

Paikallisten kaivannaisalan ekosysteemien vahvistaminen Suomessa



LAPIN LIITTO



Euroopan unionin
osarahoittama

OECD: alueellisen kehityksen raportti

Paikallisten kaivannaisalan ekosysteemien vahvistaminen Suomessa



OECD

OECD on monialainen hallitustenvälinen järjestö, jonka jäsenmaiden rinnalle osallistuu sen toimintaan yhä enemmän ei-jäsenmaita eri puolilta maailmaa. Järjestön ydintehtävänä on nykyisin auttaa hallituksia tekemään yhteistyötä vahvemman, puhtaamman ja oikeudenmukaisemman maailmantalouden edistämiseksi. Erikoistuneiden komiteoidensa ja työryhmiensä verkoston kautta OECD tarjoaa foorumin, jossa hallitukset voivat vertailla politiikkakokemuksiaan, etsiä ratkaisuja yhteisiin haasteisiin, tunnistaa hyviä käytäntöjä sekä koordinoida kansallisia ja kansainvälisiä politiikkojaan. Lisätietoa osoitteesta: www.oecd.org.

OECD:n alueellisen kehityksen raportit

OECD:n Yrittäjyys-, pk-yritykset-, alue- ja kaupunkikeskuksen (Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities) julkaisee raportteja, jotka käsittelevät laajasti erilaisia aiheita, kuten alueellisia tilastoja ja analyyskejä, kaupunkien hallintoa ja taloutta, maaseudun hallintoa ja taloutta sekä monitasoista hallintoa. Työohjelmasta riippuen raportit voivat käsitellä myös erityisteemoja, kuten alueellista innovaatiotoimintaa ja verkostoja, kestävästä kehityksestä, alueellisen kasvun tekijöitä tai aluetason finanssipoliittista konsolidointia. OECD:n alueellisen kehityksen raportit julkaistaan verkkosivulla:

<http://www.oecd.org/cfe/regional-policy>.

Tämä raportti on julkaistu OECD:n yleissihteeristön alaisuudessa. Raportissa ilmaistut mielipiteet ja väitteet eivät siis välttämättä edusta OECD-maiden virallisia kannanottoja.

Tämän raportin on hyväksynyt julkaistavaksi Lamia Kamal-Chaoui, Yrittäjyys-, pk-yritykset-, alue- ja kaupunkikeskuksen (Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities) johtaja.

Tämä asiakirja sekä kaikki siihen sisältyvät tilastotiedot ja kartat eivät vaikuta minkään alueen asemaan tai suvereniteettiin, kansainvälisten rajojen ja rajalinjojen määrittelyyn eivätkä minkään alueen, kaupungin tai paikkakunnan nimeen. Tämä raportti on tehty Euroopan unionin rahoituksen avulla. Raportissa ilmaistuja näkemyksiä ei voida millään tavalla katsoa edustavan Euroopan unionin näkemyksiä.

Tämä asiakirja on *Enhancing EU Regional Mining Ecosystems to Support the Green Transition and Secure Mineral Raw Materials Supply* -hankkeen julkaisu ja sisältää yhteenvetoraportin, alueelliset profiilit ja kansalliset profiilit.

Tämä hanke on Euroopan unionin Technical Support Instrument -välineen rahoittama, ja sen on toteuttanut OECD yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

© OECD 2025



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Tämä teos on saatavilla Creative Commons Attribution 4.0 International -lisenssin mukaisesti. Käyttämällä tätä teosta hyväksyt tämän lisenssin ehdot. (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Lähdeviittaus – teos on mainittava.

Käännökset –alkuperäinen teos on mainittava, alkuperäiseen teokseen tehdyt muutokset ilmoitettava ja seuraava teksti lisättävä: Jos alkuperäisen teoksen ja käännöksen välillä on ristiriitaisuuksia, vain alkuperäisen teoksen teksti on pätevä.

Mukautukset –alkuperäinen teos on mainittava ja seuraava teksti lisättävä: Tämä on mukautus OECD:n alkuperäisestä teoksesta. Tässä mukautuksessa esitetyt mielipiteet ja argumentit eivät tule esittää OECD:n tai sen jäsenmaiden virallisina näkemyksinä.

Kolmannen osapuolen materiaali – lisenssi ei koske teoksessa olevaa kolmannen osapuolen materiaalia. Jos käytät tällaista materiaalia, olet vastuussa kolmannen osapuolen luvan hankkimisesta ja mahdollisista loukkauksvaateista. OECD:n logoa, visuaalista identiteettiä tai kansikuvaa ei saa käyttää ilman nimenomaista lupaa tai viitata siihen, että OECD tukee teoksen käyttöä.

Tästä lisenssistä johtuvat riidat ratkaistaan välimiesmenettelyssä Permanent Court of Arbitration (PCA) Arbitration Rules 2012 -sääntöjen mukaisesti. Välimiesmenettelyn paikka on Pariisi (Ranska). Välimiehiä on yksi.

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| Tiivistelmä | 4 |
| 2 Merkitys EU:n mineraalipohjaisten raaka-aineiden omavaraisuudelle | 6 |
| 3 Tärkeimmät suositukset lupamenettelyn ja kaivostoiminnan hallinnon parantamiseksi Suomessa | 13 |
| Lähdeluettelo | 15 |
| KUVAT | |
| Kuva 1.1. Kaivoshankkeet Suomessa 2022 | 7 |
| Kuva 1.2. Suomen lupamenettelyn päävaiheet | 10 |
| | |
| Taulukko 1.1. Kaivosalan kehittämiseen liittyvä kansallinen politiikka ja lainsäädäntö | 8 |

Tiivistelmä

Tämä raportti on tilannekuva-analyysi, joka keskittyy kaivostoiminnan lupamenettelyihin ja hallintoon Suomessa. Maan tarkka profiili, joka on laadittu osana Enhancing EU Regional Mining Ecosystems to Secure the Mineral Raw Material Supply and the Green Transition -hanketta, analysoi syvällisemmin muita kaivosteollisuuden osa-alueita ja niiden roolia kehityksessä, kuten politiikkakehyksiä, työmarkkinoita, innovaatiota, kiertotaloutta ympäristön kannalta kestäväen kaivostoiminnan edistämiseksi sekä alueellista infrastruktuuria.

Suomi on ympäristön kannalta kestäväen kaivostoiminnan edelläkävijä Euroopan unionissa. Maalla on vahva geologinen tietopohja, kehittynyt infrastruktuuri ja korkeatasoista osaamista koko akkuarvoketjun eri vaiheissa. Suomi on merkittävä koboltin, litiumin ja grafiitin tuottaja sekä Euroopan unionin suurin nikkelin sekä kullan tuottaja ja ainoa koboltin toimittaja litiumioniakkujen valmistukseen. Suomessa toimii myös Euroopan unionin ensimmäinen integroitu akkulaatuksen litiumhydroksidin tuotantolaitos, ja maassa on maailmanlaajuisesti arvostettu tutkimusekosysteemi, joka keskittyy kaivostoiminnan kiertotalouteen ja rikastushiekköjen hallintaan, esimerkkeinä Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) Mintec-pilottitehdas ja Oulu Mining School. Se, että vuonna 2023 malminetsintää teki 59 yritystä ja, että suorat ulkomaalaiset sijoitukset alalle ovat lisääntyneet, merkitsee sitä, että Suomi on hyvässä asemassa tukemassa Euroopan unionin vihreää siirtymää.

Viestintä kaivostoiminnasta ja lupamenettelyistä on kuitenkin edelleen merkittävä haaste. Yhteisöjen hyväksyntä kaivoshankkeille, erityisesti alkuperäiskansaan kuuluvien saamelaisten, ympäristöjärjestöjen ja poronkasvattajien keskuudessa, on haastavaa, sillä näissä ryhmissä koetaan vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa rajallisiksi ja luottamus mekanismeihin, joilla pyritään lieventämään kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia, vähäiseksi. Vaikka sääntelykehystä on pyritty uudistamaan, lupamenettelyt koetaan yhä monimutkaisiksi ja pirstaleisiksi, erityisesti viranomaisten päällekkäisten vastualueiden ja valitusmenettelyjen epäselvyyksien vuoksi.

Vastatakseen näihin huoliin Suomi on tehnyt merkittäviä uudistuksia, mukaan lukien vuoden 2021 kaivoslain muutos, vuoden 2024 kaivosmineraalivero sekä uudistettu ympäristölainsäädäntö. Vuodelle 2026 suunnitellaan uutta virastoa, joka yhdistäisi keskeiset lupaviranomaiset ja sujuvoittaisi lupamenettelyitä. Lisätoimia tarvitaan kuitenkin koordinaation parantamiseksi, luottamuksen vahvistamiseksi ja edellytysten luomiseksi EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA) mukaisten mineraalihankkeiden toteuttamiselle siten, että samalla suojellaan ympäristöä ja varmistetaan hankkeiden tuottavan enemmän hyötyä paikallisille yhteisöille. **Tähän tässä profiilissa tarjotaan 13 suositusta kahden keskeisen painopistealueen alla:**

1. Lupamenettelyn kehittäminen esimerkiksi seuraavin toimin:

- **Vahvistamalla viranomaisten välistä yhteistyötä** varmistamalla säännöllinen yhteydenpito elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) sekä aluehallintovirastojen (AVIen) välillä siirryttäessä uuteen lupavirastoon. Tämä sisältää muun muassa valitusprosessien yhteisarviointeja ja etenemisen seuranta.
- **Selkeyttämällä ohjeistuksia ja aikatauluja** sekä tukemalla lupamenettelyjen ja ympäristövaikutusten arviointien samanaikaista käsittelyä, erityisesti kaivosten

sulkemissuunnitelmien, sivuvirtojen hyödyntämisen ja parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden osalta.

- **Vahvistamalla viranomaisten toimintakykyä ja edistämällä varhaista vuoropuhelua** panostamalla henkilöstöresursseihin ja digitalisaatioon, jotta hakemusmääriä voidaan hallita tehokkaasti sekä luoda viralliset esihakemusprosessit ja hankekohtaiset ohjeistukset.

2. Kaivosalan hallinnon vahvistaminen esimerkiksi seuraavin toimin:

- **Selkeyttämällä niiden kansallisten ja alueellisten toimijoiden rooleja ja vastuita**, jotka panevat täytäntöön EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA) ja Suomen uudistetun kansallisen mineraalistrategian, sekä parantamalla läpinäkyvyyttä ja viestintää kaivosalan sääntelystä sekä hallinnosta ja lupamenettelyistä laajentamalla yleisön osallistumisen välineitä.
- **Rakentamalla sidosryhmien välistä luottamusta** vahvistamalla Suomen vastuullisen kaivostoiminnan standardin legitimitettä ja osallistavuutta, luomalla virallisia kansallisia vuoropuhelufoorumeita sekä levittämällä hyviä käytäntöjä sidosryhmien ja kuntien osallistumisesta.

2 Merkitys EU:n mineraalipohjaisten raaka-aineiden omavaraisuudelle

Kansallinen mineraalinäkymä

Suomi on yksi Euroopan unionin johtavista kaivosmaista, jolla on vahva geologinen tietopohja, merkittävä malmipotentiali ja hyvin kehittynyt infrastruktuuri. Maa on jo suuri kobolttin, kullan, nikkelin, litiumin, grafiitin sekä muiden kriittisten mineraalien tuottaja. Suomi on EU:n johtava kobolttin tuottaja litiumioniakkuja varten ja jalosti noin 10 % maailman kobolttituotannosta vuonna 2021, samoin kuin merkittäviä määriä nikkeliä ja kultaa. Maassa sijaitsevat EU:n suurimmat nikkelivarat, ja Suomi on aktiivinen koko akkutuotantoketjussa, mukaan lukien raaka-aineiden kaivaminen ja jalostus, akkujen valmistus sekä kiertotaloustoimet, kuten akkujen kierrätys.

Vuonna 2022 Suomi sijoittui kaivosalan investointien houkuttelevuudessa EU:n toiselle sijalle ja suoriutui kilpailukykyisesti useilla osa-alueilla, kuten kaupan esteissä, poliittisessa vakaudessa, työvoimasääntelyssä ja infrastruktuurissa. Suomi voi edelleen vahvistaa toimintaympäristöään parantamalla lupamenettelyitä, sillä tällä hetkellä maa sijoittuu heikosti ympäristölupiin liittyvän epävarmuuden osalta sekä vahvistamalla kaivospolitiikkaa, viestintää ja tiedonvaihtoa alueellisten sidosryhmien kesken.

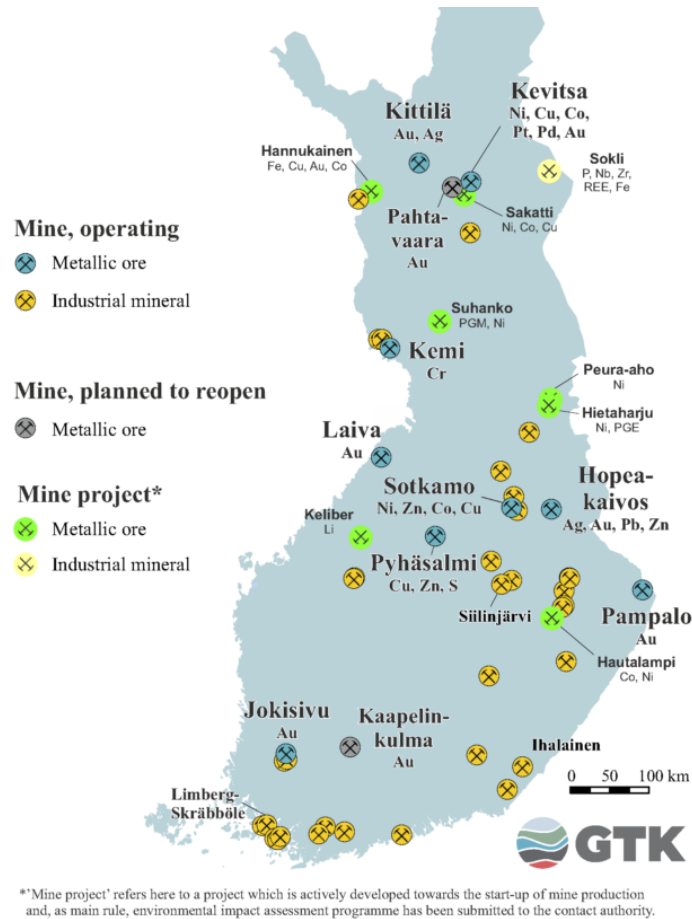
Suomen merkitys EU:n kaivostoiminnan arvoketjussa

Suomessa on:

- Euroopan unionin laajimmat kobolttiesiintymät
- Euroopan unionin suurin nikkelin ja kullan tuotanto.
- EU:n ainoa laitos, jossa mineraalitutkimuslaboratoriot yhdistävät teollisen mittakaavan pilottirikastamoon (GTK Mintec Outokummussa)
- Euroopan unionin ensimmäinen integroitu tuotantolaitos, jossa tuotetaan akkutasoista litiumhydroksidia
- yksi Euroopan unionin edistyneimmistä kaivannaisalan oppilaitoksista (Oulu Mining School)
- Euroopan unionin ainoa kromiittikaivos, joka tuottaa vähähiilistä ruostumatonta terästä
- 59 yritystä, jotka raportoivat malminetsinnästä Suomessa
- 94 miljoonaa euroa suoria ulkomaisia investointeja malminetsintään (17 % enemmän kuin edellisenä vuonna)
- 284 kairauskilometriä (kasvua 3,6 % edellisvuodesta)

Lähde: Tukes (2024^[3]), "Kaivostoiminnan investoinnit kasvoivat 2023", https://tukes.fi/-/malminetsinnan-ja-kaivostoiminnan-investoinnit-kasvoivat-2023?languageId=en_US#1fbc3b0a.

Kuva 2.1. Kaivoshankkeet Suomessa 2022



Huomautus: *"Kaivoshanke" tarkoittaa tässä yhteydessä hanketta, jota kehitetään aktiivisesti kaivostuotantoa varten ja jonka ympäristövaikutusten arviointi on toimitettu viranomaiselle. Lähde: GTK (2022^[4]), "Exploration and mining update", <https://www.gtk.fi/app/uploads/2021/02/Exploration-and-mining-update.pdf>.

Taulukko 2.1. Kaivosalan kehittämistä koskeva kansallinen politiikka ja lainsäädäntö

| Politiikka, strategia tai laki | Kuvaus ja päätavoitteet | Tärkeimmät päivitykset | Arvio |
|---|---|---|---|
| Kansallinen mineraalistrategia 2025 | Päivitys Suomen vuonna 2010 julkaistuun kansalliseen mineraalistrategiaan, jossa uusi strategia huomioi vihreän siirtymän moderneja mineraalitarpeita, korostaa kestäviä kaivostoimintakäytäntöjä ja varmistaa mineraalien vakaan saatavuuden teknologian ja vihreän energian aloille. | Verrattuna vuoden 2010 kansalliseen mineraalistrategiaan tämä strategia pyrkii tasapainottamaan lupamenettelyn nopeuttamista sekä ympäristönsuojelun sekä lieventämään kaivostoiminnan vaikutuksia Suomen ekosysteemeihin ja paikallisiin yhteisöihin, mukaan luettuna saamelaiset alkuperäiskansana. | Strategia auttaa luomaan yhtenäisen vision ja strategisen lähestymistavan kaivostoiminnan roolille kansallisessa kehityksessä, selkeyttäen suomalaisen mineraaliklusterin asemaa ja keskeisiä painopisteitä. Strategia on laadittu kuulemismenettelyn kautta, johon osallistui useita sidosryhmiä ja alueellisia edustajia. On tärkeää tarkentaa alueellisten viranomaisten ja yhteisöryhmien roolia sen toimeenpanossa ja seurannassa. |
| Suomen kaivoslaki (2021) | Vuonna 2021 uudistetun lain tavoitteena on parantaa kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia sekä varmistaa ympäristönsuojelullisia näkökulmia. | Olennaiset muutokset: <ul style="list-style-type: none"> Kunnan hyväksyntä kunnan maankäyttö- ja kaavoitussuunnitelmassa kaivosluvan edellytyksenä. Malmineitsintäluvan haltijan velvollisuus järjestää yleisötilaisuuksia sekä tiedottaa yleisölle suunnitelluista ja käynnissä olevista töistä. Tiukennetut edellytykset malmineitsintälupien jatkamiselle sekä lyhennetty varausaika. | Laki parantaa paikallisen asukkaiden, maanomistajien ja paikallishallinnon oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Se edellyttää, että muut elinkeinotoiminnot ja ympäristönäkökohdat otetaan entistä vahvemmin huomioon lupaharkinnassa. Lakia voidaan muuttaa kaivoslupamenettelyn tehostamiseksi, erityisesti poistamalla kaavoitusvaatimus kaivosluvan edellytyksenä. Tämä mahdollistaisi kaavoitusprosessin etenemisen omana prosessinaan, rinnakkain kaivosluvan myöntämistä koskevan oikeudellisen menettelyn kanssa. |
| Suomen kaivosmineraalivero (tammikuu 2024) | Laki lisää kuntien verotuloja kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten ulkoisvaikutusten kompensoimiseksi. Se koskee kaikkia Suomessa louhittuja mineraaleja, eli sekä Suomessa jalostettavia että ulkomaille jalostettaviksi vietäviä mineraaleja. | Kaivosmineraalivero yrityksille: 60 % kaivosyritysten liikevaihdosta ohjataan niihin kuntiin, joissa kaivos sijaitsee ja 40 % valtiolle: 0,6 % vero metallimineraalien malmissa olevan metallin verotusarvosta. 0,2 € per kaivettu tonni ei-metallisia mineraaleja varten, perustuen kaivettujen mineraalien määrään. | Lain vaikutuksia ja seurauksia kunnille voitaisiin selkeyttää, mukaan lukien mahdollisuus, että myös kaivoskunnan lähellä sijaitsevat kunnat, jotka kokevat kaivostoiminnan negatiivisia ulkoisvaikutuksia, voisivat hyötyä verotuloista. |
| Ympäristölainsäädäntö: <ul style="list-style-type: none"> Ympäristönsuojelulaki (2014) Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (2017) Luonnonsuojelulaki (2023) | Ympäristönsuojelulaki: Lain tarkoituksena on estää saastumista, vähentää päästöjä, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskeviin päätöksiin. Laki koskee kaikkea teollista toimintaa, joka saattaa aiheuttaa ympäristön saastumista. | Ympäristönsuojelulaki: Viimeaikaiset uudistukset ovat pyrkineet virtaviivaistamaan ja nopeuttamaan pitkää lupamenettelyä, mutta haasteita aiheuttavat edelleen EU:n ympäristölainsäädännön lisääntyminen sekä toimivaltaisten ympäristöviranomaisten henkilöstöpula. Laki ympäristövaikutusten | Ympäristönsuojelulaki: Lain tulkinta on tiukentunut viime vuosina, mikä on lisännyt ympäristötekijöiden huomioon ottamista ja seurantaan sekä paikallisten sidosryhmien osallistumista. Tämä on osaltaan lisännyt paikallisen hyväksynnän tärkeyttä kaivosyhtiöille. |

| Politiikka, strategia tai laki | Kuvaus ja päätavoitteet | Tärkeimmät päivitykset | Arvio |
|--------------------------------|--|--|--|
| | <p>Laki ympäristövaikutusten arvioinnista: Laki velvoittaa arvioimaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutuksia.</p> <p>Luonnonsuojelulaki: Laki asettaa uusia vaatimuksia erityisesti etsintätöiden harjoittajille, mutta myös olemassa oleville kaivoshankkeille.</p> | <p>arvioinnista: Viimeisimpiin muutoksiin kuuluu kansalaisten parempi osallistumismahdollisuus ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA), mukaan lukien julkiset kuulemiset, YVA-menettelyn pakollinen digitalisointi avoimuuden varmistamiseksi sekä kumulatiivisten vaikutusten, eli alueella toimivien hankkeiden yhteisvaikutuksen, huomioiminen.</p> <p>Luonnonsuojelulaki: Uudistuksessa kiellettiin etsintätöet tietyillä luonnonsuojelualueilla, viranomaisia veloitetaan ottamaan uhanalaiset lajit huomioon lupaharkinnassa ja maankäytön suunnittelussa, ja yrityksille sallitaan vapaaehtoinen ekologinen kompensatio.</p> | <p>Laki ympäristövaikutusten arvioinnista: Uusia kaivoshankkeita tarkastellaan alueella jo toimivan päästöjä aiheuttavan toiminnan rinnalla kumulatiivisten vaikutusten tunnistamiseksi. Jatkuva seuranta ja raportointivaatimukset mahdollistavat laajemman yhteisön osallistumisen ympäristönsuojeluun.</p> |

Näiden poliittisten päätösten ja säädösten lisäksi on olemassa muita kansallisia toimia, joilla pyritään parantamaan kaivosalan hallintoa eri puolilla Suomea, mukaan lukien Suomen vastuullisen kaivostoiminnan standardi¹. Vaikka tämä standardi on toiminut luotettavana ohjenuorana ja vertailukohtana kaivoshankkeiden taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arvioinnissa, ympäristöjärjestöjen, poronhoitajien ja saamelaisten vetäytyminen on heikentänyt sen mahdollisuuksia hyödyntää yhteisöjen panosta kestävä kaivostoiminnan tunnistamisessa. Ryhmät irtautuivat prosessista kritisoiden, että päätöksenteko painottui liiaksi teollisuuden eduksi sen jälkeen, kun standardin hallinta siirrettiin Kaivosteollisuus ry:lle (FinnMin).

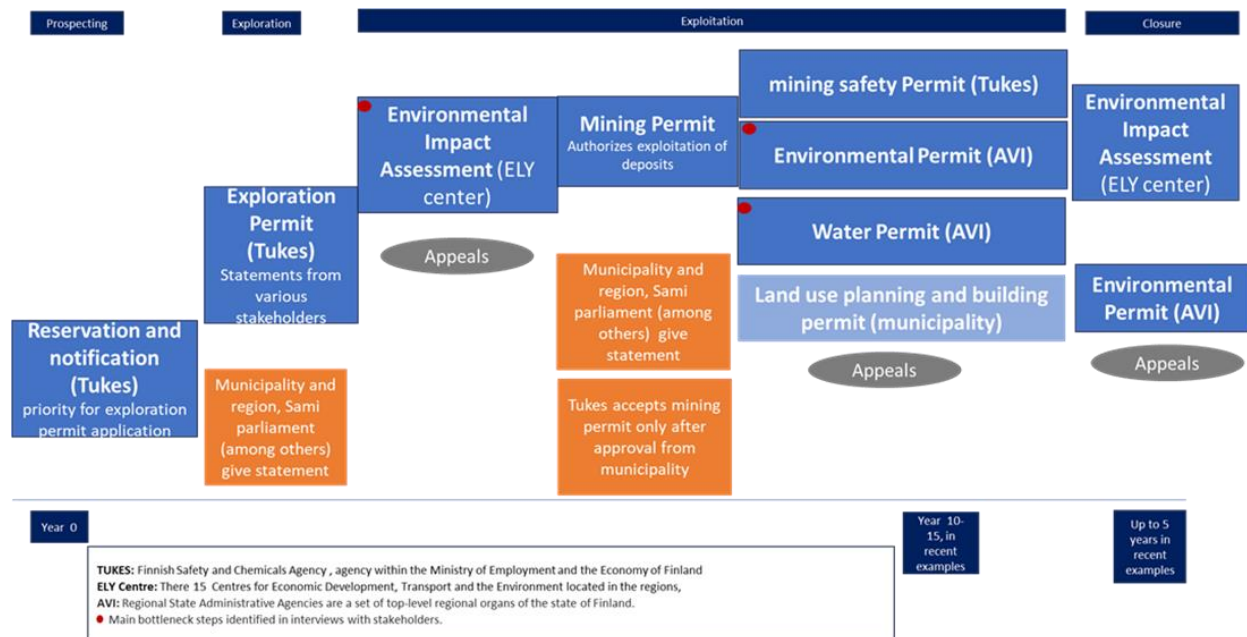
Vaikka nämä säädökset ja kansalliset kaivosalan standardit asettavat tärkeitä odotuksia Suomen kaivosalalle, kansallisia toimia tarvitaan edelleen edistämään vuoropuhelua eri sidosryhmien välillä ja tukemaan aluehallintoa entistä virtaviivaisempien ja kestävämpien kaivosprosessien edistämiseksi sekä kansallisen mineraalistrategian ja EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA) tavoitteiden toteuttamisessa.² Tätä varten Työ- ja Elinkeinoministeriö asetti huhtikuussa 2024 työryhmän tukemaan CRMA:n kansallista käyttöönottoa. Tämä työryhmä ja asetuksen täytäntöönpano hyötyisivät kaivosalasta tiedon pohjalta toteutetusta, yhtenäisestä ja johdonmukaisesta viestinnästä, mukaan lukien institutionaaliset välineet sosiaalisten ja ympäristövaikutusten lieventämiseksi sekä yhteisöjen osallistumismahdollisuudet. Tällainen viestintä voisi auttaa hälventämään kaivosalaan liittyviä virheellisiä käsityksiä, vahvistamaan luottamusta instituutioihin ja mahdollistamaan alueiden hyödyntävän uusia kaivoshankkeita.

Suomen lupamenettely

Suomen kaivoslupamenettely tarjoaa kattavan kehyksen kaivostoiminnan asianmukaisen sääntelyn ja kestävien kaivostoimintakäytäntöjen edistämiseksi. Kaivoslupien hyväksymiseen osallistuvat keskeiset kansalliset viranomaiset ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa kaivoslupaviranomaisena, aluehallintovirastot (AVI), jotka on perustettu valtion alueellisiksi toimielimiksi vastaamaan peruspalveluista ja lakisääteisistä luvista, sekä elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), jotka toimivat alueilla valvontaviranomaisina ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) hyväksyvinä tahoina. Suomessa lupa- ja valvontaviranomaiset on erotettu toisistaan valtion tasolla. Kunnallisella tasolla lupaviranomainen myös valvoo myöntämäänsä lupaa, ja valvontaviranomainen saa toiminnanharjoittajalta vuosittaisen raportin, johon sisältyvät kaikki toiminnassa tapahtuneet muutokset.

Kuva 2.2. Suomen kaivoslupamenettelyn keskeiset vaiheet:



Lähde: Perustuu aluehallinnon tietoihin.

Lupamenettelyn suurimmat haasteet

Tällä hetkellä lupamenettelyssä on mukana useita kansallisia viranomaisia ja siihen sisältyy useita valitusmahdollisuuksia. Kuitenkin menettelyssä ei ole selkeää tahoa, joka koordinoisi ja priorisoisi kokonaisuutta viranomaisten ja prosessien välillä, mikä tekee koko prosessista pitkän ja monimutkaisen. Tämä vaikeuttaa menettelyn virtaviivaistamista siten, että se täyttäisi EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA) vaatimukset, kuten käsittelyaikojen lyhentämisen. Kansallisten ympäristöjärjestöjen kohdennettu vastustus kaivoshankkeita kohtaan lisää myös valitusten määrää, sillä YVA-menettelyn aikana tehtävien valitusten määrää ei ole rajoitettu. Lupamenettelyn keskeisiä pullonkauloja ovat:

- **Tekniset haasteet**, jotka vaikuttavat kaivoslupien hakemiseen ja käsittelyyn
- Henkilöstön osaaminen ja systemaattinen lähestymistapa valitusten käsittelyyn ja lupien myöntämiseen valtion virastoissa on rajallinen.
- Jotkut yritykset, erityisesti uudet hankkeet, kokevat vaikeaksi täyttää kaikki lupamenettelyssä vaadittavat analyysit ja selvitykset, ja lähettävät hakemuksia, joissa on puutteellista tietoa, erityisesti parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikkoihin ja sulkuprosessiin liittyen. Tämä viivästyttää lupien hyväksymistä.

- **Viestintä- ja ohjeistusongelmat** lupamenettelyn ymmärtämisessä ja seuraamisessa
- Vaikka kansalliset virastot pyrkivät jatkuvasti tarjoamaan ajantasaista ohjeistusta, liittyy edelleen epävarmuuksia siihen, mitä tietoja on toimitettava, erityisesti YVA-menettelyssä sekä sulkuprosessien yksityiskohtien, ympäristöriskien ja rikastushiekkujen hallinnan osalta. Erityistä tiedottamista tarvitaan hankkeissa, jotka sijaitsevat lähellä Natura 2000 -alueita, mukaan lukien niiden arviointi- ja lieventämistoimet.
- Lisäksi on tarpeen selventää sidosryhmille ja yrityksille, jotka haluavat käsitellä valituksia tai korjaustoimia, mikä viranomainen vastaa mistäkin, sillä eri virastot käsittelevät samankaltaisia asioita, esimerkiksi Aluehallintovirastot ympäristölupien ja ELY-keskukset YVA-menettelyn osalta.
- **Virastojen välisen koordinoinnin haasteet**, erityisesti ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen välisessä viestinnässä sekä YVA-menettelyn ja ympäristölupien tarkistusten ja päivitysten johdonmukaisessa käsittelyssä. Vaikka meneillään oleva molempien virastojen yhdistäminen voi parantaa tehokkuutta ja vähentää tiedon puutteita, viralliset ja järjestelmälliset tiedotuskanavat molempien organisaatioiden välillä on varmistettava.
- **Lainsäädännölliset haasteet** liittyvät ympäristölainsäädännön yhtenäisen tulkinnan puutteeseen, mikä aiheuttaa eroja tiettyjen säännösten tulkinnassa. Lisäksi voidaan harkita samanaikaisten lupamenettelyjen mahdollisuutta, esimerkiksi kaivoslupamenettelyn sallimista samanaikaisesti kaavoitusprosessin kanssa, joka tällä hetkellä on kaivosluvan edellytys.
- **Haasteet EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA) vaatimuksiin mukautumisessa**, erityisesti resurssien ja kansallisen lainsäädännön viitekehyksen osalta. Kansallisen lainsäädännön on oltava yhteneväinen kriittisten raaka-aineiden asetuksen kanssa ja selvennettävä esimerkiksi EU:n "strategisten hankkeiden" vahvistusaikataulu sekä alueellisten ekosysteemien rooli näissä hankkeissa.

Tämänhetkiset toimet lupamenettelyn haasteiden ratkaisemiseksi

- **Parannettu yhteistyö lupaviranomaisten välillä:** Tällä hetkellä suunnitelmissa on yhdistää ympäristölupia myöntävät viranomaiset (Aluehallintovirastot (AVI)) ja valvovat viranomaiset (ELY-keskukset) yhdeksi kansalliseksi virastoksi vuoteen 2026 mennessä. Tavoitteena on virtaviivaistaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Suunnitelma sisältää lainsäädännön ja organisaatorakenteen mukauttamisen siten, että uuden viraston kautta ympäristöön liittyvät lupamenettelyt (esim. ympäristö- ja vesiluvat, ympäristövaikutusten arvioinnit) voidaan koordinoida aikatehokkaasti, mikä johtaa yhteen hallinnolliseen päätökseen, josta voidaan valittaa, kuten Tanskassa tai Islannissa ⁽⁵⁾. Lisäksi ehdotetaan sähköistä lupapalvelua, jotta luvat olisivat julkisesti saatavilla.
- **Vihreän siirtymän hankkeiden priorisointi:** Vuoden 2023 ympäristölain uudistus otti käyttöön priorisointijärjestelmän, jonka avulla tietyt vihreän siirtymän mukaiset hankkeet (esim. uusiutuvan energian projektit, akkumateriaalien uudelleenkäyttö) voidaan käsitellä etusijalla lupamenettelyssä. Vaikka lainsäädännössä on asetettu 12 kuukauden käsittelyaikataavoite, se ei ole sitova, ja AVI-virastoilla on jo sisäinen 10 kuukauden tavoite käsittelylle. Tämä jättää epäselväksi, onko vihreän siirtymän priorisointitastuksesta todellista etua.
- **Parannettu ympäristövalvonta:** Keväästä 2023 lähtien kansallinen lainsäädäntöhanke on pyrkinyt parantamaan ympäristönsuojelun tasoa koko niiden elinkaaren ajan. Tavoitteena on estää ja vähentää pitkäaikaisia ympäristövaikutuksia sekä varmistaa, että kaivosten ympäristönsuojeluun kiinnitetään huomiota kaikissa tilanteissa. Lisäksi hankkeella pyritään virtaviivaistamaan kaivosten

ympäristölupamenettelyjä selkeyttämällä lupahakemusten sisältövaatimuksia ja lupamääräyksiä ⁽⁶⁾.

- **Parannettu jätteidenhallinta:** Kaivannaisjätteitä koskeva direktiivi pyrkii vastaamaan jätteidenhallintaan liittyviin haasteisiin. Keskeisiä asiakirjoja kaivosjätteiden vaikutusten hallinnassa ovat kaivannaisjätteiden jätehuoltosuunnitelma ja sulkemissuunnitelma, jotka ovat vaatimuksena ympäristölupaa myönnettäessä.
- **Muutoksia, jotka mahdollistavat lupien samanaikaisen käsittelyn:** Vuoden 2023 kaivoslakiin tehdyt muutokset sisältävät säännöksiä, jotka parantavat useiden hankkeeseen liittyvien lupien samanaikaista käsittelyä, esimerkiksi mahdollisuuden neuvotella hankkeen kannalta relevanttien viranomaisten kanssa sekä veloitteen tarjota ohjausta hakijoille.
- **Samanaikainen sulkeminen:** Lainsäädäntö kannustaa yrityksiä sulkemaan samanaikaisesti niitä kaivoksen osia, joita ei enää tarvita toiminnassa. Tämä auttaa varmistamaan, että toimija huolehtii sulkemisesta odotetulla tavalla ja minimoi kaivostoiminnan vaikutukset.

3 Tärkeimmät suositukset lupamenettelyn ja kaivostoiminnan hallinnon parantamiseksi Suomessa

Lupamenettelyn kehittämiseksi

- **Virastojen välisen yhteistyön kehittäminen tulevassa** ELY-keskusten ja AVI-virastojen yhdistämisessä säännöllisen ja strukturoidun viestinnän sekä koordinaatiokokousten avulla. Näiden tulee tukea strategisten painopisteiden yhteensovittamista, valitusten käsittelyä integroidusti sekä uuden viraston toiminnan säännöllistä arviointia.
- Parantaa yrityksille suunnattua viestintää ja ohjeistusta:
- **Laaditaan selkeät ohjeet** lupamenettelyssä ja YVA-menettelyssä vaadittavasta tiedosta (mukaan lukien se, mitkä toiminnan muutokset edellyttävät uutta lupaa) sekä lupien enimmäiskäsittelyajoista. Tämä sisältää Kainuun ELY-keskuksen käynnissä olevien ad hoc -toimien hyödyntämisen kaikkien lupaviranomaisten ja yritysten tiedon selkeyttämiseksi, erillisten ohjeiden laatimisen sulkemisluvulle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan tarkistuslistojen kokoamisen.
- **Selkeytetään valtionhallinnon mekanismeja CRMA-asetuksen toimeenpanossa**, jotta varmistetaan resurssit ja kansallisen kaivospolitiikan uudistusten yhdenmukaisuus CRMA:n vaatimusten kanssa. Tähän kuuluu myös strategisten hankkeiden hyväksymisaikataulujen määrittäminen.
- **Hyödynnetään olemassa olevia tiedonvälityskäytänteitä** hyvien toimintatapojen jakamiseksi yritysten ja ELY-keskusten välillä YVA-menettelyyn liittyen. Esimerkiksi Kainuun ELY-keskuksen järjestämää webinaarisarjaa voitaisiin vakiinnuttaa säännöllisyyden ja valtakunnallisen kattavuuden osalta.
- **Harkitaan vaatimusta arvioida sivutuotteiden potentiaalista hyödyntämistä** mineraalien louhinnassa, jolloin ne muutoin päätyisivät jätteeksi, sekä **arvioida rikastushiekasta talteen otettavien materiaalien mahdollisuudet** osana ympäristölupahakemusta tai YVA-menettelyä. Tämä voisi kannustaa kaivosyrityksiä laatimaan suunnitelmia sivutuotteiden hyödyntämisestä jo kaivoksen suunnitteluvaiheessa, ennen kuin niistä tulee jätettä, ja edistää hankkeita, joissa rikastushiekasta otetaan talteen arvokkaita mineraaleja. Tämä voisi myös vähentää hallinnollista taakkaa, kun tällaisille projekteille ei tarvitsisi hakea uusia ympäristölupia myöhemmässä vaiheessa, ja hankkeet voisivat hyötyä CRMA-asetuksen mukaisista nopeutetuista lupamenettelyistä.
- Parannetaan hallinnon kapasiteettia ja ketteryyttä lupien käsittelyssä, valitusten ratkaisemisessa ja toimialan valvonnassa:

- **Lisäämällä henkilöstöresursseja ja edistämällä lupamenettelyiden ja valvonnan digitalisaatiota.** Kaivoslupien käsittelylle asetettujen nopeutusmenettelyjen ja määräaikojen toteuttaminen edellyttää merkittävää henkilöstökapasiteettia ja järjestelmällistä tiedonkulkua. Sekä teknistä osaamista että henkilöstön riittävää määrää tarvitaan myös sen varmistamiseksi, että hankkeet täyttävät korkeat ympäristövaatimukset ja että riskejä voidaan ennakoida.
- **Luomalla järjestelmällinen toimintatapa valitusten analysointiin ja käsittelyyn** valtion virastoissa ja tuomioistuimissa, sillä valituksissa voi toistua samoja huolenaiheita eri hankkeissa. Lupamenettelyn sähköistä tiedonvaihtojärjestelmää voidaan hyödyntää avoimuuden, selkeyden ja lupamenettelyn kaikkien vaiheiden seurannan parantamiseksi.
- **Arvioimalla maankäyttösuunnitelman poistamista kaivosluvan edellytyksenä tai sen rinnakkaista hyväksymistä** kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä. Tämä voisi mahdollistaa maankäytön suunnittelun ja muiden lupamenettelyjen etenemisen erillään toisistaan ja helpottaa ristiriitojen ratkaisua valtakunnallisella tasolla.

Kaivosalan hallinnon parantamiseksi

- Selkeyttää institutionaaliset kanavat EU:n ja kansallisten rahoituslähteiden hyödyntämiseksi kaivostoiminnan tukena alueellisessa kehityksessä. Tämä sisältää pienten ja keskisuurten yritysten sekä paikallishallintojen integroimisen osaksi kaivostoiminnan arvoketjua, malminetsinnän innovaatioiden edistämisen ja kiertotalouskäytäntöjen vahvistamisen. Kansallinen rahoitusinstrumentti tai kaivosalaan liittyvä erityinen innovaatio-ohjelma (esimerkiksi Business Finlandin kautta) voisi tukea toimialan tutkimus- ja kehityspanostuksia nykyistä tehokkaammin.
- Hyödyntää kansallista mineraalistrategiaa selkeyttämään julkisesti kaivostoiminnan roolia kansallisessa kehityksessä, lisäämään tietoisuutta olemassa olevista ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten seurannan välineistä, korjaamaan moderniin kaivostoimintaan liittyviä väärinkäsityksiä sekä määrittämään mekanismit kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen toimeenpanolle ja alueiden roolille tässä prosessissa.
- Määritellä alueiden roolit ja koordinaatiotyökalut kansallisen mineraalistrategian toimeenpanossa ja seurannassa.
- Tukea alueita sidosryhmien osallistumisen vahvistamisessa kaivostoimintaan liittyvässä päätöksenteossa kehittämällä kohdennettuja viestintäkanavia yhteisöjen osallistamiseksi ja hyvien käytäntöjen vaihdon edistämiseksi kuntien ja alueiden välillä.
- Vahvistaa ja kehittää vuoropuhelua kaivostoimialan sidosryhmien välillä (mukaan lukien ympäristöjärjestöt, poronhoitajat ja saamelaiset) kansallisella tasolla sekä tukea kaivosalueita tämän vuoropuhelun edistämiseksi. Tämä voidaan toteuttaa joko vahvistamalla Suomen vastuullisen kaivostoiminnan standardin hallintoa lisäämällä ympäristöjärjestöjen edustusta tai perustamalla virallisia vuoropuheluryhmiä tukemaan yhteisölähtöisiä ympäristöseurantamekanismeja.

Lähdeluettelo

- Fraser Institute (2022), *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2022*, [2]
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2022.pdf>.
- GTK (2022), "Exploration and mining update", Geologian tutkimuskeskus, [4]
<https://www.gtk.fi/app/uploads/2021/02/Exploration-and-mining-update.pdf>.
- IEA (2023), *Finland 2023: Energy Policy Review*, International Energy Agency, Paris, [1]
<https://www.iea.org/reports/finland-2023>.
- Ympäristöministeriö (2023), "Government proposal for the development of environmental regulation of mines", <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM012:00/2023>. [6]
- Pohjoismaiden ministerineuvosto (2022), "Pöytäkirja työpajasta 22.-23.3.2022", [5]
<https://pub.norden.org/temanord2023-522/annex-1-minutes-from-the-workshop-on-22-and-23-march-2022.html>.
- Tukes (2024), "Malminestintä ja kaivostoiminnan investoinnit kasvoivat 2023", https://tukes.fi/-/malminetsinnan-ja-kaivostoiminnan-investoinnit-kasvoivat-2023?languageld=en_US#1fbc3b0a. [3]

Huomiot

¹ Suomen vastuullisen kaivostoiminnan standardi otettiin Suomen vastuullisen kaivostoiminnan verkoston käyttöön vuonna 2014. Verkoston johtokuntaan kuuluu useiden eri sidosryhmien jäseniä ja sen puheenjohtaja toimii Ympäristöministeriön pysyvä sihteerinä. Tämä on Suomen vapaaehtoinen standardi kohti vastuullisempaa kaivostoimintaa (TSM), jossa hyödynnettiin Kanadan TSM-protokollaa Suomen tilanteeseen. Kanadan kaivosalan liiton (Mining Association of Canada) loi TSM:n vuonna 2004 ja se on maailmanlaajuisesti tunnustettu vastuullisuusstandardi kaivosteollisuudelle. Se auttaa seuraamaan ja kehittämään kestäviä toimintatapoja kaivosteollisuudessa 11 protokollan kautta, jotka keskittyvät 2 pääalueelle: Yhteisöt ja Ihmiset sekä Ympäristöhallinto. Joka vuosi kaivokset käyttävät TSM-standardia raportoidakseen protokollasta ja sen indikaattoreista, jotka toimivat myös perustana joka kolmas vuosi suoritettavalle ulkoiselle tarkastukselle.

² EU:n kriittisiä raaka-aineita koskeva asetusta (CRMA) tuli voimaan maaliskuussa 2024 ja niiden tavoitteena on vauhdittaa kriittisten mineraalien hankkeita vahvistamaan Euroopan unionin omavaraista materiaalituotantoa vihreän siirtymän tukemiseksi. Tämä lainsäädäntö velvoittaa EU-jäsenmaita ottamaan käyttöön toimia, kuten nopeutettuja aikatauluja lupien myöntämiselle ja tukea kiertotalouden hankkeille kuten kierrätykselle. Erityinen asema annetaan "strategisille hankkeille", jotka täyttävät nämä vaatimukset.

¹ Suomen vastuullisen kaivostoiminnan standardi otettiin Suomen vastuullisen kaivostoiminnan verkoston käyttöön vuonna 2014. Verkoston johtokuntaan kuuluu useiden eri sidosryhmien jäseniä ja sen puheenjohtaja toimii Ympäristöministeriön pysyvä sihteeri. Tämä on Suomen vapaaehtoinen standardi kohti vastuullisempaa kaivostoimintaa (TSM), jossa hyödynnettiin Kanadan TSM-protokollaa Suomen tilanteeseen. Kanadan kaivosalan liiton (Mining Association of Canada) loi TSM:n vuonna 2004 ja se on maailmanlaajuisesti tunnustettu vastuullisuusstandardi kaivosteollisuudelle. Se auttaa seuraamaan ja kehittämään kestäviä toimintatapoja kaivosteollisuudessa 11 protokollan kautta, jotka keskittyvät 2 pääalueelle: Yhteisöt ja Ihmiset sekä Ympäristöhallinto. Joka vuosi kaivokset käyttävät TSM-standardia raportoidakseen protokolasta ja sen indikaattoreista, jotka toimivat myös perustana joka kolmas vuosi suoritettavalle ulkoiselle tarkastukselle.

² EU:n kriittisiä materiaaleja koskevat säädökset tulivat voimaan maaliskuussa 2024 ja niiden tavoitteena on vauhdittaa kriittisten mineraalien hankkeita vahvistamaan Euroopan unionin omavaraista materiaalityöntantaa vihreään siirtymään. Tämä lainsäädäntö velvoittaa EU-jäsenmaita ottamaan käyttöön toimia, kuten nopeutettuja aikatauluja lupien myöntämiselle ja tukea kiertotalouden hankkeille kuten kierrätykselle. Erityinen asema annetaan ”strategisille hankkeille”, jotka täyttävät nämä vaatimukset.

Huomautus

Tämä raportin suomenkielinen käännös on laadittu osana **Lapland Mining Hub – Lapin kaivannaisalan ekosysteemin kick off** -hanketta, joka on toteutettu Lapin liiton myöntämällä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoituksella.



LAPIN LIITTO



**Euroopan unionin
osarahoittama**