



2.12.2025

HE 165/2025 Työ- ja elinkeinoministeriön kirjallinen vastine

Vastinepyyntö

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista vastinetta asiassa HE 165/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta saaduista lausunnoista.

Valiokunta on erityisesti pyytänyt ministeriötä arvioimaan ensinnäkin kysymystä tarpeesta säätää malminetsintäkorvaustason säilymisestä korkeimmalla tasolla tilanteissa, joissa samalle alueelle kohdistuu uusi malminetsintälupa saman tai eri toimijan toimesta.

Talousvaliokunta on lisäksi pyytänyt ministeriöltä esimerkkejä mahdollisista muista erityisistä syistä kuin hallituksen esityksessä mainitut toiminnanharjoittajan tekemät investoinnit ja tästä seuraava kohtuuttomuus. Ottaen huomioon erityisesti kaivosteollisuuden strateginen merkitys ja esim. huoltovarmuuteen liittyvät näkökulmat valiokunta pyytää ministeriöltä täydentäviä esimerkkejä erityisistä syistä.

Ministeriön vastine

Maanomistajakorvaukset

Hallituksen esityksessä 165/2025 vp esitetään muutoksia lain 99 §:ään, jossa säädetään maanomistajakorvauksista. Muutoksilla pyritään varmistamaan, ettei lain muutos johda maanomistajille maksettavien korvausten merkittävään pienentymiseen.

Esitetyn lakimuutoksen mukaisissa tapauksissa korvauksen jatkuminen pääpiirteittäin aiempaa vastaavalla tasolla on katsottu perustelluksi johtuen muun muassa siitä, että malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että malminetsintäluvan hakija oli kumotun tai rauenneen kaivosoikeuden haltija, jonka vuoksi toimintaa jatkaisi sama toimija ja toiminnan voidaan olettaa vertautuvan pääpiirteittäin alueella aiemmin harjoitetun toiminnan jatkamiseen. Lisäksi muutos vaikuttaisi eräissä määrin maanomistajien oikeuteen vaikuttaa toiminnan jatkumiseen omistamallaan alueilla verrattuna voimassa olevan lain mukaisiin tilanteisiin.

Muissa kuin esitetyn uuden säännöksen mukaisissa tapauksissa edellä kuvaillut perusteet eivät sellaisenaan sovellu. Tavallisesti uusi malminetsintälupa on mahdollista myöntää ainoastaan lain 46 §:n 2 momentin mukaisen karenssisääntelyn puitteissa, ja on mahdollista, tai todennäköistä, että lupaa hakee muu toiminnanharjoittaja kuin alueella aiemmin toiminut toimija.

Uusi toiminnanharjoittaja aloittaa alueen tutkimisen suunnitelmiensa mukaisena hanketoimintana alusta. Tarkempaa tietoa kaivostoiminnan edellytysten olemassaolosta kertyy aluetta koskevien tutkimusten edetessä, joiden perusteella luvan hakija voi kohdistaa toimenpiteitä entistä tarkemmin ja samalla harkita sitä, katsooko se malminetsintäluvan jatkon hakemisen sekä siihen liittyvien korotettujen korvausten maksamisen perustelluksi.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta ei ole suurta merkitystä sillä, onko alueella jo aiemmin harjoitettu malminetsintää. Vaikka aluetta olisi tutkittu jo aiemmin, ja eräitä tietoja tutkimuksista voi olla saatavilla julkisista geotietoa-aineistoista, lupaa hakeva toiminnanharjoittaja ei pysty vaikuttamaan esimerkiksi alueella jo tehtyjen tutkimusten laatuun, tyyppiin tai siihen, onko malminetsinnän tutkimustuloksista raportoitu lain edellyttämällä tavalla ja asianmukaisesti kaivosviranomaiselle. Näistä lähtökohdista korotettujen korvausten maksuvelvollisuudesta määrääminen alueella aiemmin harjoitetun malminetsinnän perusteella olisi uuden toiminnanharjoittajan näkökulmasta haastavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kaivoslain sääntelyssä tulee huomioida sekä maanomistajien oikeuksien toteutuminen että malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten säilyminen. Vuonna 2011 voimaantullut kaivoslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja lain esitöissä on sen perustuslainmukaisuutta koskevassa jaksossa arvioitu laajasti lain vaikutusta muun ohella maanomistajien omaisuudensuojaan.

Edellä esitetyistä syistä työ- ja elinkeinoministeriö ei näe syytä tehdä muutoksia lain säätämisen yhteydessä vuonna 2011 valittuun sääntelyratkaisuun, jonka se katsoo olevan sekä maanomistajien oikeudet että toiminnan harjoittamisen edellytykset asianmukaisesti huomioiva.

Erityinen syy malminetsintäluvan myöntämisen perusteena

Esitettyssä laissa edellytettäisiin, että luvan myöntämiselle lain uuden 3 momentin nojalla olisi erityinen syy.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty, että erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa toiminnanharjoittaja on investoinut alueeseen harjoittaakseen sille myönnetyn kaivosoikeuden perusteella alueella kaivostoimintaan tähtäävää varteenotettavaa tutkimustoimintaa, mutta jossa edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle ei vielä ole. Toiminnanharjoittajille odottamattoman ja kohtuuttoman seurauksen välttämiseksi voi tällaisessa tilanteessa olla perusteltua myöntää malminetsintälupa alueelle.

Lain soveltamisessa voi tulla arvioitavaksi myös muita tilanteita, joissa malminetsintäluvan myöntämiselle esitetyn lain mukaisesti voi olla perusteltuja, erityisiä syitä.

Kaivoshankkeiden ja niihin liittyvien valmistelevien toimenpiteiden kehitystä voi jarruttaa esimerkiksi suhdannemuutokset ja raaka-aineiden markkinahintojen muutokset. Tällaisissa tapauksissa sinänsä kehittämiskelpoiset hankkeet voivat muuttua nopeastikin lyhyellä aikavälillä taloudellisesti kannattamattomaksi, vaikka mineralisaatioiden hyödyntäminen myöhemmin voi olla kannattavaa. Myös laajemmin geopolittiset muutokset voivat vaikuttaa toiminnan edellytyksiin, vaikka kallioperän mineralisaatioiden tehokas hyödyntäminen olisi yhteiskunnan kokonaisedun ja esimerkiksi raaka-ainehuollon näkökulmasta perusteltua. Kyseessä voisi olla tilanne, jossa erityiset syyt puoltaisivat luvan myöntämistä esitetyn muutoslain säännöksen nojalla.

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

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

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että laissa tarkoitettuja erityisiä syitä voi olla ainakin edellä tarkoitetuissa tilanteissa.

Eräissä valiokunnalle annetuissa lausunnoissa esitetty sääntelyn soveltamisalan rajaaminen

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että sääntelyn soveltamisalasta tulisi rajata pois tilanteet, jossa kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämisen edellytysten ei lainvoimaisella päätöksellä ole katsottu täyttyneen.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomioita siihen, että toiminnanharjoittajien näkökulmasta tilanteen vaikea ennakoitavuus ei ole seurausta ainoastaan verrattain korkeiksi muodostuneista raukeamisen lykkäämisen edellytyksistä. Vaikeasti ennakoitavaa ja toiminnan jatkuvuuden kannalta haasteellista on ollut lisäksi edellytys kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tuleminen karenssin alkamisen edellytyksenä. Lain tarkoittama kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaisuus voi tapauksesta riippuen kestää vuosia. Ennen karenssin alkamista toiminnanharjoittajilla ei ole keinoa osoittaa oikeuttaan esiintymään edes maanomistajan suostumuksella.

Vaikka kaivostoiminnan harjoittajien voidaan edellyttää tuntevan lainsäädännön ja luvan mukaisen toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset, on lain soveltamiskäytännön myötä vakiintunutta tilannetta ollut kokonaisuutena arvioituna sekä lainsäädännön monitulkinnallisuuden vuoksi vaikea ennustaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tilanne on voinut ollut vaikeasti ennakoitava ja arvaamaton toiminnanharjoittajan näkökulmasta myös niissä tapauksissa, joissa kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämisen edellytysten ei lainvoimaisella päätöksellä ole katsottu täyttyneen.

Teo Kangaspunta
Johtava asiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö