Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

29.1.2018

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn

Ympäristöministeriön vastaus kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 293/2018 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Professori Ismo Pölönen

- YVA-lain muuttaminen on vireillä tällä hetkellä eduskunnassa (HE 269/2018 vp) ja siinä on päädytty tästä hallituksen esityksestä olennaisesti poikkeavaan sääntelymalliin. Pölönen katsoo, että hallituksen esitys on ristiriidassa em. hallituksen esityksen kanssa. Hallituksen esityksessä HE 269/2018 vp ehdotetaan YVA-lakiin lisättäväksi 22 a §:n 2 momentti, mikä mahdollistaisi Valtion lupa- ja valvontavirastossa vireillä olevasta ympäristölupahakemuksesta ja YVA-lain mukaisesta arviointiselostuksesta kuulemisen samanaikaisesti. Edellytyksenä on, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Pölösen mukaan HE:ssä 269/2018 vp lähdetään siitä, että hankkeesta vastaava laatii kaikissa tilanteissa ennen lupahakemuksen jättämistä arviointiselostuksen ja pääsääntöisesti myös perusteltu päätelmä valmistuu ja on toiminnanharjoittajan käytössä ennen lupahakemuksen jättämistä. Pölösen mukaan kaivoslain muutos poikkeaisi tästä lainsäädäntömallista ja mahdollistaisi lupahakemuksen jättämisen jo ennen arviointiselostuksen valmistumista.
- YVA-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kohdassa Pölönen viittaa 5 artiklan 3 kohtaan, jonka perusteella 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. Pölönen toteaa esityksen vaarantavan direktiivin kyseisen kohdan olennaisen tarkoituksen toteutumisen vaihtoehtotarkastelun osalta, eikä esitetty lainsäädäntö tältä osin varmista EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa.
- Pölönen kiinnittää lausunnossaan huomiota myös hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin puuteellisuuteen.
- Pölösen täydennyksessä todetaan muun muassa esityksessä jääneen huomioimatta, että kaivosyhtiöiden on joka tapauksessa täydennettävä Natura-arviointia ja YVA-selostusta, jos hanke täsmentyy hakemuksen jättämisen jälkeen ympäristövaikutusten kannalta olennaisella tavalla.

Vastaus:

Ympäristöministeriö toteaa, että HE 269/2018 vp ja käsiteltävänä oleva HE 293/2018 vp eivät ole ristiriidassa keskenään. Molemmissa hallituksen esityksissä sääntelyn kohteena on toiminnot, joihin sovelletaan YVA-menettelyä ja jotka tarvitsevat ympäristöllisiä lupia. Molemmissa hallituksen esityksissä on pyritty tunnistamaan sen hallituksen esityksen soveltamisalan kannalta olennaiset tilanteet, joissa YVA-menettely ja

lupamenettely voisivat joltain osin olla ajallisesti yhteensovitettuja. Hallituksen esityksessä 269/2018 vp ajallisen yhteensovittamisen ehdotetaan ulottuvan yhteiseen kuulemismenettelyyn arviointiselostuksen ja ympäristölupahakemuksen osalta. Eli ajallinen yhteensovittaminen on pidemmälle ulottuva kuin hallituksen esityksessä 293/2018 vp. Koska ajallinen yhteensovittaminen olisi ensin mainitussa hallituksen esityksessä pidemmälle ulottuva, olisi sen soveltamisen edellytyksenä, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että kaivoslain 32 § ja 34 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu vastaavaa yhteiseen kuulemismenettelyyn ulottuvaa ajallista yhteensovittamista.

Todettakoon, että nykyisinkään ympäristönsuojelulaki ja vesilaki eivät estä lupahakemuksen jättämistä ennen arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista. Näissäkin tilanteissa lupahakemusten katsotan tulevan vireille lupaviranomaisessa. Näissä tilanteissa lupaviranomainen ei käytännössä vie menettelyä eteenpäin kuulemisvaiheeseen vaan jää odottamaan arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista ja niiden liittämistä lupahakemukseen. Lainsäädännön asettama ehdoton edellytys on, että arviointiselostus ja perusteltu päätelmä ovat lupaviranomaisella luparatkaisua tehtäessä.

Professori Pölönen on todennut asiantuntijalausunnossaan hallituksen esityksen voivan vaarantaa YVA-direktiivin 5 artiklan mukaisen vaihtoehtotarkastelua koskevan olennaisen tarkoituksen toteutumisen. Ympäristöministeriö toteaa, että YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan perusteella 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. Ympäristöministeriö huomauttaa, että kyseinen vaatimus on Suomea velvoittavaa ylikansallista lainsäädäntöä, ja että myös kansalliseen YVA-lainsäädäntöön sisältyy vaihtoehtotarkastelua koskeva vaatimus. Mikäli kaivoshankkeen toteuttamisvaihtoehto ratkaistaan jo ennen YVA-selostuksen laatimista, vähentää tämä YVA-selostusvaiheen vaihtoehtotarkastelun merkitystä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan YVA-direktiivin nimenomaisena tarkoituksena on painottaa hankkeesta vastaavan vastuuta ottaa YVA-yhteysviranomaisen johtopäätös hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista huomioon hankkeessa ja edelleen lupahakemuksessa.

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen on Pölösen tavoin myös ympäristöministeriö kiinnittänyt huomiota valiokunnalle aiemmin jättämässään lausunnossa.

Kuntaliitto

- Ehdotettu muutos aiheuttaa mahdollisesti sen, että alue- ja olosuhdetiedot ovat lausujien ja kuntalaisten saatavilla vasta lähempänä kaivosluvan myöntämistä.
- Hakemuksen laatimisen ja lupaviranomaiseen jättämisen jälkeen suoritettu ympäristövaikutusten arviointi ei mahdollista esimerkiksi sen arviointia, tulisiko kaivos toteuttaa avokaivoksena vai tunnelina. YVA-menettelyn tarkoitus on avoin ja ennakollinen vuorovaikutusmenettely, jossa on aidosti avoinna mahdolliset vaihtoehdot. YVA-menettelyn sijoittaminen lupaharkinnan yhteyteen heikentää sen vaikuttavuutta merkittävästi ja on ristiriidassa sen tavoitteiden kanssa.
- Kuntaliitto esittää, että toimijoiden etusijajärjestys tulisi turvata esimerkiksi malminetsintälupaa seuraavalla varausmenettelyllä.

Vastaus:

Kuntaliitto on asiantuntijalausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esitetty säädösmuutos aiheuttaisi mahdollisesti sen, että alue- ja olosuhdetiedot ovat lausujien ja kuntalaisten saatavilla vasta lähempänä kaivosluvan myöntämistä sekä siihen, että kaivoslupahakemuksen laatimisen ja lupaviranomaiseen jättämisen jälkeen suoritettu YVA ei mahdollista esimerkiksi sen arviointia, tulisiko kaivos toteuttaa avokaivoksena vai tunnelina. Ympäristöministeriö toistaa asiantuntijalausunnossaan toteamansa YVA-lain 15 §:n pääsäännön, jonka mukaan hankkeen ympäristövaikutukset tulisi selvittää suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Esitetty säädösmuutos voisi johtaa tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja on kaivoslupahakemuksen lupaviranomaiselle jättäessään tehnyt keskeiset ratkaisut kaivoshankkeesta ja sen toiminnasta, sillä kaivoslupahakemuksessa ei enää esitetä vaihtoehtoisia ratkaisuja toteuttaa hanke. Tämän seurauksena toiminnanharjoittaja voisi tehdä hanketta koskevat keskeiset ratkaisut ennen kuin sillä olisi käytettävissä tieto hankkeen ympäristövaikutuksista, ennen YVA-selostuksen valmistumista ja myös ennen eri tahojen kuulemista. YVA-selostuksesta kuulemisen vaikuttavuus heikentyisi tällaisessa tilanteessa. Asukkaiden ja muiden mahdollisuus osallistua on YVA-menettelyn kulmakiviä.

Kuntaliiton ehdotukseen turvata toimijoiden etusijajärjestys esimerkiksi malminetsintälupaa seuraavalla varausmenettelyllä ympäristöministeriö ei ota kantaa.

Suomen luonnonsuojeluliitto

- Suomen luonnonsuojeluliitto kiinnittää huomiota hallituksen esityksen valmisteluprosessin puutteisiin ja hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen ja sen perusteluosion välisiin ristiriitaisuuksiin
- Luonnonsuojeluliitto yhtyy professori Pölösen lausunnossaan esittämiin näkemyksiin
- Luonnonsuojeluliiton mukaan toisin kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, esitetty muutos ei parantaisi selvitysten toteuttamista entistä laadukkaammin. Se kiinnittää lisäksi huomiota nykylainsäädännön mukaiseen perustellun päätelmän ja arviointiselostuksen täydentämisvelvollisuuteen.

Vastaus:

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää erikoisena hallituksen esityksen toteamusta siitä, että ehdotettu muutos parantaisi Natura 2000 -arvioinnin ja YVA-selostuksen laatua mahdollistamalla suunnittelun loppuvaiheessa saatujen tietojen sisällyttämisen arviointeihin. Se huomauttaa, että myös tällä hetkellä selvityksiä pitää täydentää myöhemmin, jos siihen on tarvetta. Myös ympäristöministeriö haluaa tuoda esiin, että voimassa olevaan ja myös eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevan hallituksen esityksen mukaiseen YVA-lain 27 §:ään on sisällytetty velvoite, jonka perusteella YVA-selostusta ja siitä annettua perusteltua päätelmää tulee ennen lupapäätöksen antamista tarvittaessa täydentää. Tämä velvoittaa omalta osaltaan sisällyttämään asiakirjoihin suunnittelun loppuvaiheessa saatuja tietoja asiakirjoja täydentämällä.

Hallituksen esityksen valmisteluprosessiin, esityksen virheisiin ja professori Pölösen lausunnossa esittämään liittyen ympäristöministeriö viittaa aiemmin lausumaansa.

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Kaivosteollisuus ry:

- Kaivosteollisuus ry toteaa lausunnon luvussa Keskeiset huomiot esityksestä kohdassa 3 ja luvussa Muutoksen vaikutukset kohdassa 10 lainsäädäntöuudistuksen olevan luonteeltaan tekninen.
- Mikä muuttuu –luvussa Kaivosteollisuus ry katsoo, että uudistuksella olisi vaikutusta ainoastaan toiminnanharjoittajan näkökulmasta.

Vastaus:

Kaivosteollisuus ry tuo esille lausunnossaan hallituksen esityksessä todettuja seikkoja, joiden osalta ympäristöministeriö viittaa aiemmin lausumaansa. Kaivosteollisuuden lausunnossa todetaan lisäksi hallituksen esityksen olevan tekninen, mikä ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan pidä paikkansa. Lisäksi Kaivosteollisuus ry toteaa lausunnon yhteenvedossa (Mikä muuttuu…), ettei esitetty säädösmuutos maanomistajien, viranomaisten, sidosryhmien tai kansalaisjärjestöjen näkökulmasta aiheuttaisi muutosta. Ympäristöministeriö katsoo, että esitetty muutos heikentää osallistumisen vaikuttavuutta YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa tilanteissa, joissa kaivoslupahakemus on jo tehty ja toteuttamisvaihtoehto valittu. Lisäksi toiminnanharjoittajan näkökulmasta mahdollisuus hyödyntää YVA-menettelyn tuloksia toteuttamisvaihtoehdon valinnassa heikkenee, koska eri tahojen lausuntoja ja mielipiteitä sekä yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista ei ole toiminnanharjoittajalla käytössään vielä lupahakemusta laadittaessa. Myös ennakoitavuus saattaa toiminnanharjoittajan näkökulmasta huonontua. YVA-selostuksen ja siihen sisältyvän vaihtoehtotarkastelun merkityksen vähenemisellä hankesuunnittelussa voi myös ympäristön näkökulmasta olla kielteisiä vaikutuksia