta katsoo, että edellä tarkasteltujen lakien soveltamisalat ja niiden muodostama kokonaisuus vastaavat vain rajoitetusti kansallisesta turvallisuudesta esitettyyn huoleen. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella lakihankkeen valmistelussa ei ole keskeisesti otettu huomioon Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi muuttunutta turvallisuusympäristöä.

Talousvaliokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, että kaivoslaki ei tunnista huoltovarmuutta, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta päätösharkinnan kriteereinä. Myöskään lupaviranomaista tai lupamenettelyä ei ole rakennettu kansallisen tason turvallisuuskysymysten huomioon ottamista silmällä pitäen: kaivosviranomaisella ei ole riittävää osaamista kansallisen turvallisuuden arvioinnissa lupamenettelyssä.

Kansallisen turvallisuuden näkökulman huomioon ottamiseksi kaivoslain sääntelyssä talousvaliokunta esittää kaivoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen täydentämistä jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla siten, että kansallisen turvallisuuden näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi luvan myöntämisen esteenä niin malminetsintä- kuin kaivoslupaharkinnassa.

Talousvaliokunta esittää, että kansallisen turvallisuuden näkökohtien arvioinnissa tukeuduttaisiin lausuntomenettelyn kautta erityisesti puolustusministeriön, sisäministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, suojelupoliisin, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden relevanttien viranomaisten asiantuntemukseen. Lausuntomenettely olisi pääsääntönä kaivoslupien kohdalla ja kaivosviranomaisen tekemään tarpeellisuusharkintaan perustuvien malminetsintälupien kohdalla.

Tilanteissa, joissa lausunnonantajat tuovat esiin kansalliseen turvallisuuteen liittyviä epäilyksiä, asia siirrettäisiin yleisemmän viranomaisen päätettäväksi. Työ- ja elinkeinoministeriössä päätettävän asian valmistelisi kaivosviranomaisen yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, ja päätöksestä olisi muutoksenhakumahdollisuudet hallinto-oikeuteen. Muissa tilanteissa lupaharkinta säilyisi kaivosviranomaisella kuten nykyisinkin.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Kansallista turvallisuutta ei ole lain tasolla yksiselitteisesti määritelty (ks. PuVM 6/2022 vp — HE 222/2022 vp). Puolustusvaliokunnan mietinnössä on katsottu, että kansallinen turvallisuus on monisyinen käsite, jonka ytimessä on kansakunnan turvallisuus ja olemassaolo. Yhtä lailla puolustusvaliokunta on todennut, että mahdollisimman laaja kansallisen turvallisuuden määritelmä on valiokunnan mielestä välttämätön edellytys sille, että lainsäädännön suomina valtuuksia voidaan täysimääräisesti hyödyntää esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tehokkaassa suojaamisessa.

Talousvaliokunta katsoo, että kansallista turvallisuutta ei ole perusteltua pyrkiä tyhjentävästi määrittelemään myöskään kaivoslain sääntelyssä, jottei määritelmästä muodostuisi tämän tai muiden lakien tulkintaa kapeuttavaa. Samalla valiokunta korostaa, että eri lakien aineellisen sääntelyn kautta kansallinen turvallisuus voi saada myös erisisältöisiä tulkintoja.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain kannalta ja voi sisältää perusoikeusjärjestelmän kannalta herkkiä kohtia. Erityisesti nyt tarkasteltavan aiheen kannalta kyse voi olla kansallisen turvallisuuden ja elinkeinonvapauden välisestä jännitteestä. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kyse on kuitenkin sellaisesta painavasta yhteiskunnallisesta intressistä, joka kaivoslakia säädettäessä on voitava ottaa huomioon. Kaivostoiminnan alalla useiden henkilöthojen perusoikeuksia on sovitettava yhteen muun muassa painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös perustuslakivaliokunnan tarkastelemaan sääntelyn yleispiirteisyyteen. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 61/2022 vp toistanut jo lausunnossaan PeVL 32/2010 vp todetun seikan, että kaivoslaissa ehdotettu sääntely muodostuu paikoin verraten joustavaksi ja yleisluonteiseksi. Sen mukaan kuitenkin ”kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuudesta johtuu, että tämä on väistämätöntä ja nämä näkökohdat oikeuttavat erityisesti lupasääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan”. Talousvaliokunta katsoo, että tämä koskee myös hankkeisiin liittyvien kansallista turvallisuutta koskevien tilanteiden moninaisuutta. Talousvaliokunta korostaa samalla, että nyt ehdotettuja kansallista turvallisuutta koskevia säännöksiä on tulkittava perustuslaki ja Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen.

Talousvaliokunta esittää lisäksi eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttäisi valtioneuvostoa seuraamaan ja arvioimaan kaivoslain ja muun lainsäädännön kansallista turvallisuutta koskevan sääntelyn toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valmistelemaan mahdolliset muutosehdotukset sääntelyn kattavuuden ja kriittisten mineraalien ja intressien turvaamiseksi. Tällaisen sääntelyn tulisi mahdollistaa myös nyt ehdotettua laajempi, luvan hakijaa koskeva arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännössä olisi yleisemmin käytössä oleva, kattava ja nykyistä yhtenäisempi perusmalli kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamisesta erityisesti elinkeinotoimintaa ja luvitusta koskevan sääntelyn osalta.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Vakuusjärjestelmä ja kaivannaisjätteet

Kaivostoiminnan jälkihuoltoa koskevat vakuudet ovat keskeisessä asemassa kaivostoimintaan liittyvien ympäristönsuojelutavoitteiden turvaamisessa. Kaivoslain tavoitteena ja tarkoituksena tähänkin asti ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuuden käyttöala ei ole talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella käytännössä aina toteutunut. Esityksessä ehdotetaan sen vuoksi täsmennyksiä vakuussäätelyyn määrittelemällä tarkemmin lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuudella on katettava. Lisäksi uusina elementteinä vakuuden on ehdotuksen mukaan jatkossa katettava poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteet ja maanomistajakorvaus yhden vuoden ajalta. Kaivoslain vakuusjärjestelmä tarkentuu, joten toiminnanharjoittaja vastaa mahdollisista kustannuksista nykyistä kattavammin.

Kaivostoiminnan lopettamista koskevaan säätelyyn esitetään tarkennuksia, jotta kaivoksen vaiheittainen sulkeminen jo kaivostoiminnan aikana huomioidaan nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti. Kaivostoiminnan lopettamista koskevan säätelyn tarkentaminen tukee vakuussäätelyn tarkentamista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että säätely edellyttää 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 muuttuneet, että vakuuden lajia tai suuruutta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella muutokset kaivosvakuuksia koskeviin säännöksiin selkiyttävät vallitsevaa oikeustilaa ja vahvistavat aiheuttamisperiaatteen mukaista ympäristövastuuta. Kaivoksen sulkemisen pitkän aikavälin vaikutukset tulee selvittää perusteellisesti, ja ne tulee huomioida vakuuden määrittäessä.

Kaivostoimintaa koskee myös jätteen käsittelytoiminnan vakuus, joka on asetettava asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Näiden vakuudella katettavien jätehuoltotoimien kustannukset suoritetaan vakuudesta, jos toiminnanharjoittaja ei esim. maksukyvyttömyyden vuoksi kykene niistä huolehtimaan.

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten vakuuksien rajapintaa on voimassa olevan kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan kuvattu siten, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulke-
miskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet. Ympäristönsuojelulain jätteenkäsittelyn vakuussäätelyä on ajantasaistettu hiljattain lain muutoksella 490/2022. Säätelyllä tuettiin vakuuksien tarkistamista, jotta ne vastaisivat kaikkina aikoina paremmin niillä katettavaksi tarkoitettuja kustannuksia.

Kaivoslaissa ei voida määrätä vakuutta ympäristönsuojelulain alaan kuuluvista toimista. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, sekä toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn.

Ympäristövaliokunta korosti lausunnossaan (YmVL 4/2022 vp) sitä, että kaivostoiminnan merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät kaivannaisjätteiden käsittelyyn, ja kiinnitti huomiota

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

huolenaiheeseen ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksen toimevuudesta:

”Ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että kaikissa kaivannaisjätteen loppusäilytysratkaisuissa tulee huomioida säilytyspaikan todellinen käyttöikä ja soveltuvuus jätteille. Erittäin vaaralliset tai pitkäaikaisesti haitalliset jätteet tulee aina ensisijaisesti stabiloida pysyvällä tavalla tai käyttää hyödyksi, kuten toimitaan kaatopaikkajätteiden kanssa. Tämä on erityisen tärkeää, jos kaivoksen jätealue sijoittuu vesistön lähelle. Valiokunnan saamista lausunnoissa on lisäksi tuotu esiin, ettei kaivos- ja ympäristöluvista kaivannaisjäteasetuksen mukaista jätehuoltosuunnitelmaa ja -selvityksiä joko käsitellä lainkaan tai käsitellä hyvin ylimalkaisesti. Näin ollen todelliset kustannukset, joita syntyy kaivosalueen sulkemisesta ja ympäristön saastumisen estämisestä, eivät ole mukana kaivosluvan harkinnassa tai vaikuksääntelyssä.”

Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on vahvistaa myös ympäristönsuojeluintressin turvaamista. Lain tarkoitusta koskevaan säännökseen on lisätty viittaukset luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestäväan ja säästävään käyttöön.

Ympäristövaliokunta piti tilannetta huolestuttavana ja esitti, talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman. Lisäksi valiokunta ehdotti, että talousvaliokunta selvittäisi kairauksen yhteydessä käytettävien kemikaalien turvallisuutta ympäristönäkökulmasta. Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan ympäristövaliokunnan lausunnossaan esittämän lausuman:

”Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö yhteistyössä selvittävät, tulevatko kaivannaisjäteasetuksen mukaiseen jätehuoltosuunnitelmaan sisältyvät toimet riittävästi huomioiduksi jäteväkuudessa ja miten jätehuoltosuunnitelma voidaan paremmin huomioida kaivoslupaprosessissa.”

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluva kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY (jäljempänä kaivannaisjätedirektiivi) on saatettu keskeisiltä osin kansallisesti voimaan ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (346/2008) ja kaivannaisjätteistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (190/2013). Kaivoslaissa on kaivannaisjätedirektiivin implementointia täydentäviä säännöksiä. Malminetsintä- ja kullanhuhdontalupien hakijalla on velvollisuus toimittaa lupahakemuksen yhteydessä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma, johon on sisällytettävä tiedot alueen ympäristöstä, maa- ja kiviainesjätteistä, jätealueista, vaikutuksista ympäristöön, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tehtävistä toimista, toiminnan tarkkailusta ja toiminnan lopettamiseen liittyvistä toimista. Jätehuoltosuunnitelmaa ei kuitenkaan vaadita, jos luvanvanhaltijan on laadittava sellainen ympäristönsuojelulain nojalla. (kaivoslain 13, 25, 34, 51, 54 §). Rajanveto ympäristöluvan ja kaivoslain mukaisten lupien kesken on selvä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman osalta. Kaivoslain mukaisista luvista pyydetään paikallisen ELY-keskuksen lausunto, jonka kaivosviranomaisen ottaa huomioon päätöksenteossa.

Ympäristönsuojelulain nojalla myönnettävässä ympäristöluvassa on annettava määräykset jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä. Kaivostoiminnan harjoittajan, jonka

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

toiminnassa syntyy kaivannaisjätettä, on myös laadittava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma siten, että ehkäistään kaivannaisjätteen syntyä ja vähennetään sen haitallisuutta sekä edistetään jätteen hyödyntämistä ja turvallista käsittelyä. Jätehuoltosuunnitelmaan on sisällytettävä tiedot mm. kaivannaisjätteen jätealueista, vaikutuksista ympäristöön, toimista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan tarkkailusta ja toiminnan lopettamiseen liittyvistä toimista. Suunnitelma on tarkistettava viiden vuoden välein ja päivitettävä tarvittaessa. Kaikkea ympäristöluvanvaraista toimintaa koskee velvoite vastata toiminnan päättymisen jälkeenkin tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, samoin kuin toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta luvan tai asetuksen mukaisesti. Toiminnan loppumisesta annetaan yleensä erillinen lupa, jossa toimista määrätään. Kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamisesta ja jälkiohdistosta säädetään tarkemmin kaivannaisjäteasetuksessa (190/2013).

Lokakuun lopulla 2022 valmistui Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan osana selvitys ”Kaivosten jätevuokuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset” (Valtioneuvoston tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:64). Hankkeen loppuraportissa suositeltiin ympäristönsuojelulain jätevuokuden laajentamista kaivosten osalta koskemaan koko kaivostoimintaa. Lisäksi kaivosten suunnittelujärjestelmään ehdotettiin muutoksia, jotka myös vahvistaisivat kaivosten vakuuksien kattavuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella myös näitä ehdotuksia arvioidaan ympäristöministeriössä, jossa on käynnissä myös kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanon tarkistaminen sekä kaivannaisjäteasetuksen päivittäminen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kaivannaisjätteiden sääntely ja kaivostoimintaa koskevaa vakuusjärjestelmää arvioidaan kattavasti. Tämän selvityksen perusteella tulee valmistella myös kaivoslain mahdollisia muutostarpeita. Selvityksessä tuotiin esille myös kaivosten pohjarakenteiden kestävyuden parantamisen tarpeellisuus.

Muita sääntelyn jatkokehittämistarpeita

Lupien määräaikaistarkastukset. Talousvaliokunta on aiemmin Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta antamassaan mietinnössä (TaVM 7/2020 vp) pitänyt tärkeänä harkita määräaikaistarkastusten palauttamista ympäristönsuojelulakiin. Talousvaliokunta totesi tuossa asiayhteydessä seuraavaa: ”Kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten taso määräytyy kuitenkin pitkälti ympäristölupamenettelyssä. Vaikka ympäristönsuojelulaki ei kuulu talousvaliokunnan toimialaan, kysymys on merkittävä paitsi ympäristön myös kaivostoiminnan toimintaedellytysten ja investointisuojaan näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä harkita määräaikaistarkastusten palauttamista ympäristönsuojelulakiin.” Nyt tarkastettava hallituksen esitys rajautuu kaivoslakiin eikä sisällä tätä koskevaa ehdotusta. Talousvaliokunta pitää asian tarkastelua edelleen perusteltuna. Vaikka ympäristönsuojelulaki ei kuulu talousvaliokunnan toimialaan, kysymys on merkittävä paitsi ympäristön myös kaivosalan toimintaedellytysten näkökulmasta.

Ydinenergi laki ja kaivostoiminta . Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettu sääntely ei sisällä ratkaisua lupajärjestelmää koskevaan rakenteelliseen ongelmaan, joka koskee sellaista kaivostoimintaa, jossa syntyy urania tai toriumia. Kaivoslain 43 §:n mukaan uraanin tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergi lain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Ydinenergi lain 23 §:n mukaan valtioneuvosto käsittelee yleisistunnossaan tuollaista kaivostoimintaa koskevan ydinenergi lain mukaisen lupahakemuksen ja samaa toimintaa tarkoittavan kaivos-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

lain mukaisen kaivoslupahakemuksen yhdessä ja ratkaisee ne samalla päätöksellä soveltaen sekä ydinenergialakia että suurta joukkoa kaivoslain säännöksiä, joita normaalisti sovelletaan Tukesissa. Tällöin säännönmukainen kaivoslupa yksityiskohtineen ja yksilöllisine vaatimuksineen ja lupamääräyksineen joudutaan käsittelemään valtioneuvoston yleisistunnossa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus jää tällöin ongelmallisella tavalla ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi ilman säännönmukaista valituslupakynnystä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä ydinenergiain kokonaisuudistus, jossa yhtenä kysymyksenä tarkastellaan kaivoslain ja ydinenergiain soveltamista uraania ja toriumia sisältävän malmin louhintaan sekä tällaiseen kaivostoimintaan vaadittavien mainittujen lakien mukaisia lupia koskevien menettelyjen uudistamista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että erityisesti ydinvoiman merkityksen korostuessa edellä kuvattuun lupajärjestelmään löydetään tässä yhteydessä nykyistä tarkoituksenmukaisempi sääntelyratkaisu.

Perustutkimuksen turvaaminen. Suomen keskeinen rooli EU:n kriittisten raaka-aineiden saannin turvaamisessa korostaa myös kansallisen tietopääoman, erityisesti geotiedon turvaamisen merkitystä. Geotieto luo pohjan raaka-aineiden kestäväälle ja strategiselle hallinnalle. Geologisen perustutkimuksen ja kartoituksen mahdollisuuksien turvaaminen on sen vuoksi tärkeää. Kaivoslaki ei nykyisellään tunnista tilannetta, jossa kallioperäntutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on tieteellinen perustutkimus. Nykyisessä toimintatavassa Geologian tutkimuskeskus rinnastuu mineraalipotentialia tutkiessaan malminetsintää harjoittaviin yhtiöihin, minkä on arvioitu hidastavan GTK:n perustutkimustoimintaa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä harkita jatkossa erillisen perustutkimusilmoitusinstrumentin sisällyttämistä kaivoslain sääntelyyn.

Kaivostoiminnan merkitys, vaikutukset ja suhde muihin elinkeinoihin

Kaivostoiminta luo edellytyksiä ja tuottaa raaka-aineita kaikille talouden osa-alueille ja modernin yhteiskunnan perustoiminnoille. Kaivosteollisuudella on keskeinen merkitys teknologiayritysten arvoketjussa ja suomalaisen teollisuuden huoltovarmuudessa. Kysymys ei ole vain kansallisesta intressistä, vaan suomalaisilla kaivoksilla on roolinsa myös koko Euroopan huoltovarmuuden ja strategisen autonomian rakentamisessa. Monet samanaikaiset kehityskulut korostavat tätä: ilmastonmuutos, energiamurros ja käynnissä oleva Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan korostavat raaka-aineiden saatavuuden merkitystä. Kaivostoimintaan liittyy myös ristikkäisiä intressejä, jotka luovat yhteensovittamisen painetta ja jotka on osaltaan huomioitava. Valtaustyyppistä lainsäädännöllistä rakennetta on arvioitu valiokunnan aiemmassa mietinnössä (TaVM 7/2022 vp — KAA 7/2019 vp).

Sähköistymiskehitys ja uusien energianlähteiden rakentaminen edellyttävät merkittävää määrää eri metalleja. Fossiilienergiasta irtautumisen tarvetta voimistavat yhtäaikaaisesti venäläisestä tuontienergiasta luopuminen ja ilmastonmuutoksen hillintä. Mineraalisten raaka-aineiden tarve ulottuu lisäksi läpileikkaavasti lukuisille muille teknologiasektoreille robotiikasta puolustukseen saakka.

Suomi on vastuulliselle kaivostoiminnalle otollinen ympäristö paitsi geologisen potentiaalinsa myös vakaan ja turvallisen toimintaympäristönsä vuoksi. Samalla mineraalien markkina on globaali, ja myös EU ja Suomi ovat monilta osin riippuvaisia mineraalien tuonnista. Tähän riippu-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

vuuteen pyritään vastaamaan myös EU:n tasolla kriittisiä raaka-aineita koskevilla sääntelyehdotuksilla.

Suomi on globaalisti merkittävä toimija myös kaivosklusterin teknologiatoimittajana. Alan yritykset kehittävät teknologiaa, joka osaltaan myös lisää tuotannon turvallisuutta ja vähentää sen ympäristöhaittoja. Tältä kannalta myös kotimaisesta kaivostoiminnasta saatavat referenssit ovat merkittävä tekijä kilpailtaessa alan kansainvälisillä markkinoilla.

Kaivostoiminta on myös teollisuudenala, jolla on poikkeuksellisen jännitteinen suhde muihin elinkeinoihin. Samalla kun sillä on arvoketjunsä kautta omaa toimialaansa laajempi merkitys ja se vahvistaa monien alueiden elinkeinoelämää, työllisyyttä ja kulkuyhteyksiä, se myös osaltaan vaikeuttaa, rajoittaa ja estää muiden elinkeinojen harjoittamista. Erityisesti matkailun ja kaivostoiminnan intressit ovat osin ristiriitaisia. Suomen matkailun keskeiset kilpailutekijät, puhdas luonto ja hiljainen äänimaisema, eivät ole helposti sovittavissa yhteen kaivostoiminnan kanssa, mutta myös onnistuneita esimerkkejä on. Kaivosten avaaminen on koettu uhkatekijänä useilla alueilla. Talousvaliokunta korostaa kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen yhteensovittamista.

Kaivostoiminnan vastuullisuuden parantaminen edellyttää myös ympäristövaikutusten huomioimista ja jätteiden käsittelyn toteuttamista nykyistä paremmin. Talousvaliokunta on myös aiemmassa mietinnössään (TaVM 7/2020 vp — KAA 7/2019 vp) korostanut maanomistajien ja asukkaiden oikeuksien kattavampaa toteutumista, vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ja arvokkaan luonnon suojelua nykyistä lainsäädäntöä kattavammin. Talousvaliokunta on todennut, että tavoitteena tulee olla kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja käytetään uudelleen, niin että uutta malmia louhittaisiin vähemmän. Talousvaliokunta korostaa myös kestävämpien, mineraalien tarvetta vähentävien materiaali-innovaatioiden kehittämisen tärkeyttä. Globaali mineraalien kasvutarve aiheuttaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kanssa ilmeisiä ristiriitoja. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin, että luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat alueet sijaitsevat usein samoilla vyöhykkeillä mineraalipotentialisten alueiden kanssa.

Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa muiden elinkeinojen suojaa vahvistetaan kaavoituksen keinojen lisäksi erityisesti kahdella muutoksella: säätämällä uudesta luvan myöntämisen esteestä alueelle, jolla luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, ja säätämällä siitä, että kaivoslupaharkinnassa kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asutus- ja elinkeinotoimintaan olisi mahdollista tarkastella itsenäisinä vaikutuksina. Käytännössä siten luvan mukaisesta toiminnasta esimerkiksi alueen matkailu- tai poronhoitoelinkeinoille aiheutuva olennainen haitta voi estää kaivostoiminnan, jollei haitallisia vaikutuksia voida lupamääräyksiin estää tai lieventää. Talousvaliokunta korostaa, että arvioinnin tulee olla kattavaa. Kynnys paikallisten olosuhteiden huomioimiseen ei voi muodostua niin korkeaksi, ettei kaivoslain uudistuksen tavoitteita tosiasiallisesti voida saavuttaa eikä toisaalta kunnallisen itsehallinnon näkemystä kaavoituksesta kunnioittaa.

Tämä merkitsee samalla sitä, että luvan hakijan on varauduttava aiempaa vahvemmin hankkeen suunnittelussa ja ympäristövaikutusten arvioinnissa siihen, että myös muut elinkeinot voivat muodostaa esteen kaivostoiminnalle. Tämä korostaa huolellista ja vuorovaikutteista kaivostoiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten ennakoimista ja mahdollisesti lisää kustannuksia ennen kai-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

vosluvan myöntämistä. Toisaalta huolellinen sosiaalisten vaikutusten arviointi vahvistaa kaivos-hankkeen paikallista hyväksyttävyyttä ja voi vähentää kustannuksia kaivostoiminnan aikana. Talousvaliokunta katsoo, että nyt ehdotetussa sääntelyssä erityisesti kaavoituksen keinot parantavat keskeisesti paikallisen näkökulman huomioon ottamista ja eri intressien punninnan mahdollisuutta.

Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus vastaa varsin monilta osin edellä viitattuihin talousvaliokunnan mietinnössään TaVM 7/2020 vp esiin tuomiin kehitystarpeisiin. Samalla monet tuolloin esille tuodut ongelmakohdat saavat nyt käsiteltävässä uudistuksessa vain osittaisen ratkaisun, ja osan toteutuminen jää riippuvaiseksi lain soveltamiskäytännöstä ja esimerkiksi riittävien viranomais-resurssien turvaamisesta. Jatkotyötä edellyttävät esimerkiksi edellä tarkasteltu, eri lupamenette-lyjen nykyistä parempi yhteensovittaminen ja kansallisen turvallisuuden laajempi tarkastelu.

Nyt käsillä oleva lainuudistus liittyy keskeisesti sekä tarpeeseen parantaa ympäristönsuojelun ta-soa että varmistaa mineraalien tuotanto yhteiskuntien sähköistyessä. Kaivostoiminta, ympäris-tönsuojelutavoitteet ja muiden elinkeinojen näkökulmat edellyttävät ajanmukaista, toimivaa, en-nustettavaa ja tasapainoisesti eri intressit huomioon ottavaa kaivoslainsäädäntöä, jonka toimi-vuutta on myös jatkossa seurattava ja arvioitava.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Lain tarkoitus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan lain tarkoituksena ollut luonnonvarojen säästävä käyttö muutettaisiin kestäväksi käytöksi. Talousvaliokunta kat-soo, että kestäväällä käytöllä viitataan tavanomaisesti luonnonvarojen käyttöön niiden uusiutumi-sen rajoissa. Säästävä käyttö puolestaan tarkoittaa uusiutumattomien luonnonvarojen harkittua ja resurssitehokasta käyttöä. Talousvaliokunta pitää perusteltuna säilyttää säästävä käyttö pykälän 1 momentin 3 kohdassa kestävä käytön rinnalla.

3 §. Lain suhde muuhun lainsäädäntöön. Talousvaliokunta esittää pykälän täsmentämistä si-ten, että siitä käy selkeämmin ilmi muun lainsäädännön soveltaminen kaivoslain rinnalla. Samal-la esitetään muutettavaksi luonnonsuojelulakia koskeva viittaus uuteen, 1.6.2023 voimaan tule-vaan lakiin (9/2023). Lain johtolauseeseen tehdään tästä johtuva korjaus.

32 §. Etuoikeusjärjestys. Talousvaliokunta esittää, että pykälässä oleva viittaus luonnonsuoje-lulain 65 §:ään muutetaan viittaukseksi 35 §:ään sääntelyn yhteensovittamiseksi uuden, 1.6.2023 voimaan tulevan luonnonsuojelulain (9/2023) kanssa. Lain johtolauseeseen tehdään tästä johtuva korjaus.

33 §. Lupaviranomaiset. Talousvaliokunta esittää lain 33 §:ään lisättäväksi uuden 3 momentin työ- ja elinkeinoministeriön toimivallasta kaivoslain mukaisissa lupa-asioissa, joissa lupahake-muksen mukainen toiminta voi vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kan-nalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen tur-vallisuuden etua. Vaarantamisen aste on toimivallan kohdalla alhaisempi (arvioidaan voivan vaa-rantaa) kuin luvan esteen kohdalla (arvioidaan vaarantavan). Työ- ja elinkeinoministeriön toimi-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

valta koskee lupahakemuksen ohella myös luvan siirtoa tai voimassa olevan luvan peruuttamista tilanteissa, joissa kansallinen turvallisuus voi vaarantua.

Pykälän 1 momentin mukaisesti valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Säännös on ensisijainen suhteessa 3 momentin säännökseen, joten valtioneuvostolla on toimivalta kaivosaluelunastuslupa-asiassa ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevassa kaivoslupa-asiassa myös tilanteissa, joissa kansallinen turvallisuus voi vaarantua, eikä toimivaltaa tällöin siirretä työ- ja elinkeinoministeriölle. Muutoksenhaku työ- ja elinkeinoministeriön päätöksestä määräytyisi lain 163 §:n viittaussäännökseen tehtävän lisäyksen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Ministeriön päätöksestä olisi mahdollisuus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

33a §. Lupa-asian siirtäminen. Talousvaliokunta esittää lakiin lisättäväksi uuden lupa-asian siirtämistä koskevaa pykälän. Säännöksen mukaan lupahakemus, joka on laitettu vireille kaivosviranomaisessa, siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön ratkaistavaksi, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan voivan vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Hakija laittaa lupahakemuksen vireille kaivosviranomaisessa. Kaivosviranomainen pyytäisi 46 §:n ja 48 §:n kohdalla perusteluissa kuvatun mukaisesti tarvittaessa lausuntoja muilta viranomaisilta koskien kansallista turvallisuutta. Saatujen tietojen perusteella kaivosviranomaisen harkitsisi, onko syytä siirtää asia työ- ja elinkeinoministeriön päätettäväksi.

44 §. Varausilmoitus. Pykälässä oleva viittaus luonnonsuojelulakiin ajantasaisestiisiin 5.1.2023 vahvistetun, 1.6.2023 voimaan tulevan luonnonsuojelulain (9/2023) mukaiseksi, koska nyt ehdotettu kaivoslain sääntely on tarkoitettu tulevaksi voimaan aikaisintaan 1.6.2023.

46 §. Malminetsintäluvan ja kullanhuhdantaluvan myöntämisen esteet. Talousvaliokunta esittää pykälän 1 momenttiin lisättäväksi uuden 10 kohdan, jonka mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuhdantalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta eli maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Lupahakemuksen saatuaan kaivosviranomainen tekee ensivaiheen arvioinnin siitä, saattaisiko luvan mukainen toiminta vaarantaa kansallista turvallisuutta eli maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Ensiarvioinnin kriteerinä voisi olla esimerkiksi toiminnan läheisyys kriittiseen infrastruktuuriin. Ensivaiheen arvioinnin perusteella kaivosviranomainen katsoo, onko syytä selvittää asiaa tarkemmin lausuntomenettelyin tai muutoin. Kaivosviranomainen voisi pyytää tarvittaessa asiasta lausuntoa asian selvittämisen kannalta keskeisiltä viranomaisilta kuten puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (erityisesti huoltovarmuuden osalta), ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä (erityisesti kriittisen infrastruktuurin osalta), suojelupoliisilta ja Huoltovarmuuskeskukselta. Viranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään lain 152 §:ssä. Saatujen tietojen perusteella kaivosviranomaisen harkitsisi, onko syytä siirtää asia työ- ja elinkeinoministeriön päätettäväksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Lain 45 §:n mukaan lupa voidaan kuitenkin tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Näin ollen ensisijainen vaihtoehto kansallisen turvallisuuden eli maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muun näihin rinnastettavan kansallisen turvallisuuden edun huomioon ottamiseksi on asianmukaisten lupamääräysten antaminen. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittumista (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin). Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.

48 §. Kaivosluvan myöntämisen esteet. Talousvaliokunta esittää pykälän 3 momenttiin lisättäväksi uuden 3 momentin, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta eli maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Kaivosviranomaisen pyytäisi muilta viranomaisilta lausuntoa siitä, saattaisiko luvan mukainen toiminta vaarantaa kansallista turvallisuutta eli maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Kaivosviranomaisen pyytäisi lausuntoa ainakin puolustusministeriöltä ja tarpeen mukaan muilta asian selvittämisen kannalta keskeisiltä viranomaisilta, kuten sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (erityisesti huoltovarmuuden osalta), ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä (erityisesti kriittisen infrastruktuurin osalta), suojelupoliisilta ja Huoltovarmuuskeskukselta. Viranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään lain 152 §:ssä. Saatujen tietojen perusteella kaivosviranomaisen harkitsisi, onko syytä siirtää asia työ- ja elinkeinoministeriön päätettäväksi.

Lain 45 §:n mukaan lupa voidaan kuitenkin tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Näin ollen ensisijainen vaihtoehto kansallisen turvallisuuden eli maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muun näihin rinnastettavan kansallisen turvallisuuden edun huomioon ottamiseksi on asianmukaisten lupamääräysten antaminen. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittumista, kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin. Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.

61a §. Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä maanomistajan suostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Suostumuksen antamisessa voi olla kyse luonnollisen henkilön oikeusasemasta. Sääntelyä on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä täydennettävä laintasoisilla perussäännöksillä suostumuksen antamisesta. Talousvaliokunta esittää säännöstä täydennettäväksi seuraavalla lisäyksellä: ”Hakijan on pyydettävä malminetsintäluvan jatkamiselle 1 momentissa tarkoitettut suostumukset kirjallisesti hakemuksen kohteena olevan malminetsintäalueen kiinteistöjen omistajilta, alueen hallinnasta vastaavilta viranomaisilta tai laitoksilta. Suos-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

tumuksen antamiselle on asetettava kohtuullinen määräaika. Suostumus on annettava kirjallisesti, ja hakijan on liitettävä suostumukset hakemusasiakirjoihin.”

70 §. Luvan peruuttaminen. Talousvaliokunta esittää pykälän 1 momenttiin lisättäväksi uuden 4 kohdan, jonka mukaan lupaviranomainen voisi peruuttaa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuhdontaluvan, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Luvan peruuttamista koskevan asian valmistelisi kaivosviranomainen yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

73 §. Luvan siirto. Talousvaliokunta esittää 73 §:n 3 momenttia täydennettäväksi siten, että kaivosviranomainen tutkisi siirtotilanteessa myös kansallisen turvallisuuden näkökohdat. Luvan siirtoa koskeva hakemus, joka on laitettu vireille kaivosviranomaisessa, siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön ratkaistavaksi, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan voivan vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Tällöin työ- ja elinkeinoministeriö tekisi luvan siirtoa koskevan päätöksen. Menettely ja soveltamistilanteet olisivat vastaavat kuin malminetsinnän osalta 46 §:n 1 momentin uuden 10 kohdan kohdalla ja kaivosluvan osalta 48 §:n uuden 3 momentin kohdalla. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi siten hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 10 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 3 momentissa mainituin perustein.

108 §. Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten. Talousvaliokunta esittää sääntelyä täsmennettäväksi siten, että vakuuden asettamisessa tulee otetuksi huomioon se, että konkurssitilanteessa vakuusvaroin tehtävien töiden kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin niissä tilanteissa, joissa toimet tekee toiminnanharjoittaja. Pykälän 3 momenttia esitetään täydennettäväksi seuraavasti: ”Lisäksi on otettava huomioon, että vakuudella katettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen.”

152 §. Viranomaisen tiedonsaantioikeus. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan lupaviranomaisella on oikeus luvanvaraisuuden, luvan myöntämisen, siirron tai peruuttamisen edellytysten selvittämiseksi saada välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä lainkohdassa luetelluilta viranomaisilta. Tässä yhteydessä tiedonsaantioikeuksilla viitataan erityisesti kansallista turvallisuutta koskeviin tietoihin. Tiedot on annettava maksutta. Lupaviranomaisella tarkoitetaan kaivosviranomaista, työ- ja elinkeinoministeriötä sekä valtioneuvostoa niiden kaivoslain mukaisen lupatoimivallan mukaisesti. Tietojen saaminen on kaivosviranomaiselle ja työ- ja elinkeinoministeriölle välttämätöntä sen selvittämiseksi, voidaanko lupahakemuksen mukaisen toiminnan arvioida voivan vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Tietoja voitaisiin pyytää tarpeen mukaan asian selvittämisen kannalta keskeisiltä, lainkohdassa luetelluilta viranomaisilta. Näitä viranomaisia ovat puolustusministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Suojelupoliisi, Huoltovarmuuskeskus, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat ja Verohallinto.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Ehdotuksen mukaan lupaviranomaisella olisi oikeus saada luvanvaraisuuden, luvan myöntämisen, siirron tai peruuttamisen edellytysten selvittämiseksi välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi myös muille viranomaisille salassa pidettävän tiedon jakamisen tarpeellisilta osin kaivoslain lupaviranomaisten kanssa. Käytännössä tietojen saaminen tapahtuisi tietopyynnöllä lausun-
tomenettelyn kautta.

Lakiin perustuvilla tiedonsaantioikeuksilla vältettäisiin tilanne, jossa viranomaisen ei esimerkiksi tietosuojasääntelyn vuoksi voisi luovuttaa tietoja kaivoslain mukaiselle lupaviranomaiselle, koska laillista perustetta ei ole.

Ehdotettu säännös jättäisi tietoja luovuttavan tahon arvioitavaksi, mistä kaikista rekistereistä tietoa kerättäisiin ja missä muodossa se luovutettaisiin lausunnon pyytäjälle. Tiedon luovuttaja voisi näin ollen itse arvioida, mitä tietoa tilanteessa on pidettävä välttämättömänä luovuttaa kaivoslain lupaharkintaa varten.

Pykälän uusi 3 momentti sisältää säännöksen tietojen luovuttamisoikeudesta 2 momentissa mainitulle viranomaiselle. Lupaviranomainen voisi luovuttaa salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä muulle viranomaiselle kaivoslain mukaisia lupahakemuksia ja päätöksiä koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Pykälän uuteen 4 momenttiin on lisätty vaatimus, joka koskee tämän pykälän perusteella pyydettyjä tietoja. Tiedon tarve on aina perusteltava, sekä tiedon yhteys käsiteltävään asiaan että tiedon välttämättömyys asian käsittelyssä. 4 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan pykälän 2—3 momentissa mainitut tiedot voidaan luovuttaa myös sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla eikä tietoja saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

163 §. Muutoksenhaku valtioneuvoston ja työ- ja elinkeinoministeriön päätöksestä. Talousvaliokunta esittää pykälään lisättäväksi säännöksen muutoksenhausta työ- ja elinkeinoministeriön päätöksistä. Muutoksen johdosta pykälän otsikko muuttuisi. Pykälään lisättäisiin toinen virke, jonka mukaan asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta erikseen. Muutoksenhaku toimivallan osalta olisi mahdollinen lopullisen ratkaisun yhteydessä, mutta ei siis erikseen.

Voimaantulo. Hallituksen esityksessä laki kaivoslain muuttamisesta on ehdotettu tulemaan voimaan 1.3.2023. Ehdotuksen käsittelyaikataulun vuoksi talousvaliovaliokunta esittää, että laki tulee voimaan aikaisintaan 1.6.2023 riittävän siirtymäajan turvaamiseksi ja koska lain voimaantulo on tarpeen yhteensovittaa uuden luonnonsuojelulain (9/2023) voimaantulon kanssa.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 126/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy neljä lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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, 70 §:n 1 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, 163 §, sekä 169 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 § laissa 37/2023, 32 § osaksi laissa 37/2023, 34 §:n 2 momentin 1 kohta ja 56 §:n 1 momentti laissa 259/2017, 58 §:n 5 momentti ja 163 § 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 §, 33 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 33 a §, 34 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 259/2017, 578/2019 ja 37/2023, 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 ja 10 kohta, 47 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi ja muutettu 4 momentti 5 momentiksi, 48 §:ään uusi 3 momentti, 51 §:n 2 momenttiin

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 §, 70 §:n 1 momenttiin uusi 4 kohta, 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 §, 152:§ään uusi 2—4 momentti, jolloin nykyiset 2—4 momentit siirtyvät 5—7 momentiksi, 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 säästävä ja 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 tämän lain lisäksi luonnonsuojelulaissa (9/2023), 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 viranomaistoiminnassa 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 etuusto-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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 kolttalaissa tarkoitettulla kolttala-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Jos malminetsintää toteutetaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla 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 tutkimustöistä;
- 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 luvanmukaisuutta 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 järjestämisestä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on:

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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

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 §

Ilmoitus kultanhuuhdonta-alueen maastotöistä

Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille ja kolttala-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille.

28 §

Selvitys kultanhuuhdonnasta

Kaivosviranomaisen on vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys:

1) kultanhuuhdontalupiin perustuvasta kultanhuuhdonnasta

2) kultanhuuhdonnan vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille, saamelaisten asemalle alkuperäkansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisille oikeuksille kolttala-alueella.

Tarkempia säännöksiä selvityksissä annettavista tiedoista sekä yleisölle avoimesta tilaisuudesta ja sen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

30 §

Kullanhuuhdonta-alueen lopputarkastus

Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta kultanhuuhojalle ja alueen hallinnasta vastaavalle viranomaiselle tai laitokselle sekä saamelaiden kotiseutualueella saamelaiskäräjille, kolttala-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 viranomaiskäsittelyissä toimivaltaisia viranomaisia.

32 §

Etuoikeusjärjestys varausilmoituksen ja lupahakemuksen perusteella

Etuoikeuden malminetsintälupaan voi saada tekemällä varausilmoituksen tai jättämällä malminetsintälupahakemuksen ensimmäisenä. Etuoikeuden kaivoslupaan ja kultanhuuhdantalupaan voi saada jättämällä ensimmäisenä kaivoslupahakemuksen tai kultanhuuhdantalupahakemuksen.

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 kultanhuuhdantalupaan on sillä, joka on ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla. Luonnonsuojelulain 35 §: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 lausunnotmenettelyä ja 40 §:ssä tarkoitettua lupahakemuksesta tiedottamista.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Jos kaivoslupaa haetaan malminetsintäalueella olevaan esiintymään, on 3 momentista poiketen etuoikeus kaivoslupa-an malminetsintäluvan haltijalla, jos tämä tekee kaivoslupahakemuksen 34 §:ssä säädetyllä tavalla ennen malminetsintäluvan raukeamista tai peruuttamista.

Edellä 4 momentissa tarkoitettu etuoikeus kaivoslupa-an säilyy malminetsintäluvan haltijalla myös siinä tapauksessa, että luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettu arviointi sekä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä toimitetaan kaivosviranomaiselle vasta malminetsintäluvan raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen.

33 §

Lupaviranomaiset

Työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee 2 momentista poiketen sellaisen malminetsintä-, kullanhoidon- tai kaivoslupa-asian, jos lupahakemuksen mukaisen toiminnan arvioidaan voivan vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

33 a §

Lupa-asian siirtäminen

Jos lupahakemus on pantu vireille kaivosviranomaisessa ja asian selvittämisen yhteydessä ilmenee, että toiminnan arvioidaan voivan vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua, on asia siirrettävä viivytyksettä työ- ja elinkeinoministeriön ratkaistavaksi.

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 selvitettävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Luvanhakijan on selvitettävä 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;

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

- 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 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, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalatalousalueen ja yhteismetsien edustajat.

Lupaviranomaisen tulee poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla 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.

Neuvotteluelvoitteesta 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 tiedotta-

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

misesta. 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 44 §:ssä tarkoitetut kansallispuistot ja 45 §: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 kolttaluonnonalueelle, lisäksi kolttien kyläkokousta.

46 §

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhtontaluvan myöntämisen esteet

Malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa 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 tarkoitustakaan 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;

10) jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 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 taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

51 §

Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja muille saamelaisien perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi saamelaisien kotiseutualueella;

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

3) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan eikä kolttaluonnon 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 kolttaluonnon 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 kolttala-alueella kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia;

Tarkempia säännöksiä kullanhuuhdontaluvassa annettavista määräyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

55 §

Varauspätös

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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 §

Kaivosalueenastuslupaa 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

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 puolta 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 puolta koskeva hakemus on toimitettava valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päätös puollostaa korvaa 1 momentissa tarkoitettua suostumusta.

Hakijan on pyydettävä malminetsintäluvan jatkamiselle 1 momentissa tarkoitettua suostumusta kirjallisesti hakemuksen kohteena olevan malminetsintäalueen kiinteistöjen omistajilta, alueen hallinnasta vastaavilta viranomaisilta tai laitoksilta. Suostumuksen antamiselle on asetettava kohtuullinen määräaika. Suostumus on annettava kirjallisesti, ja hakijan on liitettävä suostumukset hakemusiakirjoihin. Tarkempia säännöksiä maanomistajasuostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

61b §

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 pidentäystä ei huomioida 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan enimmäiskestoja 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 §

Kullanhuuhdentaluvan voimassaolon jatkaminen

Kullanhuuhdentaluvan 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;

70 §

Luvan peruuttaminen

Lupaviranomainen voi peruuttaa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdentaluvan, jos:

3) luvanhaltija on olennaisella tavalla laiminlyönyt tai rikkonut tässä laissa säädettyä velvollisuutta tai rajoitusta taikka lupamääräyksiä;

4) toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 tarkoitetut 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. Työ- ja elinkeinoministeriö voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 10 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 3 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 kyläkokoukselle. Jos varausalue sijoittuu poronhoitoalueelle, on päätöksestä toimitettava jäljennös asianomaiselle palikunnalle.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 malminetsintäluvahakemuksen valmistele-
viin 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 kiinteistömuodostamislaissa (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 perustuvan käyttö- tai muun oikeuden kohdekiinteistön tai edellä tarkoitettuun kiinteistöön rajoittuvan kiinteistön omistaja taikka kiinteistörekisterin pitäjä.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 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 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 kullanhuuhdontaa varten

Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojan 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 määrätyt lopetus- ja jälkitoimenpiteet;
 - b) 143 §:ssä ja 144 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet;
 - c) kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrätyt 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. **Lisäksi on otettava huomioon, että vakuudella asetettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen.** Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 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 kaivostoinnassa 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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 kolttala-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. Kaivosviranomaisen voi antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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.

152 §

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Lupaviranomaisella on oikeus luvanvaraisuuden, luvan myöntämisen, siirron tai peruuttamisen edellytysten selvittämiseksi saada maksutta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Suojelupoliisilta, Huoltovarmuuskeskukselta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Verohallinnolta.

Lupaviranomainen voi salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa maksutta 2 momentissa tarkoitetuille viranomaisille niiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja kaivoslain mukaisista lupahakemuksista ja päätöksistä.

Pyydetyn tiedon yhteys käsiteltävään asiaan ja tiedon välttämättömyys on perusteltava tietoa pyydettyessä. Edellä 2-3 momentissa mainitut tiedot voidaan luovuttaa myös sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla eikä tietoja saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

163 §

Muutoksenhaku valtioneuvoston ja työ- ja elinkeinoministeriön päätöksestä

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Edellä 33 a §:ssä tarkoitettuun asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta erikseen.

169 §

Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Kaivosviranomainen voi perustellusta syystä hakijan pyynnöstä malminetsintäluvan tai kullanhuuhdantaluvan voimassaolon jatkamista taikka malminetsintälupaa, kullanhuuhdantalupaa, kaivoslupaa tai kaivosturvallisuuslupaa 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

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.

Valiokunnan lausumaehdotukset

1) Eduskunta edellyttää, että kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista edistetään. Lupaprosessien yhteensovittamisessa tulee turvata prosessin nopeus, sujuvuus ja ennakoitavuus ympäristötavoitteita vaarantamatta.

2) Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö yhteistyössä selvittävät, tulevatko kaivannaisjäteasetuksen mukaiseen jätehuoltosuunnitelmaan sisältyvät toimet riittävästi huomioiduksi jätevakuudessa ja miten jätehuoltosuunnitelma voidaan paremmin huomioida kaivoslupaprosessissa.

3) Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi kaivoslain ja muun lainsäädännön kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevan sääntelyn toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valmistelee muutosehdotukset sääntelyn kattavuuden turvaamiseksi.

4) Eduskunta edellyttää uudistuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointia ympäristönsuojelun tason parantamiseen, kaivosten toimintaedellytyksiin sekä paikalliseen hyväksyttävyyteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

Valiokunnan mietintö TaVM 41/2022 vp

Helsingissä 9.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr (osittain)
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok (osittain)
jäsen Matias Mäkyne sd (osittain)
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps (osittain)
jäsen Janne Sankelo kok (osittain)
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)
varajäsen Hanna Holopainen vihr (osittain)
varajäsen Kai Mykkänen kok (osittain)
varajäsen Juha Mäenpää ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen