Ympäristövaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 293/2018 vp) KAIVOSLAIN MUUTTAMISEKSI

Esitän lausuntonani hallituksen esityksestä kunnioittavasti seuraavan.

1 Taustaa

Hallituksen esityksen (HE 293/2018 vp) mukaisen sääntelyn perusteella keskeisissä kaivoslain (621/2011) mukaisissa lupamenettelyissä (malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupamenettelyt) lupahakemukset voisivat tulla vireille, vaikka ne eivät sisältäisi luonnonsuojelulain (1096/1995) 65 §:ssä tarkoitettua Natura-arviointia tai ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVAL) mukaista ympäristövaikutusten arviointiselostusta (YVA-selostus) ja yhteysviranomaisen (ELY-keskus) perusteltua päätelmää. Natura-arviointi, YVA-selostus ja perusteltu päätelmä voitaisiin toimittaa esityksen perusteella myöhemmin hakemuksen täydennyksenä ennen hakemuksesta kuulemista ja luparatkaisua.

Vastaavat säännösehdotukset sisältyivät edelliseen kaivoslain muutosesitykseen (HE 10/2017 vp), mutta lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi esitys hylättiin tältä osin. Hallituksen

esitys YVA-lainsäädännön kokonaisuudistukseksi (HE 259/2016 vp) oli tuolloin eduskunnassa käsittelyssä ja se koski ympäristövaikutusten arvioinnin ja kaivoslupamenettelyjen suhteen kannalta samaa asiaa. Myös tällä hetkellä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttaminen (HE 269/2018 vp) on vireillä eduskunnassa ja siinä on päädytty hallituksen esityksestä (HE 293/2018 vp) olennaisesti poikkeavaan sääntelymalliin.

Ehdotetun kaivoslain muutoksen osalta huomioitava myös vuonna 2011 kaivoslainsäädäntöön tehdyt muutokset. Tällöin malmietsintäoikeuksien enimmäiskestoa pidennettiin jo olennaisesti. Etsintälupaa voidaan jatkaa voimassa olevan kaivoslain 61 §:ssä säädetyin edellytyksin kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään 15 vuoden ajan. Vanhan kaivoslain mukaan etsinnän enimmäisaika oli jatkoaikoineen 8 vuotta.[1] Ehdotetulla kaivoslain muutoksella pidennettäisiin käytännössä etsintävaihetta, sillä nykytilasta poiketen olennaisia selvityksiä voitaisiin toimittaa vasta etsinnälle asetetun enimmäisajan päättymisen jälkeen.

2 Ristiriita yhden luukun lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 269/2018 vp) kanssa

Esitys on ristiriidassa Eduskunnassa jo käsittelyssä olevan yhden luukun lainsäädännöstä annetun hallituksen esityksen (HE 269/2018 vp) kanssa, jossa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyjen suhdetta on arvioitu kaikkien hanketyyppien osalta. Siinä on päädytty erillisen vaikutusten arviointi -hankkeen[2] ja laaja-alaisten kuulemisten[3] pohjalta kaivoslain muutosesityksestä olennaisesti poikkeavaan lopputulokseen.

Yhden luukun lainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 269/2018 vp) olennaisin muutos koskee YVA:n osalta ehdotetun YVAL 22 a §:n toista momenttia. Sen mukaan:

> ”Hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen lupahakemuksen ollessa samanaikaisesti vireillä Valtion lupa- ja

[1] Ks. myös HE 273/2009 vp, kaivoslain 61 §:n yksityiskohtaiset perustelut: ”Malminetsintälupa voisi olla voimassa enintään viisitoista vuotta, mikä olisi merkittävä muutos nykytilaan verrattuna. Kumottavan lain 21 §:n 2 momentin nojalla valtausoikeudelle voidaan poikkeuksellisesti myöntää jatkoaikaa enintään kolme vuotta, jolloin valtaus on voinut olla voimassa yhteensä enintään kahdeksan vuotta.”

[2] Jantunen, J – Saarela, S-R – Nieminen, E – Heinonen, H – Pölönen, I – Attila, M – Kautto, P. – Lakka, S. – Laakso, T. – Heinilä, A. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017. Saatavilla osoitteessa: https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/71_YLP_arviointi_final.pdf/154d8435-93f1-497c-824e-af4538a6fa27?version=1.0

[3] Ks. laajemmin yhden luukun hankkeesta, ml. yhteenveto kuulemispalautteesta: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Yhden_luukun_lainsaadantohanke/Yhden_luukun_lainsaadantohanke(40604)

> valvontavirastossa voidaan arviointiselostuksesta kuulla lupamenettelyn yhteydessä siten kuin ympäristönsuojelulain 44 a §:ssä säädetään. Edellytyksenä on, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Yhteysviranomainen ja lupaviranomainen sopivat arviointiselostuksesta kuulemisesta lupamenettelyn yhteydessä hankkeesta vastaavan aloitteesta."

Säännösehdotuksen muotoilun perusteella kuulemisten yhdistämismahdollisuus koskee vain hankkeita, jotka ovat valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristölupaa edellyttäviä ja vaihtoehdottomia. Lisäksi integrointi edellyttää hankkeesta vastaavan aloitetta ja sen pohjalta asiasta sopimista YVA- ja lupaviranomaisen kanssa. Sanamuoto ohjaa pitämään yhdistämistilanteet poikkeuksellisina, sillä YVA-velvollisille hankkeille on tyypillisesti sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien kannalta toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja, joskin ehdotetun YVAL 22 a §:n perustelut ilmentävät tietynasteista liikkumavaraa vaihtoehtoedellytyksen tulkinnassa.[4]

Jos hanke ei täytä ehdotetussa YVAL 22 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä (esim. hanke ei täyttäisi vaihtoehdottomuusedellytystä), ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä on oltava hallituksen esityksen perusteella liitettynä lupahakemukseen. HE 269/2018 vp, s. 86 mukaan: "Muissa [kuin ehdotetun YVAL 22 a §:n tilanteissa] tilanteissa arviointiselostus ja perusteltu päätelmä tulisi liittää lupahakemukseen kuten nykyään." Huomionarvoista on, että ehdotetun YVAL 22 a §:n mukaisissa yhdistämistilanteissakin hankkeesta vastaava toimittaisi YVA-selostuksen lupahakemuksen liitteenä lupaviranomaiselle. Vain perusteltu päätelmä voitaisiin toimittaa lupamenettelyn vireille tulon jälkeen. Ehdotettu YVAL 22 a § on siten selkeästi ristiriidassa ehdotetun kaivoslain säännösmuutosten osalta eikä säännösten keskinäissuhdetta ole käsitelty kummassakaan esityksessä.

Ympäristövaikutusten kannalta näiden kahden hallituksen esityksen erot voidaan kiteyttää seuraavasti:

Ehdotetussa yhden luukun lainsäädännössä lähdetään siitä, että hankkeesta vastaava laatii kaikissa tilanteissa ennen lupahakemuksen jättämistä arviointiselostuksen ja voi siten hyödyntää tätä hankesuunnittelun viimeistelyssä ja vaihtoehtojen valinnassa ympäristönsuojelua edistävästi. Pääsääntöisesti myös perusteltu päätelmä valmistuu ja on toiminnanharjoittajan käytössä ennen lupahakemuksen jättämistä samasta syystä. Ehdotettu kaivoslain muutos poikkeaisi tästä lainsäädäntömallista ja mahdollistaisi lupahakemuksen jättämisen jo ennen arviointiselostuksen

[4] Ks. laajemmin Pölönen & Perho 2018 (YVA-oikeus, Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely, Edita), s. 149–151.

valmistumista. Tällöin ympäristövaikutukset eivät olisi kaikilta osin tiedossa. Yhden luukun hankkeen vaikutusten arvioinnin perusteella tämä olisi ympäristöllisesti selkeästi heikompi vaihtoehto.[5]

2 YVA-direktiivin tehokas täytäntöönpano

Kaivoslain muutosehdotus merkitsisi ympäristöselvitysten ja luvituksen suhteen kaivoshankkeita koskevaa poikkeusta. Tältä osin relevanttina kysymyksenä on myös EU-oikeudessa asetettujen vähimmäisvaatimusten täyttyminen. Ehdotetun kaivoslain muutoksen kannalta erityisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa on pidettävä relevanttina säännöksenä. Sen perusteella mukaan arviointiselostuksen tulee sisältää mm. ”kuvaus hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset.”[6] Kyse on arviointiselostukselle asetetuista ehdottomista vähimmäisvaatimuksista, jonka tarkoituksena on osaltaan varmistaa ympäristövaikutusten arvioinnin hyödyntäminen siten, että ympäristövaikutukset ovat huomioonotettuina hankevaihtoehdon valinnassa. Kaivoslain muutosehdotus mahdollistaisi käytännön, jossa arviointiselostus ja siihen sisältyvä vaihtoehtovertailu, valmistuu vasta sen jälkeen, kun lupaharkinnan pohjaksi tuleva hankevaihtoehto on valittu ja määritetty lupahakemuksessa. Tämän voidaan katsoa vaarantavan YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan olennaisen tarkoituksen toteutuminen vaihtoehtotarkastelun osalta eikä ehdotettu lainsäädäntö varmista tältä osin EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa.

EU-oikeuden osalta on kuitenkin huomioitava, että se mahdollistaa perustellun päätelmän laatimisen vasta lupahakemuksen (johon on liitetty arviointiselostus) vireille tulon ja kuuluttamisen jälkeen.[7] Tätä EU-oikeuden mahdollistamaa sujuvoittamismahdollisuutta käytettiin vain hyvin rajallisesti YVA-lainsäädännön v. 2017 kokonaisuudistuksessa ja yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa.

[5] Ks. laajemmin Jantunen 2017, erit. liite 2.

[6] Vaihtoehtotarkastelusta säädetään myös YVA-direktiivin liitteen IV kohdassa 2, jonka mukaisesti selostukseen sisällytetään kuvaus ”hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista (jotka liittyvät esimerkiksi hankesuunnitelmaan, teknologiaan, sijaintiin, kokoon ja laajuuteen), jotka ovat ehdotetun hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan luettuna ympäristövaikutusten vertailu.”

[7] YVA-direktiivin 6 artiklassa asetettu vaatimus vaihtoehtojen avoimuudesta voi allekirjoittaneen käsityksen mukaan täyttyä myös lainsäädäntömalleissa, joissa YVA-menettely on tiiviisti integroitu lupamenettelyihin (YVA:sta ja lupahakemuksesta kuulemiset yhdistetty ja perusteltu päätelmä annetaan tämän jälkeen).

3 Hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn vaikutusten ennakointi

Riippumatta siitä, miten eri intressejä halutaan poliittisesti painottaa, TEM:n valmistelema esitys olisi ollut tarpeen valmistella olennaisesti laadukkaammin vaikutusten arvioinnin osalta. Hallituksen esitys (HE 293/2018 vp) sisältää vain suppean kuvauksen ehdotetun sääntelyn ympäristövaikutuksista, joka tukee valittua sääntelyratkaisua.[8] Tämä kuvaus on ristiriidassa aihepiiriä koskevan tutkimuksen ja yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa tehdyn vaikutusten arvioinnin kanssa. Sekä aikaisemmassa tutkimuksessa että yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa on tunnistettu, että vaikutusten arviointien ympäristöllinen vaikuttavuus perustuu keskeiseltä osin siihen, että arviointien tulokset huomioidaan hankesuunnittelun aikana.[9] Vaikuttaakseen tehokkaasti ympäristövaikutusten arviointien tulisi olla tiiviisti kytkettynä hankesuunnitteluun. Vaikutusten arviointien keskeinen funktio ei toteudu, jos lupahakemukset jätetään viranomaisille ennen kuin vaikutusten arvioinnit ovat valmistuneet. Tällainen käytäntö on omiaan heikentämään myös kansalaisyhteiskunnan luottamusta kaivostoimintaan ja siihen sovellettaviin ympäristömenettelyihin. Luottamuksen heikentyminen voi puolestaan lisätä kaivoskonflikteja.

Toisin kuin esityksessä katsotaan, sen mukainen sääntely merkitsisi heikennystä sekä Natura-arvioinnin että YVA-menettelyn ympäristölliseen vaikuttavuuteen. Kaivoslain muutosesitys merkitsisi vääjäämättä, että hakemus, jossa hankkeesta vastaava käytännössä määrittää toiminnan päävaihtoehdon lupaharkinnan pohjaksi, voisi tulla vireille olennaisimpien ympäristöselvitysten laatimisen ollessa kesken. Hakemusta jättäessä ympäristövaikutuksia ja eri osapuolien kantoja niistä ei siis voitaisi ottaa näissä tilanteissa täysimääräisesti huomioon. Ympäristönäkökulmasta ja tehokkaiden osallistumisoikeuksien kannalta nykylainsäädäntöä voidaan pitää selvästi parempana. Voimassa olevan lainsäädäntö ja ehdotettu yhden luukun lainsäädäntö ohjaavat hakijaa punnitsemaan hankkeen ja sen osien toteuttamisvaihtoehtoja ennen lupahakemuksen jättämistä valmiiden ympäristöselvitysten ja ympäristöviranomaisen ohjauksen pohjalta.

[8] Vaikutuksia on tarkasteltu yhtä suppeasti saman muutosehdotuksen sisältäneessä v. 2017 hallituksen esityksessä kaivoslain muuttamiseksi (HE 10/2017 vp).
[9] Ks. esim. Pölönen & Perho 2018, s. 3–8.

4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Ehdotetulla kaivoslain muutoksella pidennettäisiin käytännössä varaus- ja etsintävaihetta. Kaivoslainsäädännön v. 2011 kokonaisuudistuksessa malminetsintäoikeuksien enimmäiskesto pidennettiin jo 8 vuodesta 15 vuoteen (valtaukseen/malminetsintälupaan perustuvina). Ehdotettu kaivoslain muutos mahdollistaisi sen, että kaivoslupahakemus voisi tulla vireille, vaikka hakemusasiakirjat eivät olisi keskeisimpien ympäristöselvitysten osalta valmiita.

Hallituksen esitys kaivoslain muuttamiseksi on valmisteltu olennaisilta osin puutteellisesti. Sen valmistelussa ei ole otettu huomion yhden luukun lainsäädäntöhanketta, jonka yhteydessä päädyttiin erilaiseen sääntelyratkaisuun ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen suhteen osalta. Laajaan vaikutusten arviointiin perustunut yhden luukun lainsäädäntöhanke on ollut eduskuntakäsittelyssä ennen kaivoslain muuttamista koskevan ehdotuksen jättämistä.

Toisin kuin hallituksen esityksessä katsotaan ehdotetut muutokset kaivoslainsäädäntöön merkitsisivät ympäristönäkökulmasta heikennyksiä nykylainsäädäntöön nähden kaivoshankkeiden osalta. Lisäksi eri osapuolien tehokkaat osallistumismahdollisuudet heikkenisivät. Kansalaisyhteiskunnan luottamusta kaivostoimintaan ja siihen sovellettaviin ympäristömenettelyihin tällainen käytäntö (jossa lupa on vireillä jo ennen kuin keskeiset ympäristöselvitykset on tehty) on myös omiaan heikentämään.

Ehdotus ei varmista myöskään YVA-direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa. Jo yksin tästä syystä esitys tulisi ainakin ympäristövaikutusten arviointiin liittyviltä osin hylätä tai siihen tulisi tehdä EU-oikeudellisten vähimmäisvaatimusten täyttymisen varmistavat muutokset. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ympäristövaikutusten arviointiselostus tulisi aina olla liitettynä kaivoslupahakemukseen YVA-lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluvien hankkeiden osalta.

Joensuussa 7.1.2019

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto