Kaivosteollisuus

16.2.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asia: HE 243/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta. Kaivosteollisuus ry lausuu esityksestä seuraavaa.

Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia ympäristönsuojelulain lupamääräysten muuttamista koskevan säännöksen sekä jätteenkäsittelyn vakuuksia koskevan sääntelyn osalta.

Hallituksen esityksen sisältö sisältää olennaisilta osin samoja vajavaisuuksia kuin lausuntokierroksella ollut esitysluonnos. Muun muassa oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kaivosteollisuus ry ovat esitysluonnoksesta lausuessaan tuoneet esille esitettyjen muutosten vaikeaselkoisuuden sekä epäselvyydet, jotka muutokset voimaan tullessaan toisivat nykyiseen oikeustilaan nähden.

Lausuntokierroksen aikana esille nostettuja huolia sääntelyn ennakoitavuuden heikkenemisestä ei ole huomioitu vaan esitysluonnoksen sisältämät puutteet ja ristiriitaisuudet on monin paikoin tuotu sellaisenaan hallituksen esitykseen.

Nykyisessä muodossaan hallituksen esitys on omiaan hämärtämään toimintaan liittyvien vaatimusten ennakoitavuutta ja sitä kautta ehdotetut muutokset heikentäisivät olennaisesti ympäristöluvan nojalla toimivien yritysten asemaa ja suuremmassa kuvassa Suomen investointi-ilmapiiriä.

Muutosten perustelut ovat paikoin ristiriidassa pykälätekstien kanssa pyrkien perustelemaan ehdotettuja muutoksia oikeustilaa täsmentävinä muutoksina, vaikka lausuntokierroksella useat tahot ovat tuoneet esille muutosten tuovan epäselvyyttä nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Paikoitellen esityksessä ehdotetaan muutoksia, joihin jo voimassa oleva lainsäädäntö luo edellytykset.

Kaivosteollisuus ry pitää ongelmallisena, ettei lausuntokierroksen aikana esille nostettuja puutteita ole jatkovalmistelussa pyritty korjaamaan.

Kaivosteollisuus ry

Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki
toimisto@kaivosteollisuus.fi
www.kaivosteollisuus.fi
Y-tunnus: 1743558-8

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com

Jätteen käsittelytoiminnan vakuussääntelyn muuttaminen

59 §:ää koskevat muutosehdotukset ovat muuttuneet lausuntokierroksen jälkeen. Nyt pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee myös muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä.

Muutosehdotusta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksen tarkoituksena olisi selventää nykyistä oikeustilaa.

Kaivosteollisuus ry katsoo, ettei pykälän muuttaminen ole hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla tarpeen, mikäli muutoksella ei olisi vaikutusta pykälän soveltamisalaan.

Kaivosteollisuus ry katsoo tarpeelliseksi tuoda esille, että muutosehdotusta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään esimerkkinä kaivostoimintaa: *"Pykälään ehdotettavan säännöksen olisi tarkoitus täsmentää, että jätevakuutta voidaan vaatia myös siltä osin, kuin toiminnassa syntyvät jätteet kuuluvat tuotantotoiminnan piiriin ja kysymys ei ole kaatopaikkatoiminnasta. Jätteen syntymisen jälkeen niitä varastoidaan tai muutoin käsitellään alueella siten kuin niiden osalta jätehuollon järjestämisestä luvassa on määrätty. Tällaista jätteenkäsittelyä voi sisältyä muun muassa kaivosten - - toimintaan"*

Kaivosteollisuus ry muistuttaa, että merkittävimmät jätteet kaivostoiminnassa ovat tuotannossa muodostuvat kaivannaisjätteet (sivukivi, rikastushiekka), joita varastoidaan kaivosalueella kaivannaisjätteen jätealueilla. Kyseisille jätealueille vaaditaan jo olemassa olevassa lainsäädännössä (kaivannaisjäteasetus) vakuus, jonka suuruutta tarkastellaan aina jätealueen muutosten myötä.

Kaivosteollisuus ry katsoo, ettei muutosehdotusta ole hallituksen esityksessä ole perusteltu asianmukaisesti, koska esityksessä ei ole otettu huomioon voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Uuden 61 §:n 2 momentin mukaisen indeksisidonnaisuuden osalta Kaivosteollisuus ry kiinnittää huomiota siihen, että toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuudesta tulee varmistua.

Luvan muuttamista koskevan säännöksen muuttaminen

89 §:n muutosehdotukset ovat Kaivosteollisuus ry:n mielestä tarpeettomia ja ovat omiaan aiheuttamaan entistä enemmän epävarmuutta toiminnanharjoittajan luvitusprosesseihin ja vaatimusten ennakoitavuuteen.

Kynnys luvan muuttamiseksi
Pykälän *2* momentin 2 kohtaa esitetään täsmennettäväksi siten, että lupaviranomaisen on valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, jos toiminnasta voi aiheutua tässä laissa kielletty seuraus.

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan täsmennyksen tarkoituksena ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa.

Kaivosteollisuus ry katsoo, että toisin kuin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, muutosehdotus muuttaa säännöstä nykyisestä tulkinnanvaraisemmaksi ja madaltaa pahimmillaan luvan muuttamiskynnyksen tasolle, jossa pelkkä spekulatiivinen kielletty seuraus voisi aiheuttaa luvan muuttamisen tai laukaista siihen tähtäävän hallintomenettelyn. Kaivosteollisuus ry:n näkemystä tukee myös Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n 17.9.2021 päivätty lausunto esitysluonnoksesta, jossa vastaavanlaisesti katsottiin kynnyksen luvan muuttamiseksi laskevan ehdotetun muutoksen myötä. Edellä mainituista syistä ja jäljempänä esitetyin perusteluin Kaivosteollisuus ry ei pidä esitettyä muutosta kannatettavana.

Lainkohdassa tarkoitetusta kielletyistä seurauksista säädetään lain 16–18 §:ssä ja kyseiset pykälät ovat yksi luvan myöntämisen edellytyksistä, joista säädetään lain 49 §:ssä. Toisin sanoen edellä mainitut pykälät otetaan huomioon jo lupaharkinnassa ja sen vuoksi esitetty muutos pykälän 2 momenttiin on tarpeeton. Mikäli muutos tulee voimaan, tulee muutosehdotusta tarkistaa siten, että luvan muuttamismenettely käynnistyy ainoastaan erittäin perustellusta syystä, eikä esimerkiksi spekulatiivisen arvion perusteella siitä mitä toiminnasta voi aiheutua.

Mikäli muutoksella ei olisi tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa, on muutosehdotuksen muotoilua muutettava vastaamaan tätä hallituksen esityksen perusteluissa esille tuotua tarkoitusta. Muussa tapauksessa muutosehdotusta ei epäonnistuneen muotoilun tai hallituksen esityksessä esitettyjen perusteluiden valossa voida pitää kannatettavana.

Kaivosteollisuus ry haluaa myös kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota ulkoasiainministeriön 16.9.2021 päivättyyn lausuntoon, jossa 89 §:ään ehdotettuihin muutoksiin suhtaudutaan lausunnossa esille tuotujen perusteluiden vuoksi varauksellisesti.

Vakuutta koskevien lupamääräysten muuttaminen
89 §:n uudesta 3 momentin muutoksista Kaivosteollisuus ry lausuu, että lähtökohtaisesti jätteen käsittelytoiminnalle asetetun vakuuden määrä arvioidaan luvanmyöntämisen yhteydessä. Mikäli toiminta ei ole olennaisesti muuttunut ja jätteen käsittely lisääntynyt, myös vakuuden määrän voi olettaa olevan edelleen oikein määritelty. Mikäli toiminta on olennaisesti muuttunut tai jätteen käsittely lisääntynyt, toiminnan lupaa muutetaan 29 tai 89 §:n mukaisesti. Tämän vuoksi luvan muuttaminen ainoastaan vakuuden määrän tarkistamiseksi on tarpeeton.

Kaivosteollisuus ry:n keräämät kokemukset ympäristöluvissa olevissa lupamääräyksistä ja niiden valvonnasta kertovat, että kaivannaisjätealueiden vakuudet on usein määrätty pinta-alaperusteisesti esimerkiksi arvioimalla kohteen keskimääräinen sulkemiskustannus neliömetriä kohden. Läjitystilanne tarkistetaan ympäristöluvan mukaan valvontaviranomaisen toimesta vuosittain ja asetetun vakuuden määrä tarkistetaan sen

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com

mukaan ja tarpeen tullessa päivitetään. Näin ollen vakuuden määrä voidaan nykykäytännöllä tarkistaa normaalisti valvontamenettelyssä, joten hallintomenettelyn lisäystä tulisi välttää.

Kaivosteollisuus ry katsoo 61 §:ään ehdotettujen muutosten vähentävän entisestään tarvetta avata luvan muuttamisprosessia ainoastaan vakuuden määrän tarkistamiseksi. Pykälän 61 muutosta tulisikin mielestämme arvioida vasten ehdotettua 89 §:n 3 momentin muutosta.

Velvollisuus toimittaa selvityksiä
89 §:n uudessa 4 momentissa säädettäisi lupaviranomaisen mahdollisuudesta velvoittaa toiminnanharjoittaja toimittamaan kohtuullisessa määräajassa luvan muuttamisen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset.

Pykälän 89 uusi 4 momentti yhdessä ehdotetun 2 momentin muutoksen voimaan tullessa aiheuttaa Kaivosteollisuus ry näkemyksen mukaan mahdollisena tilanteen, jossa luvan muuttamista koskeva menettely käynnistyy puhtaasti spekulaatioon perustuvan aloitteen johdosta ja toiminnanharjoittajille tulee velvoitteeksi teettää useita ylimääräisiä selvityksiä luvan muuttamisen ja tarpeen arvioimiseksi. Luvan muuttamismenettely tulisikin käynnistää ainoastaan hyvin perustellusta syystä. Mikäli toiminnanharjoittaja määrätään teettämään selvityksiä, tulee selvityspyyntöjen olla yksilöityjä, niillä tulee olla riittävä määräaika, eikä niitä tule edellyttää toiminnanharjoittajalta ainoastaan varmuuden vuoksi.

Ympäristöluvissa on nykyisellään määrätty toiminnanharjoittajalle kattavat toiminnan käyttö- ja vaikutustarkkailun velvoitteet. Toimintaa koskevat tarkkailuohjelmat on hyväksytetty valvontaviranomaisella, joka myös kuuluttaa tarkkailuohjelmat. Toisin sanoen toiminnanharjoittajat tarkkailevat luvanvaraisia toimintojaan ja niiden vaikutuksia kattavasti, minkä pitäisi riittää arviointiin luvan muuttamisen tarpeesta.

Kaivosteollisuus ry:n katsoo, että uuden 4 momentin ensimmäinen virke on tarpeeton, sillä lupaviranomaisilla on jo nykyisellään lainsäädännölliset työkalut ratkaista hallintomenettely, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 96 § sekä hallintolain 32 ja 34 §:t.

Asian ratkaisemista edeltävä päätösluonnos
89 §:n uudessa 5 momentissa säädettäisiin lupaviranomaisen mahdollisuudesta käyttää 2 ja 3 momentin mukaisessa aloitemenettelyssä päätösluonnosta osana kuulemisasiakirjoja, jos tämä on tarpeen asian selvittämiseksi.

Pykälän 89 uudesta 5 momentista Kaivosteollisuus ry toteaa, että sen hyödyllisyyttä tulee lainvalmistelussa vielä arvioida tarkemmin niin viranomaisten, toiminnanharjoittajan kuin asianosaisten näkökulmasta.

Ehdotettu uusi menettely edellyttäisi lupaviranomaista laatimaan päätösluonnoksen ilman välttämättömiä selvityksiä, kuten lausuntoja, muistutuksia, mielipiteitä ja niihin saatavaa toiminnanharjoittajan vastinetta. On oletettavaa, että päätösluonnoksiin tulee menettelyn aikana merkittäviäkin muutoksia edellä mainittujen lisäselvitysten pohjalta. On lisäksi

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com

varsin todennäköistä, että menettelyn aikana saatujen lisäselvitysten perusteella päätösluonnosta on tarpeen muuttaa tavalla, joka edellyttää uutta kuulemismenettelyä.

Edellä mainituin osin ehdotetulla 5 momentilla voidaan katsoa olevan kielteisiä vaikutuksia ainakin asianosaisten asemaan eikä sen voida katsoa edistävän sujuvaa ja ennakoitavaa päätöksentekoa. Myös Oikeusministeriö on omassa lausunnossaan todennut, että se pitää ehdotusta poikkeuksellisena ja vaikeasti sääntelyjärjestelmämme kanssa yhteen sovitettavana.

Ensinnäkin kuulemisen pohjana oleva päätösluonnos edellyttäisi asianosaisia ja lausuvia viranomaisia ottamaan kantaa lupaviranomaisessa vajavaisin tiedoin tehtyihin päätelmiin ja lupamääräyksiin. Tämän lisäksi kuulemisen pohjana käytettävä päätösluonnos, joka sisältäisi alustaviin tietoihin perustuvia lupamääräyksiä on omiaan luomaan asianosaisissa odotuksia, jotka eivät välttämättä realisoituisi luvan muuttamista koskevassa päätöksessä, joka voi pahimmillaan johtaa muutoksenhakumenettelyn käynnistymiseen, sillä perusteella, että itse päätös ei vastaa kuulemisvaiheen päätösluonnosta.

Mikäli päätösluonnoksen muuttumisen takia olisi tarpeen järjestää toinen kuulemiskierros, olisi menettely kaikkien asian ratkaisemiseen liittyvien tahojen kannalta hallinnollisesti ja kustannuksiltaan varsin raskas.

Kaivosteollisuus ry myös viittaa oikeusministeriön 17.9.2021 päivättyyn lausuntoon, jossa muutosehdotusta ei pidetä perusteltuna vaan luvan muuttamismenettelystä ja viranomaisen toimivaltuuksista asian selvittämisessä on hallintolaissa ja ympäristönsuojelulaissa jo riittävällä tavalla säädetty.

Lopuksi

Kaivosteollisuus ry kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota siihen, että jätevakuuksia koskevat muutosehdotukset tulivat lausunnolle nyt, kun valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan selvityshanke koskien kaivannaisjätteiden vakuuksia on vasta alkanut ja selvityksen pohjalta tehtävä arviointi mahdollisista muutostarpeista vakuussääntelyyn tehdään selvityshankkeen päätyttyä loppuvuodesta 2022.

Vakuussääntelyn muuttamista koskevan vaikutusarvioinnin kannalta olisi perusteltua valmistella jätevakuuksiin liittyvät muutokset yhdellä kertaa, sen sijaan, että sääntelyn muuttamista ja sen vaikutuksia arvioidaan vuosittain.

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja
Kaivosteollisuus ry

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com

SIGNATURES **ALLEKIRJOITUKSET** **UNDERSKRIFTER** **SIGNATURER** **UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page
Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua
Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida
Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden
Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

PEKKA VILJAM SUOMELA
Kaivosteollisuus ry, FI17435588, Eteläranta 10, 00130, Helsinki
dbbac73b-dc82-4fcf-b447-44c2166a05d5 - 2022-02-16 11:28:44 UTC +02:00
BankID / MobileID - abbe0e4b-d84a-4f30-9eb1-086aecb64d4a - FI
Representative - Nimenkirjoitusoikeus - Firmateckningsrätt - Representant - Repræsentant

authority to sign	asemavaltuutus	ställningsfullmakt	autoritet til å signere	myndighed til at underskrive
representative	nimenkirjoitusoikeus	firmateckningsrätt	representant	repræsentant
custodial	huoltaja/edunvalvoja	förvaltare	foresatte/verge	frihedsberøvende

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/289abe55-02d4-4173-93e2-f4515445ee3a
VISMA Sign
www.vismasign.com