



25.10.2022

Talousvaliokunta

Viite Lausunto- ja kuulemispyyntö 12.10.2022

Asia HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN YMPÄRISTÖLUPAVASTUUALUEIDEN LAUSUNTO KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA

Hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on parantaa kaivosten ympäristönsuojelua uudistamalla kaivoslakia. Asetettu tavoite on hyvä ja kannatettava. Tavoitteiden tehokas toteuttaminen kaivoslain muutoksella on kuitenkin jossain määrin hankalaa.

Suomessa teollisen toimintojen päästöjen aiheuttamaa pilaantumista on perinteisesti rajoitettu ympäristönsuojelulaisissa ja siihen liittyvässä ympäristölupamenettelyssä. Ympäristönsuojelulain keskeisenä tarkoituksena on ehkäistä ympäristöön kohdistuvia päästöjä ja niistä aiheutuvaa pilaantumista ja sen vaaraa, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Teollisten toimintojen, kuten kaivostoiminta, ympäristönsuojelulain mukaisten tarkoitusten toteutumista valvotaan ennakoivana ympäristölupaprosessilla.

Kaivosten ympäristölupamenettely toimii lähtökohtaisesti hyvin. Ympäristönsuojelun vaatimustaso vastaa hyvin muiden keskeisten kaivosmaiden tasoa, eikä kaivosten lupien mukaisista päästöistä ei ole aiheutunut merkittävää pilaantumista. Teollisuudenalan osaaminen ja ymmärrys kaivosten toiminnanaikaisten päästöjen vähentämisestä ja sulkemis- ja jälkihoitotoimenpiteisiin keskeisesti vaikuttavien jätealueiden sulkemisrakenteiden mitoituksista ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosina. Tästä huolimatta kaivokset muuttavat aina merkittävästi ja pysyvästi sijoitusaluetta ja aiheuttavat väistämättä päästöjä ympäristöön. Tämä korostaa ympäristölupamenettelyn tarvetta. Mikäli kaivosten ympäristönsuojelua nähdään tarpeelliseksi jatkossa edelleen tehostaa, olisi lakimuutokset kohdennettava ympäristönsuojelulakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin.

Aluehallintovirastot toimivat lupaviranomaisena kaivostoimintaa koskevissa ympäristö- ja vesitalouslupa-asioissa. Kaivostoiminnan ympäristölupien valvonta kuuluu alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Esitetty ympäristöelementtien lisääminen kaivoslakiin tulee hämärtämään lakien soveltamisalan rajausta. Muutos johtaa jatkossa ympäristöasioiden osalta entistä hankalampiin oikeudellisiin kysymyksiin kahden eri lain (ympäristönsuojelulaki ja kaivoslaki) soveltamisesta ja toimivaltaisuudesta viranomaisesta. Keskeisimpiä kohtia, joissa päällekkäisyyttä tulee aiheutumaan, ovat kaivoslain nojalla annettavat määräykset pilaantumisen rajoittamisesta ja sulkemistoimenpiteistä sekä asetettavat vakuudet.

Kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivu edellyttävät lähtökohtaisesti aina ympäristölupaa. Pienimuotoista koneellista kullankaivua voidaan harjoittaa lisäksi ympäristönsuojelulakiin sisällytetyn ilmoitusmenettelyn nojalla annettavalla päätöksellä. Kullanhuuhdon-
talupaan esitetyt muutoksen eivät muuta olennaisesti ympäristönsuojelulain ja kaivoslain suhdetta. Näin ollen tässä lausunnossa tarkastellaan tarkemmin vain kaivoslakiin esitetyjä muutoksia kaivoslupan sisältöön, jotka aiheuttavat päällekkäisyyttä ympäristöluvan kanssa.

Malminetsintävaihe edellyttää harvemmin ympäristölupia. Esitetyt kaivoslain muutokset malminetsintäluvan osalta eivät siten myöskään muuta olennaisesti ympäristönsuojelulain ja kaivoslain suhdetta ja esitetyillä muutoksilla voidaan siten parantaa malminetsintän ympäristönsuojelua. Malmin laajempi louhinta esimerkiksi koerikastuksia varten voi aiheuttaa sellaisia vaikutuksia, että toiminnalta edellytetään myös ympäristölupaa. Malminetsintän vaikutukset ympäristöön ovat kuitenkin selvästi kaivostoimintaa pienempiä ja harvoin mitenkään merkittäviä.

Saamelaisten oikeudet perinteisten elinkeinojensa harjoittamiseen on otettu hyvin huomioon kaivoslain muutosesityksessä. Oikeudet otetaan vastaavasti huomioon myös ympäristö- ja vesitalouslupa-asioiden käsittelyssä.

47 § Kaivoslupan myöntämisen edellytykset ja 48 § kaivoslupan myöntämisen esteet

Useat kaivosten ympäristöongelmat tai niihin liittyvät riskit ovat aiheutuneet toiminnanharjoittajan rajallisista taloudellisista resursseista. Riittävien taloudellisten edellytysten korostaminen kaivoslupan myöntämisen edellytyksissä vähentää aiemman havaittuja ongelmia ja parantaa siten myös kaivosten ympäristönsuojelua.

Vakavarainen ja osaava toimija pystyy käyttämään toiminnan suunnitteluun riittävästi aikaa ja resursseja sekä toteuttamaan toiminnan edellyttämät rakenteet ja järjestelmät laadukkaasti. Hyvin resursoitun toimijan tulisi kestää taloudellisesti paremmin mm. metallien, energian, kemikaalien ja työvoiman hintojen vaihteluista aiheutuvat muutokset toiminnan taloudessa.

Taloudellisten edellytysten luotettava arviointi on kuitenkin huomattavan hankalaa. Taloudellisiin edellytyksiin vaikuttavat louhittavan malmin metallipitoisuuden, joka on käytännössä hankkeen aina muuttumaton tekijä, ohella huomattavan monet asiat, joiden taloudellinen merkitys ja painoarvo ovat jatkuvassa liikkeessä.

Riittävien taloudellisten edellytysten arviointi on tehokas, mutta viranomaistyönä hankala keino vähentää kaivostoiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Arviointi edellyttääkin todennäköisesti uudenlaisen asiantuntemuksen ja resurssien osoittamista kaivosviranomaiselle. Siltikin tähän arviointiin tulee jatkossa liittymään huomattavia epävarmuuksia.

52 § Kaivosluvassa annettavat määräykset

Lakipykälän kohtaan 8 esitetyt muutokset ovat lähes kokonaisuudessaan sellaisia asioita, joita käsitellään jo nyt kaivosten ympäristölupamenettelyssä.

Sijoituspaikka ja sen soveltuvuuden arviointi on keskeinen osa luvan myöntämisen edellytysten arviointia nykyisessä ympäristölupamenettelyssä. Näin ollen ympäristölupamenettelyssä tulee lupaharkinnassa arvioitavaksi toimintojen sijoittumisesta (8b) aiheutuvat vaikutukset esimerkiksi luonnonsuojelulailla rauhoitettuihin kohteisiin.

Ympäristölupaprosessin keskiössä on lupaharkinnassa ja lupamääräysten antaminen päästöistä aiheutuva pilaantuminen ja sen estäminen. Kaivostoiminnan haitalliset vaikutukset ympäristössä aiheutuvat lähes yksinomaan toiminnan päästöistä. Päästöistä aiheutuvan pilaantumisen seuraukset ovat osin vastaavia, kuin 8 c) ja 8d) kohtien vaikutukset. Näin ollen vastaavat asiat käsitellään jo nyt osana ympäristölupaprosessia. Mainittuihin kohtiin lisätyt määritelmät (huomattava, merkittävä) eivät poissulje asioiden päällekkäistä käsittelyä kaivoslupa- ja ympäristölupaprosessissa.

Edellä kuvatusti lakimuutos lisää riskiä sille, että hallinnossa tehdään eri viranomaisissa päällekkäistä työtä, mikä heikentää hallinnon tehokkuutta.

Myös lupien hakijoille voi aiheutua epäselvyyttä siitä, missä määrin asioita esitetään ympäristölupahakemuksessa ja missä määrin kaivoslupahakemuksessa. Muutos voi aiheuttaa myös haitankärsijöille epäselvyyttä siitä, missä prosessissa heidän tulisi vaikuttaa.

Kaivoslupan ja ympäristölupan valitustiet ovat erilaiset ja päätösten antajat voivat poiketa merkittävästi toisistaan. Asiassa on riskinä, että eri hallinto-oikeuksissa on vireillä samaa asiaa koskevia valituksia. Tämä voi luoda jatkossa hyvinkin ristiriitaista oikeuskäytäntöä, mikäli hallinto-oikeudet eivät tee tarvittavaa yhteistyötä.

62 § Kaivoslupan määräaikainen tarkistaminen ja määräaikaisuus

Kaivoslupan määräaikainen tarkistaminen mahdollistaa lupamääräysten ajantasaistamisen ja toteutuneen toiminnan kautta saatavan tiedon hyödyntämisen määräyksien asettamisessa. Asia on otettu huomioon jo nykyisessä kaivoslaissa.

Ympäristönsuojelulaista poistettiin vuonna 2015 mahdollisuus määrätä lupamääräysten tarkistamisesta. Ympäristönsuojelulain mainitulla muutoksella on ollut selvästi heikentäviä vaikutuksia ennakkovalvontana toteutettavan lupamenettelyn vaikuttavuuteen etenkin kaivosteollisuudessa. Toimialan luonne poikkeaa monesta muusta teollisesta toiminnasta. Ympäristönsuojelulaissa olisikin tullut säilyttää mahdollisuus määrätä tarvittaessa lupamääräysten tarkistamisesta.

108 § Vakuus kaivostoiminnan lopettamista ja eräitä poikkeavia tilanteita varten

Hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu hyvin esiin ympäristöluvassa ja kaivosluvassa määrättävien vakuuksien kohdentuminen. Joissain osakokonaisuuksissa vakuuksissa voi tulla ilman viranomaisten tarvittavaa yhteistyötä päällekkäisyyksiä tai jäädä joi-
tain toimintoja vakuuksien ulkopuolelle.

Aluehallintovirastot ovat tehneet aktiivista yhteistyötä Tukesin kanssa kaivostoiminnan lupa-asioissa. Vakuuksien osalta tällä yhteistyöllä pystytään edelleen varmistamaan, että vakuudet on asetettu mahdollisimman kattavasti.

Ympäristönsuojelulain kokemusten perusteella konkurssitilanteessa vakuusvaroin tehtävien töiden kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin niissä tilanteissa, joissa toimet tekee toiminnanharjoittaja. Asetuksessa kaivannaisjätteistä on säädetty (10 §) seuraavasti: *”Lisäksi on otettava huomioon, että vakuudella katettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen.”* Vastaavan sääntelyn lisäämistä kaivoslakiin tulisi harkita.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Sami Koivula

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Johanna Ahonen

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Veli-Matti Uski

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Tarja Savea