Suomen luonnonsuojeluliitto

HE 293/2018 vp
Ympäristöjuristi Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 9.1.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa.

Yleisiä lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia siten, että Natura 2000 -arviointi ja ympäristövaikutusten arviointiselostus voitaisiin malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhdontalupaa haettaessa toimittaa etuoikeutta menettämättä vasta lupahakemuksen jättämisen jälkeen.

Esitykseen nyt sisältyvät ehdotukset sisältyivät jo aiemmin Hallituksen esitykseen (10/2017) eduskunnalle kaivoslain muuttamiseksi, mutta pääasiassa käynnissä olleen YVA-lain uudistuksen vuoksi talousvaliokunnalle esitettiin kaivoslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä hylättäväksi lain 32 ja 34 pykäliä koskevat muutokset. Talousvaliokunta kuitenkin esitti, että eduskunta edellyttäisi, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti valmistelemaan esitystä, johon sisällytetään teknisistä syistä hylättäväksi esitetty kaivoslain muutos. Nyt kyseessä oleva esitys perustuu tähän lähtökohtaan.

Luonnonsuojeluliitto ei pidä esitystä perusteltuna. Hallituksen esitys on valmisteltu puutteellisesti, minkä lisäksi se on sisältönsä osalta kyseenalainen sekä myös lainsäädäntöteknisesti epäselvä.

Ympäristönäkökulmasta ja tehokkaiden osallistumisoikeuksien kannalta nykylainsäädäntö on selvästi parempi. Voimassa olevan laki ohjaa hakijaa punnitsemaan hankkeen ja sen osien toteuttamisvaihtoehtoja huolellisesti ennen lupahakemuksen jättämistä, valmiiden ympäristöselvitysten ja ympäristöviranomaisen ohjauksen pohjalta. Koska kaivoshankkeilla on tosiasiassa mittavia käytännön vaikutuksia jo paljon ennen kuin konkreettista lupaa haetaan, se vain korostaa tarvetta huolelliseen valmisteluun ja ennakointiin. Tämä palvelee myös hakijaa, sillä esim. Natura-arviointi saattaa paljastaa ehdottoman esteen hankkeelle, minkä vuoksi on yksinomaan järkevää tehdä se mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Valmisteluprosessin puutteet

Käsittelyssä oleva kaivoslain muutos on valmisteltu erittäin puutteellisesti ja myös epädemokraattisesti. Muutos esitetään vain teknisenä seikkana, joka ei vaatisi laajempaa kuulemista. Esityksen mukaan sitä ”ei ole lähetetty lausunnolle, sillä hallituksen esitys (10/2017) vp sisältää sisällöllisesti saman sisältöiset muutosehdotukset 32 ja 34 §:iin kuin tämä esitys”. Mutta on syytä huomauttaa, että esim. HE 10/2017 annettiin ennen kuin edes oli aloitettu samoja kysymyksiä käsittelevän yhden luukun menettelylain (HE 269/2018 vp) valmistelu. Siten tilanne on merkittävällä tavalla toinen kuin vuonna 2017.

Lisäksi huomautamme, että mm. ympäristöministeriö oli tuolloin lausunnossaan hyvin kriittinen, kuten myös Lapin ELY-keskus. Eli juuri ne tahot, jotka osaltaan vastaavat mm. YVA-lain ja LSL:n soveltamisesta. Tässä valossa on täysin kestämätöntä viedä eteenpäin ”samaa” esitystä ilman kuulemiskierrosta. Kyse ei ole myöskään vain teknisestä muutoksesta vaan hyvinkin merkittävistä sisältömuutoksista, joilla on merkitystä kansalaisille ja järjestöille. Kaivostoiminta ja sen sääntelyn ongelmat ovat herättäneet viime aikoina voimakasta keskustelua, minkä vuoksi on hyvin kyseenalaista viedä samalla sääntelyn lisäheikennyksiä eteenpäin ilman julkista lausuntokierrosta. Riippumatta eri intresseistä ja niiden painottamisesta, esitys olisi ollut tarpeen valmistella selvästi laadukkaammin, eri osapuolia kuullen ja myös ylikansallisen oikeuden reunaehdot huolella arvioiden.

Esitykset ristiriidat suhteessa muuhun sääntelyyn

Voimassa olevan kaivoslain mukaan lupahakemukseen on tarvittaessa liitettävä selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista (*Natura 2000-arviointi*) ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisesta ympäristövaikutusten arviointiselostus (*YVA-selostus*) ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Nyt annetun esityksen tarkoituksena on siirtää nämä lupahakemuksen liitteet 32 §:n piiristä siten, että etuoikeus malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhdontalupaan voisi syntyä vaikka lupahakemus ei sisältäisi edellä mainittuja liitteitä.

Perusteluiden mukaan säännös on ristiriidassa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 15 §:n ja 25 §:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa. Tältä osin on syytä huomauttaa, että tilanne ei ole näin yksinkertainen. Itse asiassa nykyinen esitys on ristiriidassa valmisteilla olevan muun lainsäädännön kanssa, YVA-lain muutos mukaan lukien. Samaan aikaan eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys (HE 269/2018 vp) laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ym., jossa myös tätä kysymystä selvitysten ajankohdasta on osaltaan käsitelty. Joiltain osin YVA-selostuksen jättämisajankohtaan on esitetty joustavuutta, mutta se koskee vain hyvin rajattuja, vaihtoehdottomia hankkeita. Perusteluiden mukaan ”muissa tilanteissa arviointiselostus ja perusteltu päätelmä tulisi liittää lupahakemukseen kuten nykyään”. Kaivoslain muutoksia koskevassa esityksessä ei kuitenkaan ole edes viitattu tähän toiseen, yhtä aikaa valmistelussa olevaan lakiesitykseen, vaikka kyse on käytännössä samasta asiasta. Tämäkin on osoitus hyvin puutteellisesta valmistelusta ja pitää sisällään mahdollisia ristiriitoja suhteessa muuhun sääntelyyn. Nämä tulisi selvittää huolellisesti.

Tähän asiaan on kiinnittänyt huomiota myös kaivos- ja YVA-lainsäädäntöön erikoistunut ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen (UEF) tuoreessa kirjoituksessaan:

> ”Nyt esitysluonnosta ei lähetetty edes lausuntokierrokselle eikä siinä ole otettu huomioon YM:n valmistelemaa yhden luukun lainsäädäntöhanketta vaikutusten arviointeineen ja kuulemisineen. Se ei ole johdonmukainen suhteessa voimassa olevaan YVA-lainsäädäntöön, joka edellyttää arviointiselostuksen liittämistä lupahakemukseen. Tällä pyritään tukemaan ympäristönäkökohtien huomioonottamista hankesuunnittelussa ja vaihtoehtojen valinnassa sekä YVA-direktiiviin tehokasta täytäntöönpanoa. Ristiriita yhden luukun mallia koskevan hallituksen esityksen kanssa on yhtä ilmeinen.” (ks. http://www.collaboration.fi/2018/12/20/%EF%BB%BFkaivoslain-muutosesitys-arvioitava-viela-huolella-eduskunnassa/

Pölönen toteaa myös, ettei tämän esityksen osalta ole selvitetty sen suhdetta EU:n YVA-direktiiviin. Pölönen toteaa painokkaasti, että ”mikäli ylikansallisen oikeuden velvoitteiden täyttymistä ei varmisteta valiokuntavaiheessa, eduskunnan tulisi hylätä ehdotetut muutokset kaivoslakiin”. Samaa edellyttää hänen mukaansa myös se, ettei ”kaivoslain muutosehdotuksen valmistelussa ei ole huomioitu eduskunnan valiokuntakäsittelyssä jo olevaa, samaa asiaa koskeva hallituksen esitystä ja siinä valitun sääntelymallin perusteluita”.

On myös syytä huomauttaa esityksen perusteluiden ongelmista suhteessa ympäristöllisiin vaikutuksiin. Perusteluiden mukaan ”Natura 2000 -arvioinnin ja YVA-selostuksen suorittaminen nykyistä joustavammalla aikataululla mahdollistaisi siten niiden toteuttamisen entistä laadukkaammin, mikä merkitsisi myös ympäristön- ja luonnonsuojelun kannalta parannusta nykytilanteeseen nähden”. Tätä on pidettävä erikoisena näkemyksenä. Esityksessä annetaan ymmärtää, että ympäristöselvitysten siirtäminen aiempaa myöhäisempään ajankohtaan jollain tavalla parantaisi tilannetta ympäristön näkökulmasta. Mutta tälläkin hetkellä selvityksiä voidaan – ja myös pitää – täydentää myöhemmin, jos siihen on tarvetta. Sen sijaan YVA- ja Natura-arviointien perusajatuksena on nimenomaisesti selvittää hankkeen vaikutuksia ennakkoon siinä vaiheessa, kun vaihtoehdot ovat tosiasiassa avoinna. Natura-sääntelyn osalta on lisäksi huomattava, että kun kaivoslain mukainen toiminta kohdistuu Natura 2000 -alueille ja muille luonnonsuojelualueille, merkitsee se kaivoslain nojalla annettavassa lupaharkinnassa pakottavan luonnonsuojelulainsäädännön huomioon ottamista. Siten arvioinnin tulosten tulisi olla käytettävissä jo lupahakemusta jätettäessä, jotta eri osapuolet voivat arvioida hankkeen toteuttamisen edellytyksiä riittävällä tavalla. Natura-arvioinnin toimittamisen myöhentäminen vaarantaisi osallistumisen perusedellytyksiä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Ehdotettu 32 §

Ehdotetun uuden 32.1 §:n mukaan ”selvitys ja ympäristövaikutusten arviointiselostus voidaan kuitenkin toimittaa kaivosviranomaiselle, etuoikeutta menettämättä, myös lupahakemuksen jättämisen jälkeen, *mutta ennen päätöksentekoa*. Sen sijaan pykälän perusteluiden mukaan ”kaivosviranomaisen tulee erityisesti huolehtia siitä, *että hakemuksesta ei pyydetä lausuntoja eikä lupahakemuksesta tiedoteta*, mikäli hakemus ei sisällä 34 §:n mukaisia selvityksiä ja liitteitä. Nämä eivät tarkoita samaa ajankohtaa. Pykälässä mainittu *ennen päätöksentekoa* tarkoittaa käsityksemme mukaan vaihetta ennen varsinaista lupapäätöksen antamista. Sen sijaan kuuleminen on tällöin voitu jo mahdollisesti tehdä, ja siis ilman vaadittuja selvityksiä. Perusteluilla ei voi säätää itse pykälää tiukemmin, minkä vuoksi selvitysten toimittamisen ajankohta on varmistettava pykälätasolla. Nyt pykälän ja se perusteluiden suhde on ristiriitainen, ja vähintäänkin epäselvä.

Ehdotettu 34 §

Ehdotetun 34 §:n yksityiskohtaiset perustelut jättävät avoimeksi, miten säännös parantaisi lupakäsittelyä tai jouduttaisi lupa-asiaa. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että se saattaa vain lisätä epäselvyyttä. Selvityksiä ei välttämättä tarvitse toimittaa heti, mutta tällöin pitää antaa jonkinlainen aika-arvio siitä, koska ne voidaan toimittaa. Viranomainen puolestaan voisi aikatauluarvion perusteella kaivosviranomainen arvioida lupahakemuksen täydennystarvetta ja asettaa tarvittaessa hallintolain 33 §:n nojalla lupahakemuksen täydentämiselle asianmukaisen määräajan. Tämä saattaa vain lisätä selvitysten toimittamisen ajankohdan merkitystä ja epäselvyyttä, sekä myös hallinnollista taakkaa, ilman selkeitä etuja. Ehdotettu 34 § on kuitenkin välittömässä yhteydessä muuhun kokonaisuuteen, emmekä pidä tarpeellisena sen tarkempaa analyysia, koska näkemyksemme mukaan kaivoslain muutosesitys ei ole tässä muodossa hyväksyttävissä.

Lopuksi

Kaivoslain muutosesityksen puutteet ovat niin vakavia, ettei esitystä voi tässä muodossa hyväksyä. Perusteltua olisi vetää koko esitys pois ja arvioida esitetyt muutokset suhteessa muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, lisäristiriitojen välttämiseksi. Muutoinkin kaivoslakia tultaneen lähiaikoina tarkastelemaan laajemmin uudelleen, minkä vuoksi myös tämän esityksen ehdotukset tulisi kytkeä laajemmin osaksi kaivoslain kokonaisanalyysia.

Lisätietoja

- ympäristöjuristi *Pasi Kallio*, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi