Kaivosteollisuus

20.5.2025

Talousvaliokunta
Eduskunta

Viite: HE HE 41/2025 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Tuomme seuraavassa esiin näkökohtiamme muutamien kannaltamme keskeisten lakikokonaisuuteen liittyvien lakien ja pykälien osalta.

Laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa

3 § Ennakollinen ohjaus ja neuvonta

Kaivosteollisuus ry pitää hyvänä ennakollisen ohjauksen ja neuvonnan selkeyttämistä lakiluonnoksessa. Ohjauksen ja neuvonnan rooli korostuu jatkuvasti enemmän mm. selvitysten vaatimustason noustessa, minkä vuoksi on hyvä, jos Lupa- ja valvontavirasto voi myös tarpeen mukaan koordinoida tapaamisia hakijan sekä muiden tahojen ja toimivaltaisten viranomaisten välillä.

4 § ja 12 § Asioiden käsittelyn edellyttämä asiantuntemus ja ratkaisukokoonpanot

Kaivosteollisuus ry pitää hyvänä, että asioiden käsittelyyn vaadittavaa asiantuntemusta painotetaan sekä Lupa- ja valvontaviraston ympäristöasioiden käsittelyä ohjaavana yleisenä lähtökohtana (4 §) että yksittäistä lupa-asiaa koskien ratkaisukokoonpanoja koskien (12 §). Kaivosteollisuuden lupaprosessit ja niihin liittyvä hakemusdokumentaatio ovat nykyisellään erittäin laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia, eikä vaatimustason nousun päättymisestä tai edes tasaantumisesta ole nähtävissä mitään merkkejä erilaisista luvituksen sujuvoittamisaloitteista huolimatta. Tämä korostaa riittävän osaamisen merkitystä niin oikeudellisen, teknisen kuin luonnontieteellisen asiantuntemuksen osalta. Kaivosteollisuus ry haluaa tässäkin yhteydessä tuoda esiin huolensa viranomaisten resurssien riittävyydestä. Pelkkä riittävä osaaminen ei riitä, jos resurssit ovat kroonisesti alimitoitettuja. Viranomaisen osaavaan ja aivan erityisesti riittävään resursointiin on jatkossa kiinnitettävä nykyistä selvästi enemmän huomiota.

Kaivosteollisuus ry

Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki
toimisto@kaivosteollisuus.fi
www.kaivosteollisuus.fi
Y-tunnus: 1743558-8

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/af0fc15d-715d-4590-8736-9353485a90e6
visma sign
www.vismasign.com

6 § Käsittelyaikaa koskeva arvio

Lupahakemuksen käsittelyaikaa koskeva tiedoksiantovelvoite on hakijan kannalta erittäin merkittävä. Nykyisellään ei erityisesti laajoissa kaivoshankkeissa ole mitään tietoa päätöksen antamisen ajankohdasta. Kaivosteollisuus ry kuitenkin toistaa aiemmin lausumansa: Lupahakemusten laajuus ja hakemuksiin liittyvien selvitysten vaatimustaso nousee jatkuvasti ja toisaalta lupaviranomaisen resurssit mieluummin laskevat kuin nousevat. Lupaviranomainen luonnollisesti tunnistaa nämä käytännön realiteetit, eikä mikään velvoita Lupa- ja valvontavirastoa määrittelemään mahdollisimman pikaista tai edes realistista ajankohtaa käsittelyaikaa koskevaa arviota tehdessään. Näin ollen on vaarana, että annetaan varmuuden vuoksi mahdollisimman konservatiivinen arvio, jotta hakemuksen käsittelyyn ja lupaharkintaan jää riittävästi aikaa niukat resurssit huomioiden. Tämän lisäksi arviota voidaan vielä tarpeen mukaan päivittää, jos arvio käsittelyajasta merkittävästi muuttuu. Tämä voi johtaa siihen, että tilanne ei nykyisestä muutu käytännössä mitenkään vaikka lupahakemuksen kuulutuksen yhteydessä jokin aikatauluarvio lupapäätöksen antamisajankohdasta annettaisiinkin.

9 § Lupahakemusten yhteiskäsittely

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuspäätösten ratkaisua pääsäännön mukaisesti osana ehdotettua yhteiskäsittelyä pidetään erittäin hyvänä ja selkeyttävänä muutoksena nykyiseen käytäntöön nähden.

16 § Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Yhteensovittamismenettelyä sinällään pidetään tavoiteltavana asiana ja lupaviranomaisten keskinäinen koordinaatio on enemmän kuin toivottavaa lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi nykyisestä.

Kaivoshankkeiden kannalta lupamenettelyiden yhteensovittaminen olisi merkityksellisintä kaivoslupamenettelyyn liittyen. Nimenomaan sen osalta on yhteensovittaminen huomattavan haasteellista. Kuten 18 § osalta on seuraavassa kohdassa lausuttu aikatauluun liittyen, nykyiseen kaivoslain mukaisen kaivoslupamenettelyyn säädettyjen edellytyskytkentöjen vuoksi (määrättyjen ympäristövaikutusten huomioiminen sekä erityisesti kuntakaavoitusvaatimus lupapäätöksen edellytyksenä) lupamenettelyiden yhteensovittaminen käy käytännössä hyvin vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi. On vaikea nähdä, kuinka näitä menettelyitä voidaan käytännössä menestyksellä sovittaa yhteen, ilman määrättyjä tarkistuksia kaivoslain luvanmyöntämisedellytyksiin kaivoslupapäätöksen osalta. Lainsäädännön päivitys ei tältä osin kuulu tämän lainsäädäntöhankkeen piiriin. Siihen tulisi kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriössä pikaisesti jatkotyössä kiinnittää huomiota erikseen, osana lupahankkeiden sujuvoittamisen kokonaisuutta.

Tämän asian merkitys korostuu kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisten strategisten hankkeiden osalta, joille on asetettu sitovia määräaikoja lupahakemusten käsittelyn kestoa koskien. Kuitenkin yhteensovittamisen vaikeus on yhtä lailla relevantti kysymys ”tavanomaisten” ei-

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/af0fc15d-715d-4590-8736-9353485a90e6
visma sign
www.vismasign.com

strategisten hankkeiden osalta, eikä se ole teknisesti yhtään sen helpompaa niitäkään koskien vaikka samankaltaista sitovaa määräaikaa lupamenettelyn kestolle ei olekaan annettu.

18 § Käsittelyaikaa koskeva arvio yhteensovitettavissa lupamenettelyissä

Käsittelyaikaa koskevan arvion merkitys korostuu yllä mainitun pykälän mukaisissa yhteensovitettavissa lupamenettelyissä, jollaisia ovat esimerkiksi ympäristö- ja vesitalouslupa sekä kaivoslupa. Kaivosteollisuus ry:n aiemman lausunnon mukaisesti nykyinen kaivoslaki ja sen mukainen lupaharkinta sisältää edellytyskytkennän kuntakaavoitukseen ja toisaalta ympäristövaikutusten arviointiin. Kaavoituksen osalta kaavoitusprosessit itsessään ovat erittäin monimutkaisia ja pitkäkestoisia prosesseja tuomioistuinmenettelyt mukaan lukien. Tätä entisestään korostaa hiljattainen KHO:n päätös Hannukaisen kaivoksen kaavoitusmenettelyn palauttamisesta uuteen valmisteluun. Realistisen yhteensovittamisaikataulun laadinta on käytännössä mahdotonta tällaisen edellytyskytkennän vuoksi ja kaivoslakia tulisi tältä osin tarkastella uudestaan. Edellytyskytkennän poistaminen ei heikentäisi kunnan maankäytön suunnitteluun liittyvää päätösvaltaa alueellaan. Kuntakaava edelleen vaadittaisiin kaivoshankkeilta, mutta sen olemassaolo (lainvoimainen kuntakaava) ei olisi kaivosluvan myöntämisen edellytys. Ympäristövaikutusten arvioinnin osalta nykyinen käytäntö tosiasiassa muodostaa vastaavanlaisen edellytyskytkennän ympäristöluvan ja kaivosluvan välille. Koska kaivoslupaharkinnassa ja päätöksessä tulee arvioida myös tietyt ympäristövaikutukset, ei kaivoslupaa käytännössä voida myöntää ennen kuin ympäristölupapäätös (lähes valmiina) ja sen mukaiset lupaehdot ovat käytettävissä. Lupamenettelyiden yhteensovittamisessa lupaviranomaisten keskinäinen koordinaatio kenties osaltaan vähentää tästä tosiseikasta aiheutuvaa viivettä kaivosluvan käsittelyprosessissa. On kuitenkin perusteltua kysyä, miltä osin kaivoslupaviranomaisen (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto) on järkevää tehdä päällekkäistä ympäristövaikutuksiin liittyvää lupaharkintaa kaivoslupaprosessissa? Päällekkäistä sääntelyä ei yleisesti pidetä hyvän sääntelyn periaatteena. Kaivoslaki ja sen mukainen kaivoslupa tulisi nähdä ensisijaisesti elinkeino-oikeudellisena lakina, jonka myötä hakija saavuttaa mineraaliesiintymän hyödyntämisoikeuden (luonnollisesti vain lupaharkinnan lopputuloksen ollessa myönteinen) ja muut maankäyttöön ja ympäristöön liittyvät seikat arvioidaan ja ratkaistaan erillisissä menettelyissä. Mineraaliesiintymän hyödyntämisoikeus on erittäin merkittävä seikka kaivosten investointirahoituksen kannalta, kuten ovat muidenkin lupamenettelyiden mukaiset lupapäätökset. Hyödyntämisoikeuden kaltaisen erittäin keskeisen tekijän ketjuuntuessa muiden lupamenettelyiden jälkeen käsiteltäväksi kokonaisuudeksi vaikeutetaan kaivoshankkeiden rahoituksen hankintaa ja sen myötä muidenkin lupamenettelyiden edistämistä.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta

YVA-menettelyn ja lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Hallituksen esityksen mukaista YVA-menettelyn ja lupamenettelyn yhteiskuulemista vaihtoehdon 2 mukaisesti pidetään sinällään kannatetta-

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/af0fc15d-715d-4590-8736-9353485a90e6
visma sign
www.vismasign.com

vana (Ympäristönsuojelulaki 44 a § ja Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki 22 §). Esityksen mukaan kuulemisten yhdistäminen olisi edelleenkin vapaaehtoista, mikä onkin käytännössä välttämätöntä. Kaivosteollisuuden tapauksessa yhteiskuuleminen voisi käytännössä soveltua vain suhteellisen yksinkertaisiin olemassa olevien kaivosten laajennushankkeisiin. Tältä osin viittaamme aiempaan lausuntoomme 30.8, jonka mukaisesti näissä tapauksissa voi perustellusti kysyä, mikä on YVA-menettelyn funktio esim. vain yhden toteutuskelpoisen laajennusvaihtoehdon tapauksessa? Edelleen aiemmin todetusti YVA-menettely kaikkinensa on kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeessa, jotta menettely toteuttaisi alkuperäistä tarkoitustaan sidosryhmien osallistamisvälineenä ja palvelisi aidosti hankkeen suunnittelua ja kehittämistä mahdollisimman ympäristömyönteiseen suuntaan.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

35 § YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittamista edistettäisiin vahvistamalla pääsääntöä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä. Pääsäännöstä voitaisiin poiketa ainoastaan erityisestä syystä. Kaivosteollisuus pitää tärkeänä, että pääsäännöstä todella voidaan myös käytännössä poiketa. Huomioiden Natura-arvioinneilta nykyisin vaadittava tarkkuustaso on erikseen laadittavaa Natura-arviointia kaivoshankkeiden tapauksessa pidettävä pääsääntönä, eikä erityisenä poikkeamana.

Esityksessä ehdotetaan myös muutosta Natura 2000 -arvioinnin edellyttämän viranomaisen tai alueen haltijan lausunnon antamisen määräaikaan käsittelyjen nopeuttamiseksi tilanteissa, joissa Lupa- ja valvontaviraston lausunto (erikseen toteutetusta Natura-arviosta) olisi yhä tarpeen. Voimassa olevan lain mukaan lausunnon antamisen määräaika on kuusi kuukautta, mutta aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kolmeen kuukauteen. Tämä olisi nykyistä paremmin linjassa 2–4 kuukauden lausuntoaikaan, mikäli arvioinnit (YVA-menettely ja Natura-arviointi) tehdään yhdessä. Kaivosteollisuus pitää tätä muutosta hyvänä ja tarpeellisena.

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä (mm s. 64 ja 116) on tarkasteltu YVA-ohjelman ja -selostuksen enimmäissivumäärää. Lainsäädännössä asetettu enimmäissivumäärä velvoittaisi käytännössä hankkeesta vastaavaa tai sen puolesta YVA-ohjelmaa ja -selostusta laativaa konsulttia kuvaamaan hankkeen ympäristövaikutuksia nykyistä tiiviimmin. Tämän toteuttaminen käytännössä on kuitenkin todettu haasteelliseksi. Kaivosteollisuus ry toteaa, että kaivoshankkeiden YVA-menettelyissä pelkkä YVA-ohjelma on nykyisellään tyypillisesti 300–400 sivua käsittävä dokumentti. YVA-selostus liitteineen on helposti moninkertainen YVA-ohjelmaan nähden. Sivumäärä ja selvitysten laajuus määräytyy pitkälti selvitysten jatkuvasti kasvaneista tarkkuus- ja laajuustarpeista, joista viime kädessä vastaa YVA:n yhteysviranomainen. Mikäli vaatimustasoa ei nykyisestä voida miltään osin laskea, on käytännössä ainoa vaihtoehto YVA-dokumentaation tiivistämiseksi ja ymmärrettävyyden parantamiseksi siirtää kaikki yksi-

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/af0fc15d-715d-4590-8736-9353485a90e6
visma sign
www.vismasign.com

tyiskohtaisempi aineisto selostuksen liitteisiin, jolloin YVA-selostus on itseasiassa pelkkä laajennettu tiivistelmä. Nykyisissä kaivoshankkeiden YVA-selostuksissa pelkkä tiivistelmä voi olla useita kymmeniä sivuja pitkä, jopa lähes 50-sivuinen itse selostuksen ollessa 500–1 000 sivua. Tämän lisäksi tulevat liitedokumentit. YVA-selostuksen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti menettelyn tulisi palvella erityisesti hankkeen sidosryhmiä ja heidän osallistamistaan. On selvää, että nykyisenkaltaisella dokumentaatiolla tämä tarkoitus ei mitenkään voi toteutua ainakaan kaivoshankkeissa.

Esityksessä todetaan (luku 4.1.9), että YVA-menettelyssä edellytettäviltä selvityksiltä vaaditun liiallisen tarkkuustason korjaamiseksi esitettäisiin muutoksia ennen kaikkea YVA-asetuksessa olevan YVA-ohjelman sisältövaatimuksiin. Lisäksi todetaan, että YVA-direktiivin kansallinen täytäntöönpano ei mahdollista juurikaan muutoksia YVA-selostuksen sisältövaatimuksiin. Kaivosteollisuus ry toteaa tältä osin, että YVA-lainsäädäntöä viimeksi uudistettaessa vuonna 2017 täytäntöönpantiin käytännössä samaa YVA-direktiiviä kuin nykyään. Tästä huolimatta selvitysvaatimukset ovat vuosi vuodelta kiristyneet merkittävästi, jolloin kyseessä voi ajatella olevan lähinnä kotimaisen lainsäädännön tulkinnan muuttumisen ajan myötä.

Kuten esityksessä todetaan tilanteen korjaaminen edellyttää toimintatapojen mittavaa kehittämistä, joka voitaisiin liittää luontevasti osaksi yhden luukun palvelujen toimeenpanohanketta, jossa kehitetään ja laaditaan uuden Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintatapoja. Tämän toimintatapojen kehittämisen yhteydessä olisi hyvä tarkastella kattavasti myös yllä mainittua lainsäädännön kiristynyttä tulkintaa ja siihen johtaneita seikkoja. Esityksen mukaisesti tähän kehittämistyöhön olisi välttämättä otettava mukaan myös hankkeesta vastaavia, konsultteja sekä muita tahoja, joilla on laaja käytännön kokemus YVA-menettelyiden toteuttamisesta.

Kaivosteollisuus ry näkee Teknologiateollisuus ry:n ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n tavoin, että YVA-menettelyn sujuvoittaminen ja kohdentaminen ympäristövaikutuksiltaan tarkoituksenmukaisiin selvityksiin tulisi arvioida vuoden 2027 aikana, jotta voidaan seurata hallinnollisen ohjauksen onnistumista tavoitteen saavuttamiseksi.

KAIVOSTEOLLISUUS ry

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/af0fc15d-715d-4590-8736-9353485a90e6
visma sign
www.vismasign.com

SIGNATURES **ALLEKIRJOITUKSET** **UNDERSKRIFTER** **SIGNATURER** **UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page
Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden
Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua
Dette dokument indeholder 5 sider før denne side
Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida

PEKKA VILJAM SUOMELA
Kaivosteollisuus ry, FI17435588, Eteläranta 10, 00130, Helsinki
b4131f35-e9f3-4318-93bc-e059b150e680 - 2025-05-20 09:23:22 UTC +03:00
BankID / MobileID - 2b646826-dfc3-4975-8025-1fbb8ba8f9c9 - FI
Representative - Nimenkirjoitusoikeus - Firmateckningsrätt - Representant - Repræsentant

authority to sign	asemavaltuutus	ställningsfullmakt	autoritet til å signere	myndighed til at underskrive
representative	nimenkirjoitusoikeus	firmateckningsrätt	representant	repræsentant
custodial	huoltaja/edunvalvoja	förvaltare	foresatte/verge	frihedsberøvende