



Kaivoksiin liittyvät maksut

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

19.5.2022

Tiivistelmä

Tekijä:	Janne Järvenpää
Otsikko:	Kaivoksiin liittyvät maksut
Sivumäärä:	25 sivua
Aika:	19.5.2022
Tutkinto:	insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma:	maanmittaustekniikka
Ohjaajat:	yliopettaja Aune Rummukainen

Tämän opinnäytetyön tavoite oli tutustua kaivostoimintaan ja selvittää, mitä maksuja siihen kuuluu. Tavoite oli tutkia kaivoksen koko elinkaarta ja tutkia, mitä maksuja toimintaan liittyy kaivoksen elinkaaren eri vaiheissa. Lisäksi tuottaa tästä kokonaisuudesta ymmärrettävä selostus, joka auttaa ymmärtämään kaivostoiminnan prosessia Suomessa sekä selvittää, miten kaivosmaksut jakautuvat toiminnan vaiheissa eri osapuolille. Tavoitteena oli myös tutustua kaivoslain uudistukseen.

Opinnäytetyössä käytetty tutkimusmenetelmä oli kirjallisuustutkimus. Tietolähteinä olivat kaivoksiin liittyvä lainsäädäntö, nettisivujen artikkelit ja aiheeseen liittyvät selvitykset sekä oppaat.

Opinnäytetyön tuloksena on tietopaketti koskien kaivoslakia, kaivoksiin liittyviä maksuja ja lupia sekä kaivostoiminnan vaiheita, perustamisesta toiminnan lopettamiseen. Opinnäytetyötä voidaan käyttää pohjatiedot antavana oppaana kaivostoimituksista kiinnostuneille tuleville toimitusinsinööreille. Lisäksi se tarjoaa tietoa Suomen kaivosasioista ja kaivoslaista kiinnostuneille.

Avainsanat: kaivokset, kaivosmaksut, kaivoslaki

Abstract

Author: Janne Järvenpää
Title: Mining Related Fees
Number of Pages: 25 pages
Date: 19 May 2022

Degree: Bachelor of Engineering
Degree Programme: Land Surveying
Supervisors: Aune Rummukainen, Principal Lecturer

The purpose of this final year project was to study the regulation of mining operations and to define what fees are involved in it. The goal was to study the entire life cycle of a mine and to establish the fees involved at different stages of the process. Furthermore, the thesis aimed at introducing an informative report of the topic to help to understand the mining process in Finland and how the payments are made during mining operations and to whom the payments belong. The reform of the mining act was also introduced in the thesis.

The method used in this thesis was literature study. The material was collected from mine-related legislation, articles of various agencies and available research on the subject.

The final year project showed that Finland is a country with potential for mining, and that the current legislation in Finland includes several fees and license fees related to mining. However, the fees tied to the amount of mining apply only to the landowners, so Finnish society does not get compensation from the process of mining or the use of its non-renewable minerals according to the current legislation.

Keywords: mining, mining fees, mining legislation

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Kaivostoiminta ja sen luvat	2
2.1	Kaivostoiminta Suomessa	3
2.2	Malminetsinnästä kaivokseksi	4
2.3	Kaivoslupa ja kaivosalue-lunastuslupa	5
2.4	Kaivostoimitus	5
2.4.1	Kaivostoimituksen käynnistyminen	5
2.4.2	Esimerkki kaivostoimituksesta	6
3	Kaivostoiminnan lopettaminen	10
4	Kaivosmaksut	11
4.1	Ennen kaivostoimintaa	11
4.1.1	Maanomistajille	11
4.1.2	Julkisyhteisölle	12
4.2	Kaivostoiminnan aikana	13
4.2.1	Maanomistajille	13
4.2.2	Julkisyhteisölle	13
	Luvat ja niiden kustannukset	14
5	Vireillä olevia uudistuksia	18
5.1	Tulevaisuuden kaivoslaki	18
5.2	Kaivosvero	20
6	Päätelmät	22

Lyhenteet

ELY: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Tukes: Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

1 Johdanto

Kaivoksista saatavia metalleja tarvitaan enemmän kuin koskaan. Malmien, mineraalien ja rakennuskivien louhinta on moninkertaistunut 2000-luvun alusta Suomessa. Kaivosmineraaleja tarvitaan raaka-aineiksi erityisesti älypuhelimiin ja sähköautojen akkuihin. Lisäksi vähäpäästöisempi yhteiskunta tarvitsee kaivosmineraaleja uusiutuvan energian käyttöön. [1, s. 2.] Suomi on Euroopan potentiaalisimpia kaivosteollisuusmaita ja siksi myös suosittu investoinnin kohde kaivosyhtiöille [2]. Suomessa on tonnimääräisesti mitattuna hyvin suuret rauta-, kromi- ja rikkimalmivarat, Euroopan ainoa kromikaivos ja suurin kultakaivos. Suomessa on lisäksi EU-alueen suurimmat tunnetut akkumineraalivarannot. [3; 4.]

Samaan aikaan Suomessa ollaan huolissaan siitä, että Suomen nykyinen kaivoslaki on liian salliva kaivosyhtiöille ja pahimmillaan yhtiöt käärivät voitot, hyödyntämällä Suomen kaivosmineraalit ja Suomelle jää käteen vain korkeintaan ympäristöhaitat. Tästä on ikävänä esimerkkinä Talvivaaran kaivos, joka tuli maksamaan satoja miljoonia veronmaksajille. Myös ympäristöasiat ovat aiheuttaneet keskustelua lisääntyneen kaivostoiminnan myötä. Kaivoslakiin on tulossa uudistus. Tässä työssä selvitetään, mitä kaikkia maksuja kaivostoiminnasta seuraa koko kaivoksen elinkaaren aikana. [5]

2 Kaivostoiminta ja sen luvat

Kaivos on avo- ja maanalainen louhos, jossa louhitaan kaivosmineraaleja. Kaivoksiin liittyvät myös louhintaan välttämättömästi liittyvät rakenteet, laitteistot ja laitteet. Kaivostoimintaa Suomessa ohjaavat vuonna 2011 voimaan tullut kaivoslaki ja valtioneuvoston asetukset kaivostoiminnasta vuodelta 2012. [6, §5.]

Kaivostoiminta on luvanvaraista. Kaivoslaissa on määritetty kaksi lupaviranomaista: valtioneuvosto ja kaivosviranomaisen. Suomessa kaivosviranomaisen on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Valtioneuvoston ratkottavaksi kuuluu kaivosalueenastuslupa-asiat tai uraania ja toriumia koskevat kaivosluvut. Tukes ratkaisee varausilmoitukset, kullanhuhdontaluvat ja malminetsintäluvut sekä muut kuin uraania ja toriumia koskevat kaivoslupa-asiat. [6, § 33.] Tukes myös julkaisee ja ylläpitää kaivosrekisterin karttapalvelua. Lupaviranomaisten lisäksi kaivostoiminnan lupaprossiin osallistuvat muun muassa kunnat, Aluehallintovirasto tai ELY-keskus, esimerkiksi lausuntoja antamalla.

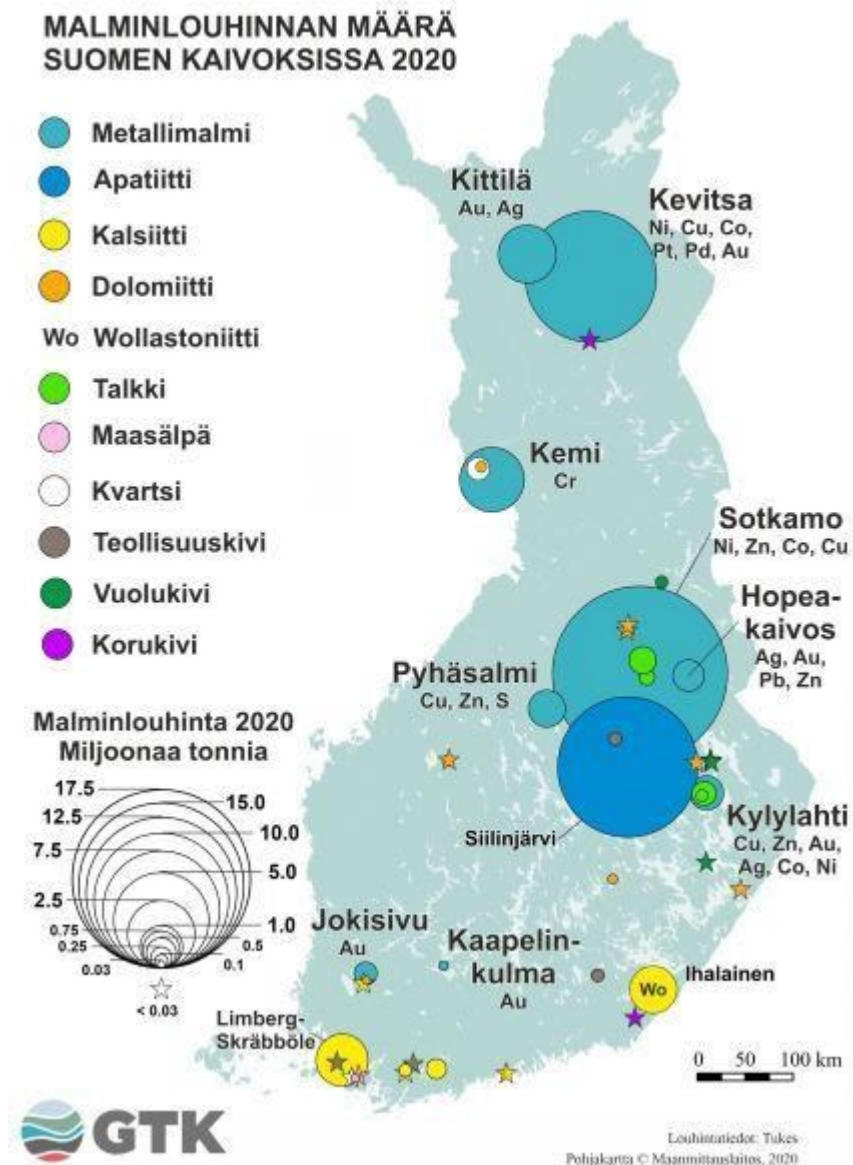
2.1 Kaivostoiminta Suomessa

Suomessa kaivostyypit jaotellaan louhittujen malmien ja mineraalien perusteella. Malmien louhinnasta ja kaivostyypeistä käytetään taulukon 1 mukaista jaottelua.

Taulukko 1. Louhintakategoriat ja kaivostyypit Suomessa [7].

Kategoria	Kaivostyypit
Metallimalmit	metallimalmikaivokset
Teollisuusmineraalit	kalkkikaivokset
Muut teollisuusmineraalit	talkki-, vuorivillakivi-, maasälpä- ja kvartsikaivokset
Teollisuuskivet	vuolukivi- ja jalokivikaivokset

Vuonna 2020 Suomessa toimi 45 kaivosta, joissa louhittiin maa-ainesta 115,4 miljoonan tonnin edestä. Suomen kaivosteollisuuden liikevaihto oli noin 2 mrd. euroa. Kaivokset työllistivät yhteensä 5 539 henkilöä, sekä oma henkilöstö että alihankkijat mukaan luettuina. Suurimmat yksittäiset kaivokset sijaitsivat Lapissa, Pohjois-Savossa ja Kainuussa (kuva 1). [8]



Kuva 1. Malminlouhinnan määrä Suomen kaivoksissa vuonna 2020 [8].

2.2 Malminetsinnästä kaivokseksi

Suomen kaivoslain lupaprosessissa ennen kaivoksen perustamista on kolme toisistaan riippuvaista osaa: 1. Varausilmoitus 2. Malminetsintälupa 3.

Kaivoslupa. *Varausilmoitus* on ensimmäinen, valmisteleva vaihe ja edellytys malminetsintälupaa varten, mutta se ei oikeuta malminetsintään.

Malminetsintäluvalla voi tutkia alueen malmiesiintymiä mutta ei vielä hyödyntää niitä. Alueella voi esimerkiksi tehdä erilaisia kaivostoimintaa alustavia

tutkimuksia. *Kaivoslupa* tarvitaan, jotta voi perustaa varsinaisen kaivoksen ja harjoittaa kaivostoimintaa. Kaivoslupan lisäksi tarvitaan myös kaivosaluelunastuslupa, ellei hakijalle ole ennestään käyttöoikeutta haettavaan alueeseen. Kaivostoimija saa hyödyntää alueen kaivosmineraalit, sivutuotteet ja rikastushiekan. Alueelta saa myös etsiä malmeja. Myönnetyt kaivosluvut tulevat näkyviin kaivosrekisteriin. [9]

2.3 Kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa

Aikaisemmin myös kaivosoikeuden nimellä tunnettu kaivoslupa myönnetään yleensä toistaiseksi voimassa olevaksi, mutta myös määräaikaisia lupia myönnetään. Määräaikainen lupa voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta. [6, § 52.] Kaivoslupa voi hakea Tukesilta jatkoaikaa tai luvan raukeamisen lykkäämistä, jos toimintaa ei ole saatu aloitettua ajallaan. Kaivoslupaa voi muuttaa supistamalla tai laajentamalla aluetta, lisäksi lupa voidaan siirtää toiselle henkilölle. [7]

Kaivosaluelunastusluvalla haetaan oikeutta käyttää toisen omistamaa aluetta kaivosalueena. Luvan myöntää valtioneuvosto. Kaivosaluelunastusluvassa määrätään, mitä käyttöoikeuksia lupaan kuuluu ja mitä omaisuutta lunastus koskee. [6, § 53.] Kaivos- ja kaivosaluelunastusluvan myöntämisen jälkeen alueella pidetään kaivostoimitus, ennen kuin varsinainen kaivostoiminta voidaan aloittaa.

2.4 Kaivostoimitus

2.4.1 Kaivostoimituksen käynnistyminen

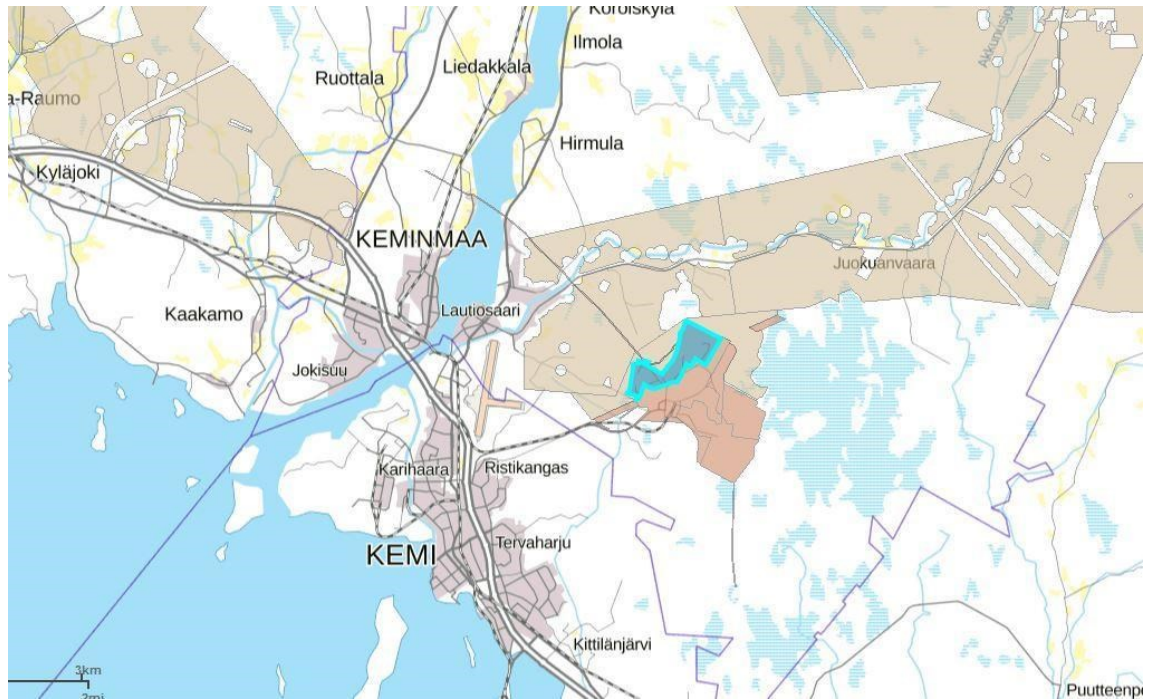
Kaivostoimitus käynnistyy tyypillisimmin sen jälkeen, kun hakijalle on myönnetty kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa. Toimitus voi käynnistyä myös kaivoslupan hakijan toimesta, useimmiten näissä tapauksissa on kyse hakijan ja asianosaisten välisestä erimielisyydestä koskien korvausten määrää tai maksuja. Kaivostoimituksessa lunastetaan hakijalle kaivosaluelunastusluvassa

haettuja alueen käyttöoikeuksia ja muita erityisiä oikeuksia sekä määrätään niihin liittyvät korvaukset asianosaisille.

Kaivostoimituksesta vastaa Maanmittauslaitoksen toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Toimitusinsinööri ja uskotut miehet muodostavat lunastustoimikunnan. Toimitusinsinööri voi suorittaa lunastustoimituksen myös yksin, jos asianosaiset eivät vaadi uskottuja miehiä eikä toimituksessa ole kyse korvauksista. [6, § 77.] Kaivosalueelta saatujen tietojen pohjalta määritellään kaivostoimijan maksamat korvaukset ja muut kaivokseen liittyvät maksut esimerkiksi kaivosalueen kiinteistön omistajille. Korvauksista päättää lunastustoimikunta. Kaivostoimituksessa määritellään myös vakuudet, jotka kaivostoimija on määrätty antamaan vakuudeksi siitä, että kaivosalue saadaan toiminnan loputtua viranomaisten määräyksen mukaisesti vaadittuun kuntoon ympäristön ja turvallisuuden osalta. Kaivostoimituksen jälkeen kaivostoimija saa käyttää aluetta kaivostoimintaan, mutta ei saa aluetta omakseen. [7; 10.]

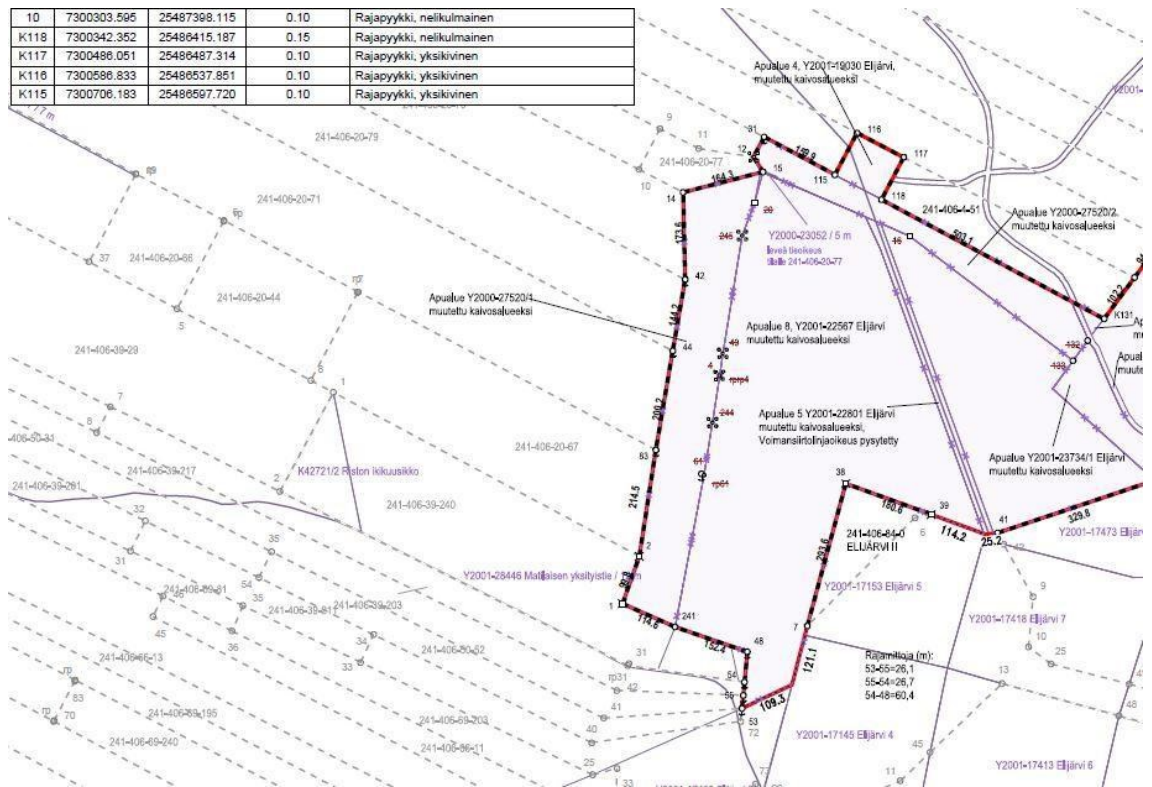
2.4.2 Esimerkki kaivostoimituksesta

Kohde sijaitsee Elijärvellä Keminmaan kunnassa (kuva 2). Kaivostoimituksessa haetaan käyttötarkoituksen muuttamista kiinteistöjen 241-406-88-18 ja 241-406-57-0 alueilla. Kaivosluvassa kiinteistöt on määritelty kaivosalueen apualueiksi, mutta kiinteistöt halutaan muuttaa kaivosalueeksi. Kaivosluvan haltijalla on jo ennestään kaivostoimintaa alueella, ja muutosta haettavat apualueet rajautuvat kaivosalueeseen. Kaivosluvan haltija on Outokumpu Chrome Oy, joka omistaa kiinteistöt, joihin haetaan muutosta. Muutettavien alueiden lähialueet ovat enimmäkseen maa- ja metsätalousmaata. Hakija omistaa apualueiden kiinteistöt, joten korvauksia ei katsottu tarpeelliseksi määrätä toimituksessa siltä osin.



Kuva 2. Eljärvän kaivosalueen kartta [11].

Toimituksessa käytiin läpi muun muassa kohdekiinteistöjen muodostuminen, todetaan, että kiinteistöillä ei tarvitse suorittaa rajankäyntiä ja kerrotaan Maanmittauslaitoksen suorittamista rajamittauksista ennen toimituskokousta. Toimituksen päätösvaiheessa eritellään, mitkä apualueista muutetaan kaivosalueiksi. Osa apualueista muutetaan kokonaan ja jotkut alueet osittain. Toimituskustannukset maksaa kaivosluvan haltija Outokumpu Chrome Oy. Asianosaisille toimitetaan toimituspöytäkirja, toimituskartta (kuva 3) ja valitusosoitus 14 vrk:n kuluttua päätöksen syntymisestä.



Kuva 3. Toimituskarttaa kaivosalueesta rajamerkkiluettelointeen [12].

Kaivosalueeksi muutetaan yhteensä noin 201 hehtaarin alue. Muutetut alueet merkitään kiinteistörekisteriin käyttöoikeusyksikkötunnuksella 2018-K27179 (kuva 4) Päätöksistä on 30 vuorokauden valitusaika. Kun päätösaika on kulunut tai mahdollisesti haettu muutos on käsitelty, saa päätös lainvoiman.



Perustiedot

Käyttöoikeusyksikkötunnus:	000-2018-K27179	Rekisteröintipvm:	31.8.2018
Nimi:	Elijärvi		
Käyttöoikeusyksikkölaji:	Kaivosalue		
Sijaintikunnat:	Keminmaa (241)		

Viranomaispäätökset

- | | |
|----|---|
| 1) | Viranomainen: Turvallisuus- ja kemikaalivirasto |
| | Päätöspvm: 27.10.2016 |
| | Päätöstunniste: KL2016:0004 |

Käyttöoikeusyksikön osat

1)	000-2018-K27179 / 1		
	Rasitetut: 241-406-84-0	ELIJÄRVI II	Rekisteröintipvm: 31.8.2018
	241-406-88-18	ELIJÄRVI	Rekisteröintipvm: 31.8.2018
	Oikeutetut: OUTOKUMPU CHROME OY		Rekisteröintipvm: 31.8.2018

Tulostettu kiinteistötietojärjestelmästä 29.3.2022.

Käyttöoikeusyksiköiden tiedoissa voi olla puutteita ja epätarkkuuksia.
 Rekisteritiedoista katso tarkemmin www.maanmittauslaitos.fi/rekisteritiedot.

Kuva 4. Kaivoksen käyttöoikeusyksikön tietoja [12].

3 Kaivostoiminnan lopettaminen

Kaivostoiminta päättyy kaivosluvan raukeamiseen tai siihen, kun lupa peruutetaan. Toiminnan päätyttyä kaivostoimijalla on kaksi vuotta aikaa huolehtia kaivosalue kunnostamisesta. Tämä tarkoittaa, että hakijan tulee saattaa alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtia alueen siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvissa sovitut toimenpiteet toiminnan lopettamista koskien. Kaivostoimintaan käytetyt rakennukset siirtyvät kahden vuoden kuluttua toiminnan lopettamisesta kiinteistön omistajalle, ellei tämä vaadi kaivosyhtiötä poistamaan rakennuksia.

Kaivosyhtiön on ilmoitettava kaivosalueen kunnostamisesta Tukesiin, jonka jälkeen Tukes järjestää alueella lopputarkastuksen, ellei osapuolet pidä tarkastusta ilmeisen tarpeettomana. Lopputarkastukseen osallistuvat kaivosyhtiö ja asianosaiset sekä muita viranomaisia kuten paikallinen ELY-keskus. Tukes tekee lopputarkastuksesta tarkastuskertomuksen, jossa selvitetään muun muassa mitä on tarkastettu ja mitä havaintoja alueelta on tehty. Kun kaikki sovitut toimenpiteet lopettamiseen liittyen on tehty, Tukes tekee kaivostoiminnan lopettamispäätöksen.

Kun kaivoksen lopettamispäätös saa lainvoiman, kaivosyhtiön käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueella ja sen apualueella päättyvät. Kaivosyhtiö vastaa vielä toiminnan päätyttyä kaivosluvassa tai kaivoksen lopetuspäätöksessä sovituista tarvittavista toimenpiteistä alueella ja niistä aiheutuneista kustannuksista. [7]

4 Kaivosmaksut

Kaivoksiin liittyy monenlaisia maksuja. Myös kaivostoimintaa varten tarvittavat luvat aiheuttavat kustannuksia kaivostoimijalle. Seuraavassa on jaoteltu kaivostoimintaan liittyvät maksut sekä saajan mukaan (maanomistajat ja julkisyhteisö), että ajallisesti ennen kaivostoimintaa ja kaivostoiminnan aikana suoritettaviin maksuihin.

4.1 Ennen kaivostoimintaa

4.1.1 Maanomistajille

Malminetsintäkorvaus

Malminetsintää tehdään ennen kaivostoimintaa, kun malminetsintälupa on saatu mutta tarvittaessa myös kaivostoiminta-aikana. Malminetsintäkorvaus maksetaan kiinteistön omistajalle. Taulukosta 2 selviää malminetsintäkorvauksen suuruus malminetsintäluvan voimassaolon keston mukaan. [6, § 99.]

Lisäksi kaivoslaissa todetaan, että malminetsintäluvan haltijan on korvattava malminetsintäalueella tapahtuvasta tähän lakiin perustuvasta toiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat, jollei toimenpiteen osalta korvauksesta toisin säädetä [6, § 103.].

Taulukko 2. Malminetsintäkorvauksen määrä [13]

Malminetsintäluvan voimassaolo (vuosia)	Korvauksen suuruus
1.–4.	20 €/ha
5.–7.	30 €/ha
8.–10.	40 €/ha
11.–	50 €/ha

4.1.2 Julkisyhteisölle

Varauspäättös

Ennen malminetsintää kaivostoimija ilmoittaa haluamansa alueen varausilmoituksella. Tukes vastaanottaa ilmoituksen ja tekee haetusta alueesta varauspäättöksen. Varauspäättöksen hinta riippuu alueen pinta-alasta. Varauspäättöksen perusmaksu on alle 100 km²:n alueesta 1 700 € ja yli 100 km²:n alueesta 2 900 €. [14 s. 4; 15.]

Vakuudet

Vakuudet koskevat malminetsintälupaa ja kaivoslupaa. Lupien haltijoiden on annettava vakuudeksi niin suuri rahallinen summa, että sillä voidaan korvata mahdollinen ympäristöhaitta tai muu vahinko. Lisäksi vakuuden on katettava kustannukset, jotka aiheutuvat toiminnan päättymisestä ja jälkitoimenpiteistä. Jos kaivostoimintaa laajennetaan myöhemmässä vaiheessa, on vakuutta tarkistettava samassa suhteessa. [16, s.16.]

Kaivostoimituksen kustannukset

Kaivosluvan ja kaivostoimituksenlunastusluvan haltija maksaa kaivoistoimituksen kustannukset [6, § 80]. Maanmittauslaitoksen pitämän kaivostoimituksen hinta on 95 euroa tunnilta. Hintaan ei sisälly apuhenkilökustannukset tai asiantuntijapalkkiot. Kaivostoimija maksaa myös kaivostoimituksessa lunastetuista alueista lunastuskorvauksen maanomistajalle. Kustannukset ovat lunastustyyppisissä toimituksissa suuruusluokaltaan tuhansia euroja. [17]

4.2 Kaivostoiminnan aikana

4.2.1 Maanomistajille

Louhintakorvaus

Velvollisuus maksaa louhintakorvausta alkaa, kun kaivoslupa on hyväksytty ja lainvoimainen. Louhintakorvauksen suuruus on perusmuotoisena 50 €/ha, ja se maksetaan kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille kerran vuodessa. Kiinteistöjen omistajille maksetaan myös 0,15 prosenttia vuoden aikana louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin kaivosmineraalien lasketusta arvosta ja taloudellinen arvo huomioiden kohtuullinen korvaus louhitusta ja hyödynnetystä muusta kaivosmineraalista kuin metallimalmista. [6, § 100.]

Sivutuotekorvaus

Kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueen kiinteistöjen omistajille sivutuotekorvaus kaivostoiminnan sivutuotteesta, jota on käytetty hyötyä saaden muuhun kuin kaivostoimintaan. Maksun suuruus tulee suhteuttaa sivutuotteen taloudelliseen arvoon. Kuitenkin se on enintään 10 prosenttia sivutuotteesta saadusta myyntituotosta. [6, § 101.]

4.2.2 Julkisyhteisölle

Kiinteistövero

Kaivokset kuuluvat kiinteistöverosta osittain tai kokonaan vapaana oleviin toimijoihin. Kaivostoimijat maksavat kiinteistöveroa kaivostoimintaan käytettävien kiinteistöjen maapohjasta ja rakennuksista. Esimerkiksi tunnelilouhinnasta syntyvät kaivoskäytävät tai louhinnasta jäävät käyttämättömät louhintakäytävät eivät kuulu kiinteistöveron piiriin. Kaivoksia koskee yleinen kiinteistöveroprosentti, joka on kunnasta riippuen 0,93–2,00 prosenttia. [18, luku 3.10.]

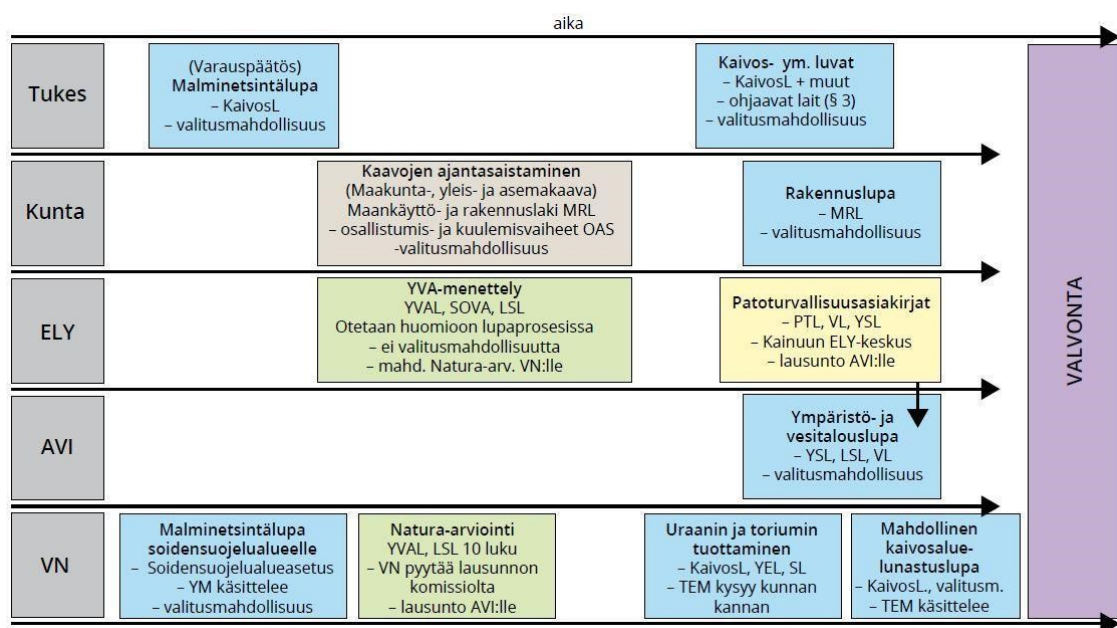
Muut verot

Suomessa kaivostoimintaa harjoittaville yrityksille kuuluvat kiinteistöveron lisäksi muut verot ovat tulovero, arvonlisävero ja energiavero. Yhteisövero on tulovero, jonka määrä on 20 prosenttia yhtiön tuloksesta. Energiaverotukseen kuuluu nestemäisten polttoaineiden ja sähkön valmisteveroja. Sähkön verotuksessa kaivostoiminta kuuluu veroluokkaan 2. Vero on suuruudeltaan 0,05 snt/kWh. Arvonlisävero kuuluu kaikkiin yrityksen tuotteiden ja palveluiden myyntihintaan. Arvonlisäveroprosentti on Suomessa 24 %. [19, s. 73.]

Luvat ja niiden kustannukset

Aiemmin esiteltyjen kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan lisäksi kaivostoimintaan tarvitaan monenlaisia lupia, jotka ovat maksullisia kaivostoimijalle. Taulukossa 3 kaivostoimintaan vaadittavia lupia ja niiden valvontaa on havainnollistettu aikajanalla. Kaivostoimintaan liittyviä lupia haetaan ennen kaivoksen perustamista tai perustamisen aikana.

Taulukko 3. Lupakaavio kaivosluvista [14, s. 3.]



Malminetsintälupa

Malminetsintäluvan perusmaksun hinta vaihtelee pinta-alan mukaan: alle 1 000 hehtaaria 3 950 euroa – yli 4 000 hehtaaria 11 600 euroa. Lisäksi maksuja tulee muun muassa luvan voimassaolon jatkamisesta tai alueen muuttamisesta. [15]

Kaivoslupamaksu ja kaivosalueenastuslupa

Kaivoslupa maksaa alle 50 hehtaarilta 6 050 euroa, 50–500 hehtaarilta 11 300 euroa ja yli 500 hehtaarin alueelta 21 750 euroa. Kaivoslupa-alueen muuttaminen maksaa alle 50 hehtaarilta 6 050 euroa ja yli 50 hehtaarin alueelta 11 300 euroa. Kaivosluvan yhteyteen kuuluu muitakin maksuja liittyen esimerkiksi kaivosluvan raukeamisen lykkäämiseen (6 050 euroa) ja kaivostoiminnan lopettamiseen (7 100 euroa). Kaivosalueenastuslupahakemus lähetetään valtioneuvostolle. Luvan käsittely on maksullista. [15]

Kaavoitus

Kaavoitusta ei vaadita nykyisessä kaivoslaissa kaivostoiminnan edellytyksenä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava voi olla edellytyksenä kaivosluvalle, mutta sen voi korvata myös muulla maankäytöllisellä selvityksellä. Kaivoslaissa on mainittu, että kaivosalueen ja sen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön on oltava selvitetty. [6, § 47.] Tämä tarkoittaa useimmiten, että kaivosalue on oltava kaavoitettu. Kaivokset ja niiden yhdyskuntarakenteellisten vaikutukset ovat usein niin suuria, että niiden sijainti tulee osoittaa maakuntakaavassa. [20]

Maankäyttö- ja rakennuslaissa todetaan, että jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset [21, § 59].

Rakennuslupa

Kaivosalueelle rakennettavaan rakennukseen tai entisen muuttamiseen tarvitaan rakennuslupa [21, § 125]. Rakennusluvun myöntää kaivosalueen kunta ja siitä peritään kuntakohtainen maksu. Luvan hakija on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. [21, § 145; 22.]

Ympäristölupa

Kaivostoiminta aiheuttaa riskin sen ympäristön pilaantumisesta, ja siksi ennen kaivostoiminnan aloittamista on kaivostoimijalla oltava lainvoimainen ympäristölupa. Kaivostoiminta on ympäristönsuojelulain liitteen 1 luvanvaraisten toimintojen listalla. [23] Ympäristölupaa haetaan aluehallintovirastolta, ja sen käsittely on maksullista. Maksun suuruus määritellään valtioneuvoston asetuksessa. Ympäristölupaa voidaan vaatia myös laajemmilla malminetsintäalueilla. [24] Ympäristöluvan suoritemaksu määräytyy louhinnan määrän mukaan. Kaivoksen vuosittainen louhintamäärän ollessa yli 500 000 tonnia maksu on 52 514 euroa, 100 000–500 000 maksu on 28 885 euroa ja alle 100 000 tonnin louhintamaksu 18 380 euroa. [25]

Kaivosturvallisuuslupa

Kaivosturvallisuuslupa myönnetään sen jälkeen, kun kaivoslupa on lainvoimainen. Luvan tarkoitus on onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisy sekä ennakointi kaivoksissa. Tukes myöntää kaivosturvallisuusluvun. Kaivosturvallisuuslupa maksaa 2 200 euroa. Tämän lisäksi esimerkiksi kaivosturvallisuuden määräaikaistarkistuksista kertyy maksuja kaivostoimijalle. [15]

Muita kaivostoimintaan tarvittavia lupia ovat vesitalouslupa, kaivostoiminnassa tarvittavien kemikaalien käyttö lupa ja räjähdysaineiden säilytyslupa [26]. Kaikki kaivoksiin liittyvät maksut on esitelty kootusti taulukossa 4.

Taulukko 4. Kaivosmaksut.

Ennen kaivostoimintaa	
Julkisyhteisölle	Maanomistajille
Varauspäättös	Malminetsintäkorvaus
Vakuudet	Lunastuskorvaus
Toimituksen kustannukset	
Kaivoslupien kustannukset	
Kaivostoiminnan aikana	
Julkisyhteisölle	Maanomistajille
Kiinteistövero	Louhintakorvaus
Tulovero	Sivutuotekorvaus
Arvonlisävero	
Energiavero	

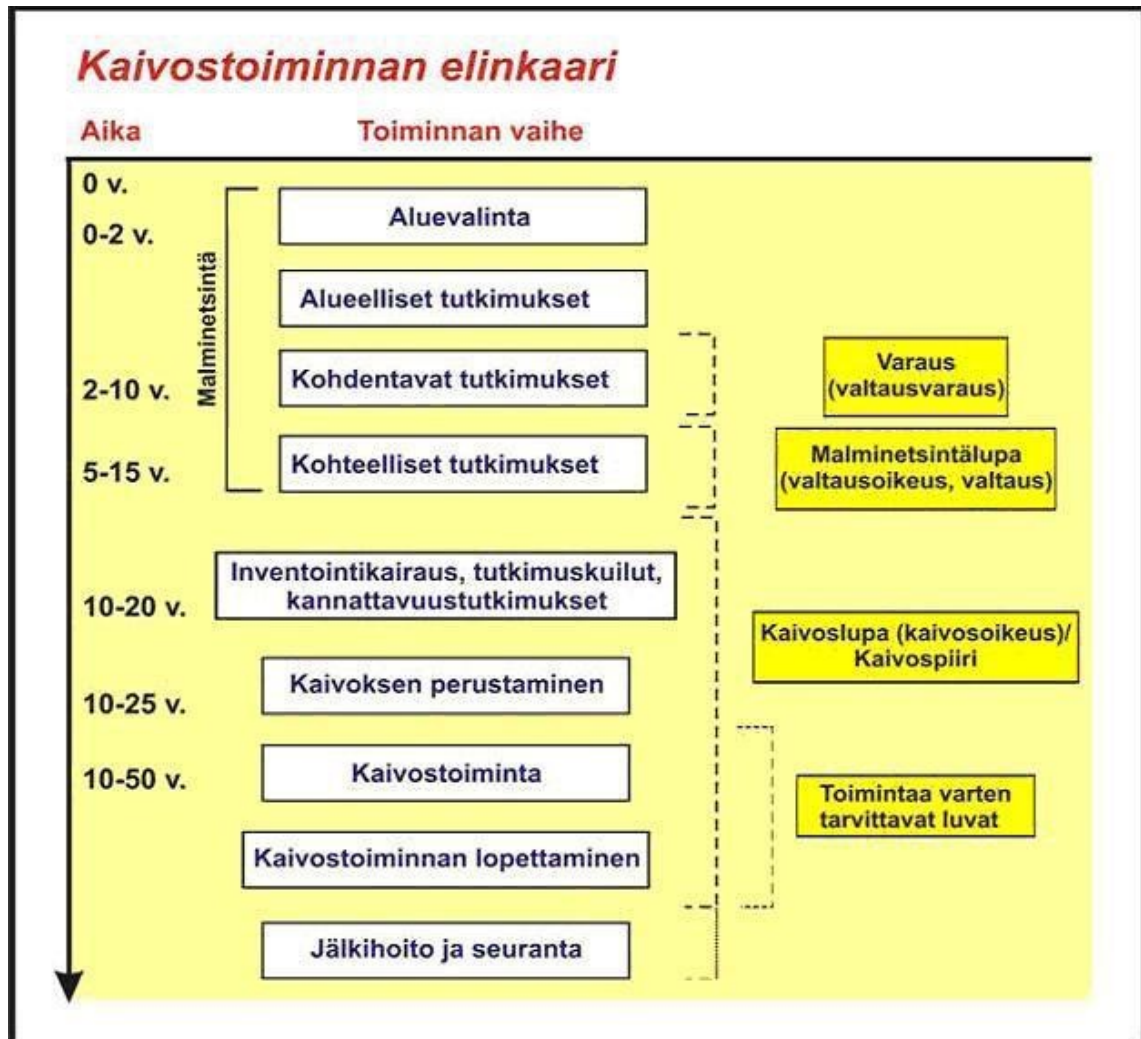
5 Vireillä olevia uudistuksia

5.1 Tulevaisuuden kaivoslaki

Kaivostoiminnan, erityisesti metallimalmien louhimisen ja rikastamisen voimakas lisääntyminen viimeisen vuosikymmenen aikana on aiheuttanut keskustelua kaivostoiminnan hyödyistä ja haitoista yhteiskunnalle. Varsinkin mahdolliset ympäristöhaitat ja vaikutukset lähialueen väestöön sekä asumiseen nähdään toiminnan haitoiksi. Kallioista saatavat mineraalit ovat uusiutumattomia, ja ne nähdään kansalaisten keskuudessa rikkautena, jonka yhteisenä omaisuutena tulisi hyödyttää kaikkia.

Kaivoslain uudistamisesta on sovittu nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa. Uudistus on herättänyt kiinnostusta, koska lähivuosien aikana eduskunnan käsiteltäväksi on edennyt jo kaksi kansalaisaloitetta, joissa vaaditaan muuttamaan nykyistä kaivoslakia. Kansalaisaloitteissa vaaditaan parannuksia esimerkiksi ympäristöasioihin kaivosalueilla ja korvauksiin liittyen, erityisesti valtiolle maksettaviin korvauksiin. [27; 28.]

Kaivoksen perustaminen on pitkä prosessi, jonka toimenpiteet sekä lupaprosessit ennen kaivoksen perustamista vievät useita vuosia, kuten kuvan 5 aikajanasta voi huomata. Vuonna 2011 tai sen jälkeen myönnetyn kaivosluvan saaneista yhtiöistä vielä yksikään ei ole ehtinyt kaivoksen perustamisvaiheeseen asti. [29]



Kuva 5. Kaivoksen elinkaari [30, s.13].

Suomessa on tällä hetkellä voimassa vuonna 2011 voimaan tullut kaivoslaki. Nykyistä edeltävä laki on vuodelta 1965. Kaivoslain uudistuksesta on tehty lakiluonnos. Luonnos on ollut lausuntakierroksella, joka päättyi 12.4.2022. Luonnokseen tehdään tällä hetkellä muutoksia lausuntojen perusteella.

Keskeisimpiä uudistuksia lakiehdotuksessa ovat yleis- tai asemakaavan edellyttäminen kaivostoiminnalle, malminetsintään liittyvien säännösten tarkentaminen ja kaivosvarauksiin liitettävä maksu. Ehdotuksilla haetaan muun muassa kiinteistöjen omistajien oikeuksien parantamista ja kunnan vaikuttamisen lisäämistä kaavoituksen kautta. Lisäksi kaivosalueen asukkaiden tiedonsaantia parannetaan ehdotuksessa vuosittain järjestettävällä tiedotustilaisuudella.

Ympäristöasioiden osalta esitetään, että lupaharkintavaiheessa on huomioitava maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset vahvemmin. Ehdotuksessa esitetään myös tiukennuksia kaivosvakuuksien säätelyyn ja muutoksia kaivoksen lopettamista koskien. Myös kaivoslain lisäksi uudistuvaan luonnonsuojelulakiin on tulossa kieltoja malminetsintään kansallisia luonnonsuojelualueille. [29]

5.2 Kaivosvero

Kaivoslain uudistamisen yhteydessä on noussut esiin kaivosyhtiöiltä perittävä kaivosvero, jota ei nykyisessä laissa ole. Kaivosveroa on perusteltu muun muassa sillä, että yhteiskunnan saama korvaus sen uusiutumattomien mineraalien hyödyntämisestä nykyisessä laissa on varsin pieni.

Kaivosvero on käytössä useissa maissa, ja verokäytäntöjä sen suhteen on erilaisia, mutta yleisesti kaivosveroa peritään louhittujen mineraalien arvon tai määrän mukaan, kaivosyhtiön saaman voiton mukaan tai yhtiön päästöihin sidottuna verona. Kaivosveron tarkoitus on varmistaa yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus sen mineraalien hyödyntämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt vuonna 2021 selvityksen Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Selvityksessä löydettiin useita perusteluja kaivosverolle. Erityisesti niukkuusperustelu nousi tutkimuksessa esiin. Niukkuudella viitataan mineraalien niukkuuteen ja uusiutumattomuuteen. Selvityksessä arvioitiin myös eri verokäytäntöjä verraten eri maissa käytettyjä kaivosveromalleja ja esitettiin arvio, mikä malleista soveltuisi parhaiten Suomeen. Selvityksessä tutkittiin viittä erilaista verovaihtoehtoa, jotka on esitelty taulukossa 5. Tutkimuksen vertailumaat olivat Kanada, Australia, Norja ja Ruotsi. Tutkimuksessa todettiin renttiveron ja voittoveron olevan tehokkaampia tapoja verottaa mineraalivarantoihin sisältyviä puhtaita voittoja. Mainitut veromallit mahdollistavat huomattavan verotuoton keräämisen vääristämättä kuitenkaan kaivosyhtiöiden taloudellisia päätöksiä. [19]

Taulukko 5. Verotuskäytäntöjen vertailu [19].

Nimike	Veron peruste
Määrärojalta	louhitun mineraalin/malmin massa
Arvorojalti	louhitun mineraalin/malmin arvo
Voittovero	kaivosyksikön elinkeinotoiminnan tulos
Renttivero	kaivosyksikön puhdas voitto
Päästövero	ympäristöhaitan suuruus

6 Päätelmät

Tässä opinnäytetyössä selvitettiin kaivostoiminnan eri vaiheita ja siihen liittyviä maksuja sekä lupia. Tarkoituksena oli selvittää, mitä maksuja kaivostoimijalle kuuluu kaivostoiminnan aikana. Kaivoksen perustamisen prosessi oli oleellista avata, jotta voisi ymmärrettävästi selventää, missä vaiheessa ja kenelle kaivosmaksut maksetaan. Tutkimuksen tietolähteet olivat aiheeseen liittyvät verkkoartikkelit, lainsäädäntö, erilaiset viranomais selvitykset ja muut kaivosaiheiset oppaat.

Työssä havaittiin, että louhinnan määrään sidotut kaivosmaksut menevät ainoastaan maanomistajille. Kaivostoimintaan liittyvistä useista maksuista ja lupamaksuista julkisyhteisön saamat korvaukset ovat käyttöveroja ja viranomaismaksuja, mutta suoraan kaivostoimintaan liitettävät korvaukset kuten louhintakorvaus, malminetsintäkorvaus ja sivutuotekorvaus, menevät maanomistajalle. Toisin sanoen yhteiskunta ei saa louhinnasta hyötyjä. Nykyisestä kaivoslaista ei ole vielä laajaa kokemusta kaivoksen perustamisen osalta, koska sen aikana kaivosluvan saaneita kaivoksia ei vielä ole toiminnassa, mutta nopea mineraalien kysynnän kasvu ja yhteiskunnan kasvava tarve huolehtia ympäristöasioista paremmin antavat perusteita lain uudistamiselle.

Työssä saatiin aikaan kokonaiskuvaus kaivoksen perustamisen vaiheista, siihen liittyvistä laista, luvista ja maksuista. Työstä on hyötyä kaivosalasta ja kaivoslain uudistuksesta kiinnostuneille sekä kaivostoimituksista kiinnostuneille maanmittausinsinööreille. Kaivostoimitukset ovat toimituksina harvinaisempia, ja tämä työ tarjoaa pohjatietoa prosessin vaiheista, jota tarvitaan kyseisiä toimituksia tehdessä.

Tutkimustyötä voisi laajentaa vertaamalla eri maiden kaivoslakeja ja maksukäytäntöjä, kuten luvussa 5.2 esitellyssä valtioneuvoston selvityksessä vertailtiin eri maiden kaivosverokäytäntöjä. Lisäksi nykyisiä kaivosmaksuja voisi verrata vuoden 1965 kaivoslain aikana perittyihin maksuihin.

Lähteet

- 1 Silvo, Kimmo; Jouttijärvi, Timo; Nystèn, Taina; Kauppi, Sari; Kontula, Tytti; Oinonen, Kari; Jantunen, Jorma; Hellsten, Seppo; Krogerus, Kirsti; Leppänen, Matti; Lehtoranta, Jouni. 2019. Kaivostoiminta kestäväksi. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- 2 Suomi maailman toiseksi houkuttelevin kaivosalan globaalien investointien kohdealue. 2020. Verkkoaineisto. Geologian tutkimuskeskus. <<https://www.gtk.fi/ajankohtaista/suomi-maailman-toiseksi-houkuttelevin-kaivosalan-globaalien-investointien-kohdealue/>>. Luettu 1.3.2022
- 3 Kuka hyötyy kaivoksesta? Verkkoaineisto. MineFacts. <<https://www.minefacts.eu/kuka-hytyy-kaivoksesta>>. Luettu 23.2.2022
- 4 Suomen mineraalivarannot. Verkkoaineisto. Kaiva.fi. <<https://kaiva.fi/geologia/mineraalivarannot/>>. Luettu 25.2.2022
- 5 Kallis, kalliimpi, Talvivaara. 2019. Verkkoaineisto. Kaleva. <<https://www.kaleva.fi/kallis-kalliimpi-talvivaara-kaivosyhtion-tahanasti/1734413>>. Luettu 2.3.2022
- 6 Kaivoslaki. 2011. 2011/621
- 7 Kaivostoiminta. 2012. Verkkoaineisto. Tukes. <<https://tukes.fi/teollisuus/kaivostoiminta>>. Luettu 4.3.2022.
- 8 Kaivosalan infograafi. 2022. Verkkoaineisto. <<https://infogram.com/katsaus-kaivosalaan-1h0r6rg8prrl2ek?live>>. Luettu 25.2.2022
- 9 Lupaprosessi. Verkkoaineisto. MineFacts. <<https://www.minefacts.eu/lupaprosessi>>. Luettu 26.2.2022
- 10 Kaivostoimitus- esite E1079. 2015. <<https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/kaivostoimitus-esite.pdf>>. Maanmittauslaitos. Luettu 20.2.2022
- 11 Kaivosrekisterin karttapalvelu – kuvankaappaus kaivosalueesta. Verkkoaineisto. Tukes. <<https://gtkdata.gtk.fi/kaivosrekisteri/>>.
- 12 Toimitus 2018-K27179. Kaivostoimitus. Elijärvi. Loppuunsaatettu 31.8.2018. Maanmittauslaitos.

- 13 Malminetsintä – Korvaukset ja vakuus. 2011. Verkkoaineisto. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto <<https://tukes.fi/teollisuus/kaivos-malminetsinta-ja-kullanhuuhdonta/malminetsinta>>. Luettu 3.3.2022.
- 14 Pasma, Tarja. 2013. Tietopaketti kaivoslaista ja kaivoshankkeiden viranomaisvaiheista. Helsinki: Suomen luonnonsuojeluliitto.
- 15 Julkisoikeudelliset maksut 1.1.2022 alkaen. 2021. Tukes.
- 16 Kokko, Kai; Oksanen, Anniina; Hast, Sanna; Heikkinen, Hannu I; Hentilä, Helka-Liisa; Jokinen, Mikko; Komu, Teresa; Kunnari, Marika; Lepy, Elise; Soudunsaari, Leena; Suikkanen, Askko; Suopajarvi, Leena. 2013. Hyvä kaivos pohjoisessa- opaskirja. Oulu: DILACOMI
- 17 Maanmittauspalvelut – Maanmittaustoimitusten aikaveloitus hinnat. Verkkoaineisto. Maanmittauslaitos <<https://www.maanmittauslaitos.fi/hinnasto/maanmittauspalvelut>>. Luettu 22.3.2022.
- 18 Kiinteistöverolain soveltamisohje. 2020. Verkkoaineisto. Verohallinto. <<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48453/kiinteist%C3%B6verolain-soveltamisohje2/>>. Luettu 4.3.2022.
- 19 Kari, Seppo; Kauppi, Sari; Äimä, Kristiina; Huhtala, Anni; Ropponen, Olli; Silvo, Kimmo; Tuomainen, Jouko. 2021. Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Helsinki: Valtioneuvosto.
- 20 Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoshankkeissa. 2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- 21 Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 1999/132
- 22 Rakennusluvan hakeminen. 2013. Verkkoaineisto. Ympäristöhallinto. <https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/maankayton_ja_rakentamisen_luvat/rakennusluvan_hakeminen>. Luettu 6.4.2022.
- 23 Ympäristönsuojelulaki. 2014. 2014/527. Liite 1 – Luvanvaraiset toiminnot.
- 24 Ympäristölupa. Verkkoaineisto. Aluehallintovirasto <<https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/vesi-ja-ymparisto/ymparistolupa>>. Luettu 5.4.2022

- 25 Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2022 – asetusehdotus. 31.3.2022.
- 26 Kysymyksiä ja vastauksia kaivostoiminnasta. Verkkoaineisto. Työ- ja elinkeinoministeriö. <<https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-kaivostoiminnasta>>. Luettu 3.5.2022.
- 27 Lakiehdotus. 2021. Verkkoaineisto. Kansalaisaloite.fi. <<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/8561>>. Luettu 1.4.2022
- 28 Lakiehdotus. 2019. Verkkoaineisto. Kansalaisaloite.fi. <<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3795>>. Luettu 1.4.2022
- 29 Kaivoslain uudistus lausuntokierrokselle. 2022. Verkkoaineisto. Työ- ja elinkeinoministeriön <<https://tem.fi/-/kaivoslain-uudistus-lausuntokierrokselle-kansalaisten-vaikutusmahdollisuudet-elinkeinon-nakymat-ja-ymparistolliset-seikat-vahvistuvat>>. Luettu 11.4.2022.
- 30 Heikkinen, P.M; Noras, P. 2005. Kaivoksen sulkemisen käsikirja. Espoo: Geologian tutkimuskeskus.