

## LAUSUNTO HE-LUONNOKSESTA KAIVOSLAIN MUUTTAMISEKSI

Jäljempänä esitän lausuntoni työ- ja elinkeinoministeriössä laaditusta hallituksen esitys - luonnoksesta kaivoslain muuttamiseksi (2/2022) aihepiiriä koskevan tutkimukseni ja selvitysteni<sup>1</sup>, sekä vuosina 2017–2022 toteutetun STN-Core-hankkeen ([www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)) tulosten ja tutkimusperustaisten suositusten<sup>2</sup> pohjalta. Core-hankkeessa tutkittiin ja testattiin yhteistoiminnallisuutta sekä vuorovaikutteisia menettelyjä suunnittelussa ja -päätöksenteossa laaja-alaisemmin hyväksytyjen sekä tehokkaampien ratkaisujen luomiseksi kiistanalaisiin ympäristön ja luonnonvarojen käytön ongelmiin.

Lausunto kohdistuu erityisesti siihen, mitä luonnoksen mukainen kaivoslainsäädäntö merkitsisi ympäristönsuojelun sekä kuntien, maanomistajien ja muiden elinkeinojen aseman sekä malminetsinnän ja kaivostoiminnan hyväksyttävyyden näkökulmista. Perusteena arviointikriteereille on osaltaan hallitusohjelma, joka on määrittänyt uudistuksen keskeisiä lähtökohtia ja tavoitteita. Hallitusohjelman yhtenä strategisena kokonaisuutena on hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, jonka yhdeksi tavoitteeksi (alakohdan otsikossa) on kirjattu kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Ohjelman mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisen ”lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen”. Kokonaisuutena ohjelman muotoilut ilmentävät erityisesti ympäristönsuojelua sekä sosiaalista kestävyttä ja paikallista hyväksyttävyyttä korostavia arvovalintoja. Paikalliseen hyväksyttävyyteen vaikuttavat maanomistajien ja kunnan asema ja vaikuttamismahdollisuudet sekä toisaalta etsintä- ja kaivostoiminnan vaikutukset paikkakunnan muihin elinkeinoihin.

Arviointini ja suositusteni pääkohdat on esitetty kursivoituna lukujen 2, 3 ja 4 alussa.

### 1 LÄHTÖKOHDAT

Luonnoksen mukaisessa kaivoslakiuudistuksessa keskeisenä sääntelystrategisena valintana on valtaustyyppisen järjestelmän säilyttäminen kaivossektorilla. Oikeudelliselta luonteeltaan malminetsintälupa vastaisi nykyisen lain tapaan valtausta (malminetsintälupa ja siihen sisältyvät oikeudet annetaan ensiksi lupaa hakeneelle maanomistajan suostumuksesta riippumatta, mikäli kaivoslain kriteerit muutoin täyttyvät). Jos kaivosmineraalien etsintä halutaan pitää tehokkaana ja systemaattisena, ehdotettu lainsäädäntömalli (valtaustyyppinen järjestelmä) on mm. kiinteistörakenteemme (pienet tilakoot) huomioon ottaen hyvä.

---

<sup>1</sup> Erit. Pölönen 2019: ”Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä ratkaisumalleista”. Saatavilla osoitteessa: <http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

<sup>2</sup> Peltonen, L., Kotilainen, J., Faehnle, M. 2022. Yhteistoiminnalliset prosessit auttavat haasteellisessa ympäristöpäätöksenteossa – ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun. CORE-hankkeen politiikkasuositus. Suomen ympäristökeskus, painossa (tulossa).

Huomionarvoista on, että lainsäädäntöä voidaan muuttaa useilla tavoilla valtausjärjestelmän puitteissa. Valtausmalli ei ole este korkeatasoiselle ympäristönsuojelulle, maanomistajien ja muiden vaikutusten kohteena olevien tahojen sekä kuntien aseman olennaiselle vahvistamiselle, kaivosveroilta, rahastoille tai esimerkiksi toissijaiset ympäristövastuut kokonaisvaltaisesti kattavien vastuujärjestelmien kehittämiseksi.

## **2 VARAUSVAIHE**

*Varausvaiheeseen esitetyt muutokset tukevat varaus- ja etsintätoimien sekä yleisemmin alan hyväksyttävyyttä, mutta muutosten vaikutukset voivat jäädä tältä osin vähäisiksi. Tavoitellun ohjausvaikutuksen (varausalueen koon rajoittaminen) toteutumisen varmistamiseksi ja etsintävaiheen hyväksyttävyyden edistämiseksi varausmaksun (per ha) tulisi olla selvästi suurempi.*

HE-luonnoksessa varausilmoitusta koskevaan säännökseen (ehdotettu 44.2 §) lisättäisiin rajoitus, jonka mukaan varausalueesta olisi ”rajattava [kaivoslain] 7 §:n 2 momentissa sekä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet.” Muutos on perusteltu, sillä varausten tekeminen myös ilmeisillä estealueilla (alueilla, jonne etsintäluvat myöntäminen ei tule lainkaan tai pääsääntöisesti kysymykseen) aiheuttavat tarpeettomasti epäselvyyksiä ja huolia kansalaisille.

HE-luonnoksen mukainen sääntely merkitsisi muutoksia myös varausvaiheen keston. Voimassa olevan kaivoslain (76.1 §:n) mukaan varauspäätös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintäalueiden valmisteleisiin toimenpiteisiin tarvittava aika. Luonnoksen (ehdotettu 76.1 §:n muutos) mukaisesti varauspäätös olisi voimassa pääsäännön mukaisesti vuoden, mutta kaivosviranomaisen voisi erityisestä syystä päättää varauspäätöksen voimassaoloajaksi enintään 2 vuotta varausilmoituksen tekemisestä, ellei varausilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet muut syyt estä varauspäätöksen myöntämistä vuotta pidemmäksi ajaksi (ehdotettu 76.4 §).

Kolmantena relevanttina muutoksena olisi varausmaksusta säätäminen (ehdotettu 98 a §). Luonnoksen (s. 96) mukaan maksulla pyrittäisiin ”ohjaamaan varaajien käyttäytymistä ja pienentämään varausalueita nykyisestä. Veron tarkoituksena olisi luoda varaajille taloudellinen kannustin varausalueen koon rajoittamiseen, koska käytännössä on osoittautunut, että toiminnanharjoittajat ovat hakeneet poikkeuksellisen laajoja varausalueita. Verolla ohjattaisiin varaajia varausalueen järkevään ja tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen, sillä varaaja joutuisi miettimään kustannus-hyötysuhdetta nykytilaa tarkemmin varausilmoitusta tehdessään.”

Valtion laitoksia (käytännössä GTK) lukuun ottamatta varaaja olisi velvollinen maksamaan ehdotetun 98 a §:n nojalla varausmaksun. Maksun suuruus määräytyisi varausalueen koon mukaan, ja se olisi 1 euroa hehtaarilta. Haettuihin malminetsintäalueisiin nähden hyvin laajat varausalueet ovat heikentäneet etsintävaiheen hyväksyttävyyttä. Tästä näkökulmasta keskeistä on, että maksu asetetaan ohjausvaikutuksen kannalta riittävän korkeaksi. Luonnoksen mukainen varausmaksu on määritetty niin pieneksi, että sen tavoiteltu ohjausvaikutus (varausalueen koon rajoittaminen) voi jäädä hyväksyttävyyden edistämistavoitteen näkökulmasta vähäiseksi.

### 3 MALMINETSINTÄ

*Luonnoksen mukainen sääntely vahvistaisi ympäristönsuojelun asemaa malminetsintävaiheessa. Kuntien, maanomistajien ja muiden elinkeinojen asema suhteessa etsintäyhtiöihin säilyisi heikkona, mikä ei tue paikallisen hyväksyttävyyden vahvistamistavoitetta. HE-luonnoksen pohjalta olisi mahdollista, että kiinteistö kuuluisi varaus- ja etsintäkohteeseen maanomistajan tahdosta riippumatta yhtäjaksoisesti 17 vuotta. Nykyisestä poiketen etsintävaihe voisi olla poikkeuksellisissa tilanteissa tätäkin pidempi maanomistajan tahdosta riippumatta (näissä tilanteissa rajoitettu valitusoikeus). Hallitusohjelman täytäntöönpanemiseksi maanomistajan suostumus tulisi olla malminetsinnän jatkoluvan aito, yksiselitteinen edellytys 10 vuoden jälkeen. HE-luonnoksen mukaiset kaivoslain 61 a §:n 2 ja 3 momentit tulisi tästä syystä poistaa.*

*HE-luonnoksen mukainen sääntely selkeyttäisi muiden elinkeinojen asemaa etsintälupaharkinnassa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty ongelmallisella tavalla kuitenkin ennakolta määrittämään, mitä tosiasiallisia haittoja malminetsinnästä voi tai ei voi lähtökohtaisesti aiheutua muille elinkeinoille ja mitä on pidettävä todellisena haittana.*

*HE-luonnoksen mukaisesti malminetsintäluvan haltijan tulisi järjestää vuosittain avoin yleisötilaisuus, mikäli lisäisi yhtiöiden tiedottamisvelvollisuuksia. Ehdotetusta säännöksestä tai sen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, että kaivosviranomaisen osallistuisi tilaisuuteen. Se olisi lähtökohtaisesti tarpeen, jotta etsintätoimia valvovalle viranomaiselle välittyisi paremmin maanomistajien ja muiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien näkemykset ja havainnot sekä arviot suoritettujen tutkimustöiden vaikutuksista.*

### **Ympäristönsuojelu**

Luonnoksen mukaisesti kaivoslain 11 §:ää vahvistettaisiin ympäristönsuojelun osalta lisäämällä pykälän toiseen momenttiin uusi 6 kohta: ”muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta”. Malminetsinnässä (sekä lupaan perustuvassa että ilman etsintälupaa tapahtuvassa kaivoslain 7 §:n ja 9.1 §:n mukaisessa etsinnässä) on jo entuudestaan tullut ottaa huomioon muun muassa ympäristönsuojelulaissa (esim. pohjaveden ja maaperän pilaamiskiellot) ja luonnonsuojelulaissa asetetut vaatimukset, joten lisäyksen merkitys olisi melko vähäinen.

Kaivolain 11 §:ään esitetään myös lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan malminetsintäluvan myöntäminen edellyttää, ettei malminetsinnästä, asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen, aiheudu edellä 2 momentissa tarkoitettua seurausta. Oikeustilan selkeyttämisen kannalta muutosta voidaan pitää tervetulleena.<sup>3</sup>

HE-luonnoksen mukainen sääntely toisi muutoksia myös malminetsintälupamääräyssääntöökseen. Ehdotetun kaivoslain 51.2 §:n 10 kohdan perusteella malminetsintäluvassa tulisi antaa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset ”toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta

---

<sup>3</sup> Ks. nykytilan epäselvyydestä Pölönen, I. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.

malminetsintäalueen käytöstä aiheutu 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.” (kurs. tässä) Tämä ohjaa nykyistä paremmin ympäristöhaittojen ehkäisyyn tähtäävien lupamääräysten antamiseen, mutta se ei vielä toteuta kaivoslain 6 §:n 4 kohdan mukaista haittojen minimoinnin periaatetta (niin pitkälle kuin mahdollista estetään vahingot ja toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset). Haittojen minimoinnin periaatteen sijaan kohta kytkeytyy suoraan malminetsintäluvan estesäännökseen ja sen merkittävyyskynnyksiin (ohjaa antamaan määräyksiä mm. *merkittävien* vahingollisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi, muttei sitä vähäisempien haittojen estämiseksi).

Luonnoksen mukaisessa kaivoslain 51.3 §:ssä säädettäisiin puolestaan seuraavasti:

”2 momentin 1 kohdan mukaisia lupamääräyksiä malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.”

Ehdotetusta 51.2 §:n 10 kohdasta poiketen säännös ilmentää haittojen minimoinnin periaatetta ja toteuttaa siten paremmin uudistuksen ympäristönsuojelu- ja hyväksyttävyystavoitteita.

## **Kunnan asema**

Luonnoksen (KaivosL 46.1 §:n 7 kohta) mukaisesti malminetsintälupaa ja kullanhuhdontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE-luonnos, s. 81):

”Muutoksella selkeytettäisiin säännöksen sanamuotoa korvaamalla epäselviksi koetut termit paremmin kuvaavilla. Painavana syynä voitaisiin pitää lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuhdonta vaikeuttaisi. Kunta saattaisi vastustaa toimintaa myös esimerkiksi luvan mukaisen toiminnan kanssa yhteen sopimattomalla, jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Tulkinnessa olisi otettava huomioon myös, että malminetsintäluvan voimassaoloaika ja luvan sallimia toimenpiteitä voidaan tarvittaessa rajoittaa ja saada haitta sillä tavalla poistettua. Tärkeänä yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita.”

Säännös ei näyttäisi muuttavan nykyistä oikeustilaa. Etsintäyhtiöiden asema säilyisi vahvana suhteessa kuntaan. Käytännössä kunta voisi estää etsinnän lähinnä suppeilla alueilla esimerkiksi hyvin konkreettisten ja etsinnän kanssa jännitteisten suunnitelmien pohjalta edellyttäen, että estettä ei voida poistaa ajallisin rajauksin tai lupamääräyksin ja, että tärkeä yleinen etu ei edellytä luvan myöntämistä. Säännös ei loisi oikeusperustaa esimerkiksi kaivoslaista poikkeavien suojavyöhykkeiden jättämiselle kunnan vaatimuksesta esimerkiksi loma-asutus- ja -matkailukohteiden läheisyyteen, vaikka ko. lähialueet olisi alustavasti

suunniteltu muuhun käyttöön. Ehdotettu säännös tarkoittaisi, että kunnan esittämän pätevän syyn tulisi liittyä suunnitellun maankäytön osalta varsin konkreettiseen suunnitelmaan. Esimerkiksi pelkästään kunnan strateginen linjaus painottaa tietyllä kunnan alueella malminetsintätoimintojen välittömille ja välillisille vaikutuksille herkkiä toimintoja ei ole vielä oikeuskäytännön perusteella arvioituna lainkohdassa tarkoitettu pätevä syy (Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu 22.2.2021, Dnro 00901/20/7203, lainvoimainen). Kunnan esittämästä pätevästä syystä olisi vielä mahdollista poiketa yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon liittyvällä tai sellaisella malmivarantojen kartoitustarveperusteella, joka katsotaan alueellisen kehittämisen kannalta tarpeellisena. Jos kuntien alustavien suunnitelmien ja strategioiden asema halutaan pitää heikkona, olisi perustellumpaa säätää nyt ehdotettujen muutosten sijaan yksiselitteisesti, että maankäytön suunnitteluun liittyvä este voi perustua vain vireillä tai voimassa olevaan kaavaan.

Lisäksi HE-luonnoksen mukainen sääntely heikentäisi kunnan asemaa aloituslupatilanteissa. Luonnoksen mukaan malminetsintä voitaisiin käynnistää kunnan (tai muun tahon) muutoksenhausta huolimatta, jos kaivosviranomaisen myöntää sille ehdotetun 169 §:n mukaisen aloitusluvan. Nykylaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Tältä osin on huomattava, että yhtiöt voivat jatkaa kaivoslain 7 §:n mukaisia ja maanomistajan suostumukseen perustuvia etsintöjä myös muutoksenhaun ajan, eikä muutoksenhaku vaikuta etsintäyhtiön etusija-asetelmaan.

## **Maanomistajan asema**

Arvioitavana oleva kaivoslakiluonnos merkitsisi yhtiöiden aseman säilymistä malminetsintävaiheessa hyvin vahvana suhteessa maanomistajiin. HE-luonnoksen pohjalta olisi mahdollista, että kiinteistö kuuluisi varaus- ja etsintäkohteeseen maanomistajan tahdosta riippumatta yhtäjaksoisesti 17 vuotta ja poikkeustilanteissa etsintävaihe voisi olla tätäkin pidempi. Eli maanomistajan tahdosta riippumaton etsintäaika voisi nykytilaan nähden pidentyä, vaikka hallitusohjelman tavoitteet ovat päinvastaisia. Maanomistajan asema heikkenisi myös ns. aloitusluvan osalta. Esityksen mukaisesti etsintäyhtiölle olisi mahdollista myöntää jatkossa lupa aloittaa malminetsintäluvan mukaiset toimet, vaikka maanomistaja olisi valittanut Tukesin päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Maanomistajan suostumus ei ole luonnoksen (ehdotettu KaivosL 61 a §) mukaisesti malminetsintäluvan (10 vuotta kestäneiden etsintöjen jälkeen) aito edellytys, vaan se voidaan sivuuttaa kahdessa tilanteessa: 1) suostumuksen ovat antaneet ”ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta.” tai, jos edellinen ei toteudu, 2) hanke on tärkeän yleisen edun vaatima (valtioneuvoston puolto). Valtaus voisi siten jatkua 10 vuoden jälkeenkin, jos pinta-alaperusteisesti 50 % tiloista antaisi suostumuksen etsintöjen jatkamiselle. Jos yhtiö ei onnistuisi näissä neuvotteluissa, se voisi vielä edetä hakemalla puoltoa jatkoluvalle valtioneuvostosta. Tällöin jatkamista arvioitaisiin tärkeän yleisen edun kriteerin kautta, tarkoittaen erityisesti hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeita.

HE-luonnoksessa ehdotetun 61 a §:n 2 momentin poikkeuksen tarvetta on perusteltu seuraavasti:

”Enemmistöä koskeva säännös olisi tarpeellinen ottaen huomioon Suomen varsin pirstoutuneen kiinteistöjaotuksen. Koska malminetsintäalue voi sijoittua usean eri kiinteistön alueelle, voi kiinteistönomistajia yhden malminetsintäalueen alueella olla merkittävä määrä. Suostumuksen edellyttämistä jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Pinta-alaan sidottua määränemmistöä on pidettävä maanomistajan näkökulmasta oikeudenmukaisimpana, sellaisten maanomistajien saadessa asian kannalta painavimman äänen, joiden kiinteistöt tai niiden osat muodostavat suurimman osan malminetsintäalueen kokonaispinta-alasta. Suostumus tulisi saada kirjallisesti.”

Suomen pirstoutunut kiinteistöjaotus ja maanomistajien määrä on ollut hallitusohjelman liitteen kirjausta laadittaessa tiedossa. Tavoite on ollut vastata huomattavan pitkstä etsintäajasta ja sen tuomasta epävarmuudesta lukuisille maanomistajille aiheutuvaan ongelmaan. Toisin kuin HE-luonnoksen sivulla 42 kuvataan, esitys ei nyt toteuttaisi hallitusohjelman liitteen kirjausta maanomistajien suostumuksen osalta.<sup>4</sup> Jatkolupia voitaisiin myöntää 10 vuoden etsintöjen jälkeen useiden pienmaanomistajien (tyypillisesti ns. perhemetsänomistajia) tahdon vastaisesti esimerkiksi yhden tai muutamien suurmaanomistajien (esimerkiksi metsäyhtiöt ja metsärahasot) annettua metsätilojensa osalta suostumuksen jatkolupaan. Tämä on omiaan heikentämään malminetsinnän paikallista hyväksyttävyyttä.

Hallitusohjelman liitteen 6 kirjauksen (”Säädetään maanomistajan lupa malminetsinnän jatkoluvan edellytykseksi”) tarkoituksen toteuttavana sääntelyn kehittämisvaihtoehtona on ollut maanomistajan tahdonvastaisten etsintätöiden keston (malminetsintäluvan enimmäiskesto) yksiselitteinen lyhentäminen. Tällä vastattaisiin valtaustyyppisen järjestelmän keskeiseen, hyväksyttävyydsvajetta aiheuttavaan ongelmaan maanomistajien aseman näkökulmasta. Tämä kannustaisi yhtiöitä tehokkaampiin alkuvaiheen etsintöihin ja rajaamaan etsintäalueen pienemmäksi, mikä myös tukisi etsintävaiheen hyväksyttävyyttä.

HE-luonnoksen mukaisesti kaivoslaki sisältäisi myös säännöksen (61 b §) poikkeuksellisten tilanteiden huomioon ottamisesta. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyllaissa. Tämä voisi pitkittää entuudestaan malminetsintälupamenettelyn kestoja. Valitusoikeus tästä päätöksestä olisi luonnoksen mukaisesti luvan haltijalla sekä asianosaisella (ehdotettu 168.5 §).

HE-luonnoksen mukaisesti malminetsintä voitaisiin myös käynnistää (nykytilanteesta poiketen) muutoksenhausta huolimatta, jos kaivosviranomainen myöntää sille ehdotetun 169 §:n mukaisen aloitusluvan. Yhtiöt voisivat siis aloittaa jatkossa luvan mukaiset etsintätöimet maanomistajan tahdon vastaisesti ennen kuin hallinto-oikeus on tutkinut maanomistajan valituksen Tukesin myöntämän luvan laillisuudesta. Muutoksella on etsintävaiheen paikallista hyväksyttävyyttä heikentävä vaikutus.

Tältä osin on huomattava, että yhtiöt voivat jatkaa kaivoslain 7 §:n mukaisia ja maanomistajan suostumukseen perustuvia etsintöjä myös muutoksenhaun ajan, eikä muutoksenhaku vaikuta etsintäyhtiön etusija-asetelmaan. Aloitusluvan laajentamistarvetta olisi tarve vielä uudelleenarvioida.

---

<sup>4</sup> Myös esityksen pääasiallisen sisällön kuvaus (s. 1) antaa asiasta harhaanjohtavan kuvan. Sen mukaan ”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.”

## **Muiden elinkeinojen asema etsintälupaharkinnassa**

Luonnoksen mukaisella sääntelyllä pyrittäisiin selkeyttämään muiden elinkeinojen asemaa malminetsintälupaharkinnassa. Siinä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslain 46 §:ään 1 momenttiin uusi 8 kohta, jonka perusteella malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaisi olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Lupa voitaisiin kuitenkin esteestä huolimatta myöntää, jos se on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty ennakolta määrittämään, mitä tosiasiallisia haittoja malminetsinnästä voi tai ei voi lähtökohtaisesti aiheutua muille elinkeinoille ja mitä on pidettävä todellisena haittana. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

”Lähtökohtaisesti malminetsintätoimenpiteiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, mutta kyseinen kieltäminen olisi tästä huolimatta tarpeen sisällyttää lupaharkintaan, mikäli lupamenettelyn aikana nousisi esiin seikkoja, joiden mukaan haettavaan lupaan perustuva toiminta aiheuttaisi merkittävää haittaa muulle elinkeinolle. Lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen, lupaan perustuvaan toimintaan liittyvän haitan osoittaminen. Todellisena haitta muulle elinkeinotoiminnalle ei voitaisi pitää malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä eikä myöskään mahdollista tulevaa kaivostoimintaa. Sen sijaan lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, jonka malminetsinnän voidaan yksiselitteisesti katsoa aiheuttavan. Muuna elinkeinotoimintana voisi olla esimerkiksi matkailu, tuulivoimatuotanto tai poronhoito.”

Välillisten vaikutusten kautta syntyviä haittoja (esim. epävarmuudesta aiheutuva merkittävä haitta matkailulle ja sen kehittämisedellytyksille) voidaan sinänsä rajata estesäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli poliittinen valinta on priorisoida etsintähankkeita suhteessa niiden välillisistä vaikutuksista kärsiviin toimintoihin. Perusteluissa on kuitenkin ongelmallista antaa kuva, että etsintähankkeiden ”todelliset haitat” rajautuisivat välittömien vaikutusten kautta aiheutuviin haittoihin. Todellisen haitan käsite ei ylipäättään sovellu soveltamisalarajauksen määrittämiseen. Merkittävät haitalliset seuraukset muiden toimialojen liiketoiminnalle voivat syntyä myös epävarmuuksien ja koettujen vaikutusten kautta. Esitöissä muille elinkeinoille aiheutuvilta haitoilta edellytetty ”yksiselitteisyys” on myös terminologisesti ongelmallinen. Vastaavaa edellytystä ei koskisi muuta lupaharkintaan kuuluvaa haitta-arviointia ja erilaisen kynnyksen asettaminen elinkeinohaittoille vaatisi erityisiä perusteluja.

## **Paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**

HE-luonnoksen mukaisessa sääntelyssä (ehdotettu kaivoslain 14.2 §) pyrittäisiin vahvistamaan maanomistajien ja muiden tahojen (yleisö) osallistumismahdollisuuksia edellyttämällä vuosittain järjestettävää avointa yleisötilaisuutta. Tilaisuudessa olisi annettava selvitys:

- 1) suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista;
- 2) suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista;
- 3) tulevista tutkimustöistä;
- 4) tulevien tutkimustöiden arvioiduista ympäristö- ja muista vaikutuksista.

Säännös lisäisi etsintäyhtiölle kohdennettuja tiedonvälittämisvelvollisuuksia. Epäselvyyttä jää kuitenkin siitä, mihin selvitykset suoritettujen tutkimustöiden ympäristö- ja muista vaikutuksista pohjautuisivat ja miten näiden vaikutustietojen laadunvarmistus toteutuisi. Kun sekä etsintä- että kaivosohjelmavaiheen hyväksyttävyysohjelmat johtuvat keskeiseltä osin luottamusvajeesta hankkeista vastaavien tuottamaan tietoon, toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksien lisääminen (ilman riippumattoman, asiantuntevan elimen laatukontrollia) ei sinällään vielä tue tehokkaasti hyväksyttävyyden kohentumista. Säännös loisi kuitenkin puitteet säännöllisesti järjestettävälle avoimelle tilaisuudelle, jossa yhtiöt voisivat hyödyntää aidosti vuorovaikutteisia ja yhteistä tiedon tuotantoa tukevia menetelmiä hyväksyttävyyttä lisäävästi.

Ehdotetusta säännöksestä ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, että kaivosviranomaisen osallistuisi tilaisuuteen. Se olisi lähtökohtaisesti tarpeen, jotta etsintätoimia valvovalle kaivosviranomaiselle välittyisi paremmin maanomistajien ja muille toiminnan vaikutuspiirissä olevien havainnot ja arviot suoritettujen tutkimustöiden vaikutuksista.

#### **4 KAIVOSTOIMINTA**

*HE-luonnoksen mukainen sääntely vahvistaisi ympäristönäkökohtien asemaa kaivoslupaharkinnassa, kaivosten toiminta-aikana ja sen päätyttyä. Ympäristönäkökohtia olisi tarve vielä vahvistaa sisällyttämällä kaivostoiminnan vaikutusten tarkkailuvelvoite kaivoslakiin.*

*Uudistus vahvistaisi kuntakaavojen asemaa hallitusohjelmalinjauksen mukaisesti. Tämä tukisi kuntien ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä.*

*Kaivossääntelyn koherenssin, ympäristönsuojelun ja eri osapuolien tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta hyvin olennainen hallitusohjelmakirjaus jäisi toteutumatta: uudistus ei juurikaan edistettäisi kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista. Sitä vastoin se vahvistaisi kaivosten ympäristöhallinnan fragmentoitumista, lisäten kaivosviranomaisen sovellettavaksi tulevaa ympäristösääntelyä. Tältä osin hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano olisi tarpeen käynnistää erillisessä lakihankkeessa.*

*Haitankärsijöiden kokonaisvaltaisen tiedonsaannin varmistamiseksi HE-luonnoksen mukaista raportointivelvollisuutta yleisötilaisuuksissa olisi tarve täsmentää siten, että lainsäädännöstä tai sen esitöistä ilmenisi velvollisuus antaa selvitystä kaivostoiminnan vaikutuksista ottaen huomioon kaivostoiminnan päästöperustaiset vaikutukset (ympäristönsuojelulakiin perustuvien tarkkailujen tulokset).*



## **Ympäristönäkökohtien asema**

Useat HE-luonnoksessa ehdotetut muutokset vahvistaisivat ympäristöllisten näkökohtien asemaa kaivoslupaharkinnassa, kaivosten toiminta-aikana ja sen päätyttyä. Erityisesti seuraavia muutosehdotuksia voidaan pitää ympäristönäkökohtia ja osaltaan myös oikeustilan selkeyttä edistävinä:

- ehdotonta estettä (48.2 §) koskeva täsmennys
- vaiheittaiseen sulkemiseen (18.1 §:n kohta 5, 52.3 §:n kohta 13 ja 120 §) ja suojavaohtyhykkeiden perustamiseen (52.3 §:n kohta 9) ohjaavat säännökset
- ympäristönäkökohtien sisällyttäminen kaivosalueen ja apualueen kunnostamissäännökseen (143 §:n muutos)
- vakuussääntelyn täsmennykset ja täydennykset (108 ja 109 §:ien muutokset)
- ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus ja velvollisuus korjaaviin toimenpiteisiin (150 §:n muutokset)

Keskeisten kaivoslain ympäristösäännösten toimivuutta heikentää kuitenkin se, ettei nimenomaisesta hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta uudistuksessa edistettäisi juurikaan kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista. Luonnoksen mukaisen sääntelyn pohjalta kaivoslupamenettely ja siihen sisältyvä ympäristöllisten esteiden arviointi ja arviointi tarvittavista haittojen ehkäisykeinoista, voisi edeltää (ja käytännössä tyypillisesti myös edeltäisi) ympäristölupamenettelyä. Esimerkiksi ehdotonta ympäristöllistä luvanmyöntämistä sekä vaiheittaista sulkemista ja suojavaohtyhykkeiden tarpeita koskeva kaivoslain arviointi tehtäisiin tyypillisesti ennen kuin yksityiskohtaista selvitystä toiminnan päästövaikutuksista ja niiden ehkäisyn tarpeista olisi esitetty ympäristölupamenettelyssä.

Ympäristönäkökohtia olisi perusteltua vahvistaa tässä lakiuudistuksessa vaikutusten tarkkailun osalta. Ehdotetussa kaivoslain 18.3 §:ssä edellytetään, että yleisölle avoimessa tilaisuudessa on annettava selvitys kaivostoiminnan vaikutuksista. Lisäksi kaivoslain 6 §:n 2 kohdan mukaisesti periaatteena on kaivostoiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista on riittävä selvyys (selvilläölovelvollisuus). Kaivoslaissa ei ole kuitenkaan eksplisiittistä vaikutusten tarkkailuvelvoitetta kaivostoimintaa harjoittaessa. HE-luonnoksen mukaisesti lupamääräyssäännökset eivät ohjaisi seurantavelvoitteiden asettamiseen. *Ympäristönäkökohtia olisikin tarpeen vielä vahvistaa lakiuudistuksessa sisällyttämällä kaivostoiminnan vaikutusten tarkkailuvelvoite kaivoslakiin (mahdollisesti kaivoslupamääräyssäännökseen).* Säännös olisi tarpeen toiminnanharjoittajan selvilläölovelvollisuuden (kaivoslain 6 §:n 2 kohta) konkretisoimiseksi ja hallitusohjelmakirjauksen ”Otetaan huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” täytäntöönpanemiseksi. Lisäys tukisi myös KaivosL:n järjestelmän koherenssia.

## **Kunnan asema**

Kuntien aseman kannalta keskeisin muutos koskisi kaivoslupan kuntakaavaedellytystä. HE-luonnoksen (ehdotettu 47.5 §) mukaisesti kaivostoiminnan tulisi jatkossa ”perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.” Tämä vahvistaisi kuntien asemaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Voimaantulosäännöksen poikkeus koskisi vain alueita, joissa on kyse ”olemassa olevalle kaivokselle määrättävästä vähäisestä apualueesta tai alueesta, jolla vähäisesti laajennetaan

olemassa olevaa kaivosta.” Kaivosluvan haltijan olisi jätettävä kaivoksen laajentamista koskeva hakemus viimeistään viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämän jälkeen myös vähäisiin laajentamisiin sovellettaisiin kuntakaavavaatimusta. Poikkeus ei näyttäisi vaarantavan hallitusohjelman päätarkoituksen toteutumista kuntakaavoituksen roolin vahvistamisen osalta.

## **Paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**

HE-luonnoksen mukaisesti uudistuksessa pyritään parantamaan yleisön osallistumismahdollisuuksia säätämällä yleisötilaisuuden järjestämisvelvollisuudesta kaivosluvan hakemisvaiheessa ja vuosittain kaivoksen toimintavaiheessa.

### *Yleisötilaisuus hakemisvaiheessa*

Ehdotetun kaivoslain 39.4 §:n mukaisesti kaivosviranomaisen olisi ”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. Tarkempia säännöksiä tilaisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.” Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE-luonnos s. 79–80) mukaan ”Vuorovaikutteisen tilaisuuden tarkoituksena on täydentää kirjallista kuulemismenettelyä ja ehdotuksen tavoitteena on välittömän kuulemistilaisuuden kautta parantaa kaivoslupahakemusta koskevan vaikutusalueen tai kaivoksen vaikutusalueen asukkaiden ja muiden tahojen mahdollisuuksia saada suunnitellusta kaivoshankkeesta tai toiminnan muutoksesta tietoa. Muistutukset ja mielipiteet pitää kuitenkin jättää erikseen kirjallisina. Tilaisuudessa ei olisi tarkoitus antaa mielipiteisiin ja muistutuksiin vastauksia. Tilaisuus olisi mahdollista järjestää paikkakunnalla tai verkkotilaisuutena tai näiden yhdistelmänä.”

HE-luonnoksessa (yks.koht. perustelut) tilaisuuden luonnehditaan olevan vuorovaikutteinen, mutta muutoin perustelut viittaavat lähinnä yksisuuntaiseen tiedottamiseen. Ne eivät ohjaa toiminnanharjoittajia hyödyntämään tilaisuuksissa aidosti vuorovaikutteisia menetelmiä ja yhteistä tiedontuotantoa keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi ja hyväksyttävyyden tukemiseksi. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatuin yksisuuntaisen tiedottamisen keinoin kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä voi jopa heikentyä. Hyväksyttävyyttä ja luottamus eivät parane lisäämällä hankkeesta vastaavan tuottaman tiedon välittämistä, kun luottamusvaje koskee usein juuri kyseistä tietoa ja sen tuottamisprosessia. Tämä on tiedostettu jo 1990-luvun lakiuudistuksissa osallistumis- ja vuorovaikutussäännöksiä (erit. YVA-laki v. 1994 ja maankäyttö- ja rakennuslaki v. 1999) kehitettäessä.<sup>5</sup>

### *Yleisötilaisuudet kaivostoiminnan aikana*

HE-luonnoksen mukaisesti kaivoslain 18.3 §:ssä säädettäisiin seuraavasti:

---

<sup>5</sup> Ks. esim. Heinilä ym. 2021. Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 69–93.

”Edellä 2 momentissa säädetyn lisäksi kaivosluvan haltija on velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa on annettava selvitys:  
1) esiintymän hyödyntämisen aikataulusta, laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoittamaan, jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti;  
2) kaivostoiminnan vaikutuksista.  
Tarkempia säännöksiä yleisölle avoimesta tilaisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella”

Säännös lisäisi kaivosluvan haltijalle kohdennettuja tiedonvälittämisvelvollisuuksia. Epäselvyyttä jää kuitenkin siitä, mihin selvitykset kaivostoiminnan vaikutuksista pohjautuisivat ja miten näiden vaikutustietojen laadunvarmistus toteutuisi. Kun sekä etsintä-että kaivoshankevaiheen hyväksyttävyysongelmat johtuvat keskeiseltä osin luottamusvajeesta hankkeesta vastaavien tuottamaan tietoon, toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksien lisääminen (ilman riippumattoman, asiantuntevan elimen laatuksentrollia) ei sinällään vielä tue tehokkaasti hyväksyttävyyden kohentumista.

HE-luonnoksen mukaista raportointivelvollisuutta olisi tarve täsmentää siten, että *laista, asetuksesta tai säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenisi velvollisuus antaa selvitystä kaivostoiminnan vaikutuksista ottaen huomioon ympäristönsuojelulakiin perustuvan seurannan tulokset*. Tämä lisäisi luottamusta esitettävään vaikutustietoon, sillä YSL:n mukaisen seurannan tulokset toimitetaan myös ympäristöasiantuntijaviranomaiselle (ELY-keskus) ja ne ovat ELY-keskuksen laadunarvioinnin ja valvonnan piirissä. Vaikutustiedon raportoinnissa ei ole muutoinkaan perusteita eriyttää kaivoslain lupaharkinnan piiriin kuuluvia vaikutuksia ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvista vaikutuksista (päästöperustaiset vaikutukset). Vaikka päästöperustaiset vaikutukset sivuutetaan kaivoslupamääräyksiä asetettaessa päällekkäisyyksien välttämiseksi, kaivoslain ympäristövaikutus-käsite kattaa myös päästöperustaiset vaikutukset ja ne on otettava huomioon myös esimerkiksi kaivoslain 48.2 §:ää sovellettaessa.

## **Kaivosluvan ja ympäristöluvituksen yhteensovittaminen**

HE-luonnos ei sisällä ehdotuksia, jotka edistäisivät juurikaan kaivosluvan ja ympäristöluvituksen yhteensovittamista. Samanaikaisesti luonnoksen mukainen kaivoslakiuudistus vahvistaa kaivostoiminnan ympäristöhallinnan fragmentoitumista uudistuksen lisätessä kaivosviranomaisen sovellettaviksi tulevien ympäristösäännösten määrää. Lupien yhteensovittamiselle on vahvat perusteet muun muassa kaivosten integroidun ja koherentin ympäristöhallinnan, monikertaisten kuulemisten välttämisen, järjestelmän selkeyttämisen sekä eri osapuolien (tosiasiallisesti) tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmista.<sup>6</sup> Kaivosten ympäristöhallinnan integrointi on tarpeen myös riittävän ympäristöasiantuntemuksen varmistamiseksi kaivosten ympäristösäännöksiä sovellettaessa.

---

<sup>6</sup> Fragmentoidun ympäristöhallinnan ja monikertaisten kuulemisten ongelmia on kiteytetty esim. julkaisussa Pölönen & Halinen 2017 (Edilex) seuraavasti: ”Kaivosten ympäristövaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus johtavat vääjäämättä siihen, että erityisesti menettelyihin osallistuvien kansalaisten ja yhteisöjen, mutta myös muiden viranomaisten on hankala tunnistaa, missä menettelyssä (kaavoitusmenettelyt, YVA, kaivoslupa ja ympäristölupa) kaivostoiminnan eri ympäristökysymyksiä selvitetään ja ratkaistaan sekä, miten päätöksentekoon voi tehokkaasti vaikuttaa. Eriytetyt menettelyt aiheuttavat luonnollisesti haittaa myös kaivostoimintaa harjoittaville yhtiöille. Menettelyjen raskauden ja vaikeaselkoisuuden nostivat esiin myös kaikki tässä tutkimuksessa haastatellut henkilöt. Erityisen ongelmallisena haastateltavat pitivät kuulemismenettelyjen moninkertaisuutta.”

Ympäristöhallinnan hajauttaminen kahdelle viranomaiselle ei ole myöskään viranomaisresurssien (ja muiden tahojen resurssien) tehokkaan käyttämisen näkökulmasta perusteltua.

Kun kaivoslupamenettely voidaan luonnoksen mukaisen mallin mukaisesti suorittaa (ja käytännössä myös tyypillisesti suoritetaan) ennen ympäristölupamenettelyä, tämä heikentää merkittävästi yhteensovittamisen mahdollisuuksia myös jatkossa. Menettelyjen yhteensovittamista on uudesta ennakkoneuvottelun kaltaisesta kirjauksesta (ehdotettu 31 a §:n 3 momentti) huolimatta hyvin hankala edistää, kun laissa ei olla luonnoksen mukaisesti puuttumassa edes yhteensovittavien menettelyjen eriaikaisuuteen. Kaivosviranomaisella on jo nykyisinkin mahdollisuus vuorovaikutukseen ympäristölupaviranomaisen kanssa. Laki ei edistä kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti. HE-luonnos ei sisällä myöskään uskottavia perusteluita, miksi kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista ei ole edistetty.

Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamisen edistämisen osalta yhtenä sääntelyn kehittämisvaihtoehtona on ollut yhteensovittamislain (laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta, 784/2019) soveltaminen joko pakollisena tai pääsääntöisesti kaivoshankkeissa. Nämä sääntelyvaihtoehdot ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa.<sup>7</sup>

HE-luonnoksessa perustellaan yhteensovittamisen edistämättä jättämisen järkevyyttä sillä, ettei yhteensovittamislain soveltamisesta ole kokemuksia. Niiden ”perusteella arvioidaan tulisiko yhteensovittaminen tehdä pakolliseksi.” (HE-luonnoksen s. 10). Edelleen s. 44 mukaan ”työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnustaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta vapaaehtoisesti lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.”

Kokemusten puuttuminen uusien sääntelymallien vaikutuksista ei voi sinällään olla riittävä peruste sääntelyn kehittämättä jättämiselle. Ministeriöillä on ollut myös runsaasti aikaa selvittää yhteensovittamisen edellyttämät tietotekniset ratkaisut. Yhtenä sääntelyvaihtoehtona on ollut yhteensovittamislain säätäminen kaivoshankkeissa pääsäännöksi, josta voidaan poiketa erityisin perustein (erityisinä perusteina voisi olla alkuvaiheessa tietoteknisiin järjestelmiin liittyvät perusteet). Keskeisten hallitusohjelmakirjausten täytäntöönpanematta jättäminen tulisi perustella vakuuttavasti ja läpinäkyvästi yksin jo lainvalmisteluprosessin legitimitietin näkökulmasta.

Tarkastelussa olevaa kaivoslakiuudistusta ei ole perusteltua kuitenkaan lykätä enää tämän olennaisen kehittämistarpeen osalta. Tältä osin hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpano olisi tarpeen käynnistää erillisessä lakihankkeessa. Tässä uudistushankkeessa kaivos- ja ympäristöluvan integrointitarpeita ja -mahdollisuuksia tulisi selvittää yhteensovittamislain pakollista tai pääsääntöistä soveltamista laajemmin.

---

<sup>7</sup> Kaivoslain toimivuusarvioinnin (Vihervuori 2019, s. 35) mukaan ”Yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivosluvan ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on kuitenkin ensi vaiheen ratkaisuna vakavasti harkittava, jollei suoraan siirrytä lupien pitemmälle menevään integroimiseen”.

Joensuussa 12.4.2022

*Ismo Pölönen*

Ympäristöoikeuden professori  
Itä-Suomen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos