Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

8.1.2019

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite
Hänvisning
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta HE 293/2018 vp

Asia
Ärende
Ympäristöministeriön lausunto

Suhde eräisiin muihin lainsäädäntöuudistuksiin

Viime vuosina ympäristönkäyttöä ja suojelua koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu erityisesti menettelysäännösten osalta. Huomiota on kiinnitetty mm. eri menettelyjen ajalliseen ja osittain myös sisällölliseen yhteensovittamiseen. Tällöin sääntelyn kohteena ovat toiminnot, joiden perustaminen, muuttaminen ja laajentaminen vaatii useamman lain mukaisia ympäristöllisiä menettelyjä. Jos toiminnan aloittaminen, laajentaminen tai muuttaminen edellyttää YVA-menettelyä tai Natura-arviointia, tulee käytännössä sovellettavaksi myös joidenkin muiden lakien mukaiset hyväksymismenettelyt. Vuonna 2017 voimaan tulleella uudella YVA-lailla (252/2017) pantiin täytäntöön YVA-direktiivin muutos (2014/52/EU) ja toisaalta toteutettiin hallitusohjelman tavoitetta menettelyjen sujuvoittamisesta. Marraskuussa 2018 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 269/2018 vp), jonka tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä.

Uudessa YVA-laissa säädetään YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin suhteesta. YVA-lain 4 §:ssä viitataan luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan Natura-arviointi tehdään tapauksen mukaan YVA-menettelyn yhteydessä. Säännöksellä täytetään YVA-direktiivin muutetun 2 artiklan vaatimukset.

YVA-lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 259/2016 vp YVA-lain 15 §:n (arviointimenettelyn ajankohta) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että arviointimenettely olisi toteutettava suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Säännöksellä on pyritty varmistamaan se, että vaikutusten arviointi tapahtuu sellaisessa hankkeen suunnittelun vaiheessa, jossa vielä voidaan vaikuttaa vaihtoehtoihin ja hankkeesta vastaavan tekemiin ympäristövaikutuksia koskeviin ratkaisuihin. Perustelujen mukaan säännös toteuttaisi YVA-direktiivin tavoitetta siitä, että hankkeen ympäristöön kohdistuvat vaikutukset otettaisiin huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hankkeen kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa, ja osaltaan varmistaisi 6 artiklan 2 ja 4 kohtien velvoitteiden kansallisen täytäntöönpanon YVA-menettelyn ja siihen sisältyvän osallistumisen ajoituksesta. Arvioinnin on kuitenkin 15 §:n toisen momentin mukaan oltava käytettävissä ratkaistaessa lupa-asia. Momentin perustelujen mukaan se on tarpeen, jotta perustellun päätelmän ajantasaistaminen tulee asiallisesti huomioitua lupaharkinnassa. Momentin tarkoituksena ei näin ollen ole ollut muuttaa ensimmäisen momentin pääsääntöä vaikutusten varhaisesta huomioimisesta.

Ympäristövaliokunta on YVA-lakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 259/2016 vp) antamassaan mietinnössä YmVM 4/2017 vp pitänyt hyvänä ehdotukseen sisältyviä mahdollisuuksia vähentää päällekkäisiä menettelyjä. Valiokunta myös piti tärkeänä, että yhden luukun palvelujen uudistus etenee aikataulussaan.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 269/2018 vp) ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia, vesilakia sekä YVA-lakia siten että lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen voitaisiin tietyissä hankkeissa toteuttaa samanaikaisesti. Edellytyksenä olisi esitetyn YVA-lain 22 a §:n mukaan, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta kuin lupahakemuksessa esitettyä toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Eli näiden lainmuutosten mukaisesti ns. vaihtoehdottomissa hankkeissa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen lupahakemus voitaisiin jättää lupaviranomaisena toimivalle Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle ennen kuin ympäristövaikutusten arviointiselostus ja YVA-yhteysviranomaisen laatima perusteltu päätelmä ovat valmistuneet. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisina lupaviranomaisina sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisena YVA-yhteysviranomaisena toimisi kuitenkin sama viranomainen eli Valtion lupa- ja valvontavirasto. Tältä osin viranomaisasetelma poikkeaisi kaivoslain 32 ja 34 §:n muutosehdotuksesta.

Myöskään muissa kuin edellä kuvatuissa vaihtoehdottomissa hankkeissa ympäristönsuojelulaki ja vesilaki eivät estä lupahakemuksen jättämistä ennen arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista. Näissä tilanteissa lupaviranomainen ei käytännössä vie menettelyä eteenpäin kuulemisvaiheeseen vaan jää odottamaan arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista ja niiden lupahakemukseen liittämistä. Lainsäädännön asettama ehdoton edellytys on, että arviointiselostus ja perusteltu päätelmä ovat lupaviranomaisella luparatkaisua tehtäessä.

Esityksen sisältö

Eräiltä osin ehdotus kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta voidaan katsoa olevan vastaavan suuntainen joustavoittaminen kuin edellä kuvattu hallituksen esityksessä 269/2018 vp toteutettava ympäristönsuojelulain, vesilain ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muutos. Keskeinen eroavuus on siinä, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupahakemuksen jättäminen ei luo oikeuksia, kun taas kaivoslain muutosehdotusten tarpeellisuutta perustellaan nimenomaan lupahakemusten jättämisestä toiminnanharjoittajalle syntyvällä etuoikeudella. Tätä olisi tullut tarkemmin käsitellä hallituksen esityksessä, erityisesti kuinka ehdotus tältä osin täyttää YVA-direktiivin muutoksen mukaiset vaatimukset kuten YVA-menettelyn tulosten entistä vahvempi huomioon ottaminen muissa menettelyissä.

Ympäristöministeriö korostaa YVA-menettelyn keskeistä roolia kaivoshankkeissa. Laajojakin maa-alueita kattavissa kaivoshankkeissa YVA-selostuksen ja perustellun päätelmän vaihtoehtojen tarkastelulla on keskeistä merkitystä jo lupahakemuksen kohteena olevan hankkeen sisällön määrittämisessä. Hankkeen varhaisessa vaiheessa toteutetulla YVA-menettelyllä, jonka tulokset ovat lupaviranomaisen ja muiden tahojen käytettävissä jo lupahakemuksen jättämisvaiheessa, voidaan osaltaan luoda hankkeen sosiaalista hyväksyttävyyttä. Varhaisessa vaiheessa toteutetusta YVA-menettelystä on hyötyä myös toiminnanharjoittajalle, kun arviointiselostuksesta ja yhteysviranomaisen perustellusta päätelmästä saadut tiedot hankkeen eri toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksista voidaan ottaa suunnittelussa huomioon jo ennen lupahakemuksen jättämistä.

Kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvussa todetaan, että voimassa olevan kaivoslain 34 § olisi ristiriidassa YVA-lain 15 §:n kanssa. Ympäristöministeriö huomauttaa, että YVA-lain 15 §:n pääsäännön mukaan hankkeen ympäristövaikutukset tulee selvittää suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna, eikä voimassa oleva kaivoslain 34 § ole ristiriidassa tämän pääsäännön kanssa. Samankaltainen epätarkkuus sisältyy hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan YVA-laki ei edellyttäisi -ympäristövaikutusten arviointiselostuksen (YVA-selostus) liittämistä lupahakemukseen, vaan riittävää olisi, että lupaviranomaisella on arviointiselostus käytössään ennen lupapäätöksen tekemistä. Ympäristöministeriö toteaa, että YVA-lain 25 §:n mukaan lupahakemukseen on liitettävä YVA-selostus ja perusteltu päätelmä. Pykälän toisessa momentissa todetaan lisäksi, että lupavi-

ranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut YVA-selostuksen ja perustellun päätelmän käyttöönsä.

Hallituksen esityksen valmistelu ja vaikutusten arviointi

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, ei luonnoksesta ole pyydetty miltään taholta lausuntoja vaan viitataan vuoden 2016 lausuntokierrokseen, joka koski hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamista (HE10/2017 vp). Koska toiminta- ja säädösympäristö ovat muuttuneet edellisen lausuntokierroksen jälkeen, olisi ollut syytä järjestää lausuntokierros tai muulla tavoin kuulla keskeisiä tahoja. Varsinkin ympäristöministeriötä olisi ollut kuultava, koska kaivoslain muutos koskisi ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöön sisältyvien menettelyjen ajallista yhteensovittamista kaivoslain mukaisten menettelyjen kanssa. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta olisi ollut tärkeää sovittaa yhteen ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamista koskevan hallituksen esityksen (HE 269/2018 vp) ja kaivoslain 32 ja 34 §:n muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 293/2018 vp) valmistelu, vaikkakaan niissä ei muutettaisi samoja kaivoslain pykäliä. Työ- ja elinkeinoministeriö oli tietoinen ympäristöministeriön johdolla tapahtuvasta ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamista koskevan hallituksen esityksen valmistelusta, koska oli edustettuna laajapohjaisessa työryhmässä, joka valmisteli ehdotuksen sekä osallistui myös hallituksen esityksen jatkovalmisteluun. Ympäristöministeriö myös pyysi työ- ja elinkeinoministeriöltä esittelyluvan työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuuluvien lainmuutosten (mm. kaivoslaki) osalta ennen hallituksen esityksen vientiä valtioneuvostoon 29.11.2018. Työ- ja elinkeinoministeriö esitteli kaivoslain muutosta koskevan hallituksen esityksen valtioneuvostolle seuraavalla viikolla 5.12.2018.

Lausuntopalautteen puute ja esityksen laadinta virkavalmistelussa heijastuvat osaltaan myös siihen, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on täysin riittämätöntä ja pintapuolista ja eräiltä osin jopa harhaanjohtavaa. Esityksestä ei ilmene mihin arviot vaikutuksista perustuvat.

Esityksessä mainitaan, että muutosesityksillä kevennettäisiin lausunnonantajien ja lupaprosessista vastaavien viranomaisten hallinnollista taakkaa. Koko hallituksen esityksestä ei ilmene perusteita tälle väittämälle. Lainmuutosten lähtökohdan on oltava, että lupamenettelyjen kuulemisvaiheessa lausunnonantajilla ja muilla tahoilla on käytössään YVA-selostus, YVA-yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ja Natura-arviointi. Samoin edellä mainitut asiakirjat on oltava lupaviranomaisella lupapäätöstä tehtäessä.

Esityksellä on nähty olevan vain myönteisiä ympäristövaikutuksia. Täysin huomioon ottamatta on jäänyt se tosiasia, että tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja jättäisi kaivoslupahakemuksen lupaviranomaiselle, on sen jo täytynyt tehdä keskeiset ratkaisut kaivoshankkeesta ja sen toiminnasta. Kaivoslupahakemuksessa ei enää esitetä vaihtoehtoisia ratkaisuja toteuttaa hanke. Säädösmuutos mahdollistaisi näin ollen YVA-menettelyn käynnistämisen myöhäisessä vaiheessa hankkeissa, joissa kaivoshanketta ollaan suunnittelemassa uuteen ympäristöön. Toiminnan harjoittaja voisi tehdä hanketta koskevat ratkaisut ennen kuin sillä olisi käytettävissä tieto hankkeen ympäristövaikutuksista, ennen YVA-selostuksen valmistumista ja ennen eri tahojen kuulemista ja yhteysviranomaisen perustellun päätelmän valmistumista. Edellä kuvatun perusteella esitykseen voi liittyä myös kielteisiä ympäristövaikutuksia.

Pykäläehdotuksia koskevat huomiot

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin mukaan Natura-arviointi ja YVA-selostus tulee toimittaa lupaviranomaiselle ennen päätöksentekoa. Tämä on ristiriidassa pykälän perustelujen kanssa, joiden mukaan kaivoslain 34 §:n mukaiset selvitykset ja liitteet pitäisi liittää lupahakemukseen ennen kuin hakemuksesta pyydetään lausuntoja tai siitä tiedotetaan. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että pykälässä tuodaan ilmi perusteluosiossa mainittu periaate selvitysten toimittamisesta ennen hakemuksen kuulutusvaihetta.

Ehdotetussa 32 §:ssä ei ole myöskään mainintaa YVA-lain 23 §:n mukaisesta yhteysviranomaisen perustellusta päätelmästä, joka kuitenkin sisältyy kaivoslain 34 §:n 3 momentin mukaisiin liitteisiin ja joka on erottamaton osa

YVA-menettelyä tapahtuen ajallisesti YVA-selostuksen laatimisen jälkeen. Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteiden täyttymiseksi muutettavaan pykälään tulisi sisältyä myös viittaus yhteysviranomaisen perusteltuun päätelmään.

Ympäristöministeriö huomauttaa lisäksi, että ehdotetun 34 §:n uuden 5 momentin viimeisestä virkkeestä puuttuu tulee-sana.

Johtopäätös

Ympäristöministeriö ei vastusta hallituksen esitystä varsinkin ottaen huomioon, että se perustuu eduskunnan yksimieliseen lausumaan, jonka sisältö käytännössä sinetöi pykälämuutosten sisällön. Pykäliin tulisi kuitenkin tehdä edellä kuvatut lupahakemuksen kuuluttamista, perusteltuun päätelmään viittaamista ja puuttuvaa sanaa koskevat korjaukset.

Ympäristöministeriö pitää välttämättömänä, että uudistuksen toteuttamista seurataan heti lainmuutosten voimaantulosta alkaen ja seurannan tulokset toimitetaan myös ympäristöministeriön tietoon.