HE 243/2021 vp Lausunto 17.2.2022

Erityisasiantuntija Jari Natunen
Suomen Luonnonsuojeluliitto ry

Ympäristövaliokunta torstai 17.02.2022 klo 10.00 / HE 243/2021 vp

Suomen Luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Ehdotukset erityisesti kaivosten jätevakuuksien parantamiseksi ovat tervetulleita, mutta niiden kattavuudessa on ongelmia, joiden ratkaisu on kiireellinen johtuen äärimmäisen suuresta ja hallitsemattomasta ongelmasta. Tämä on myöskin erittäin tärkeää viitaten Eduskunnan yksimieliseen lausumaan CETA-vapaakauppasopimusta hyväksyttäessä.

YSLn 89§ korjaus on erittäin tärkeä, mutta osin puutteellinen uudistus, johon esitämme täydennystä. Esimerkiksi Kaapelinkulman kaivosta koskenutta aloitetta, jonka perusteena oli viranomaisasiakirjojen nojalla ilmeisen väärät ympäristövaikutustiedot, ei käsitelty asianmukaisesti nykyisen lain nojalla. Nyt näkyvät haitalliset vaikutukset ja jäteongelmat pystyttiin ennakoimaan, mutta Vaasan HaO ei puuttunut niihin, eikä KHO antanut valituslupaa. Aloite auttaa myös kaivosjäteongelmien ratkaisemisessa. Tässäkin asiassa kansalaisyhteiskunta on joutunut kantamaan vastuuta, jota viranomaiset eivät ole ottaneet millään tasolla tai sektorilla.

YSL 59§

jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan soveltamisalan täsmentämistä koskevasta ympäristönsuojelulain säännöksestä 59 §:n (1 momentissa)

Lisäysesitys:

Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikka- TAI KAIVANNAISJÄTEALUE- toimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset.

Perustelu: Kaatopaikat ja kaivannaisjätealueet ovat eri asetusten alla ja tämä on huomioitava. Kaivannaisjätealueet ovat nykyisellään merkittävästi kaatopaikkoja suurempia ja kertaluokkia vaarallisempia, mutta vastuuttomasti ja kaivannaisjätedirektiivin vastaisesti hallinnoituja. Esimerkiksi Terrafamen sivukivijätteen määrää on 1-2 miljardia tonnia, suotovesien liukoiset pitoisuudet kymmeniä kertoaja vaarallisenkin jätteet normien ylitse, mutta toisin kuin vaarattomammille ongelmajätteille 5000

tonnin ylittyessä, niille ei tarvitse tehdä YVAa (koska YVA-laissa lukee kaatopaikka, mutta ei kaivannaisjätteiden jätealue ko. vaarallisen jätteen sijoituspaikkana).

Viitaamme myös Kainuun ELYn huomioon lausunnossaan 60§ : “Kaatopaikan vakuuden on oltava voimassa kaatopaikan sulkemisen jälkeisen tarkkailun ja muun jälkihoidon päättymiseen saakka.” ”Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että olisi erittäin tärkeää, että tämä koskisi myös kaivannaisjätteen jätealueita. ”

Lisäysehdotukset pykälään tai toissijaisesti hallituksen esitykseen:

”Velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittajaa ei olisi tai se ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan, myös muuta vastuutahoa ympäristövahinkojen korvauslain, ympäristövahinkojen korjaamislain, ympäristönsuojelulain ja kaivoslain perusteella ”

Perustelu: Lain tarkoituksena on määrätä vakuudet myös vanhoille jätealueille.

“Kaivostoiminta ja koelouhintatoiminta, joka käsittää vaarallisia ja ei-pysyviä jätteitä edellyttää aina vakuutta. Kaivos/kaivoskoetoiminnassa ja malminetsinnässä syntyvien jätteiden haitallisuus ja vakuustarve on selvitettävä YVA-, ympäristölupamenettelyssä tai YSL-ilmoituksella sekä kaivannaisjätesuunnitelman avulla, kun jätteiden määrä ylittää näiden menettelyjen rajat”

Perustelu: Näiden jätteiden vakuuksista ja arvioinnista luistetaan.

Säännökseen esitetty termi ”merkittäviä määriä” on tulkinnanvarainen ja sitä on syytä tarkentaa HE:ssä. ”Merkittävä määrä” vaihtelee tapaus- ja toimialakohtaisesti. Niinpä määrästä riippumatta vakuus tulisi vaatia ainakin, kun kyse on vaarallisten jätteiden/kaivannaisjätteiden käsittelystä. Useimmiten pienikin kaivostoiminta tai sen koetoiminta tuottaa merkittävästi ainakin ei-pysyviä jätteitä tai kaivannaisjätteitä, jotka tarvitsevat vakuuden. Ainakin silloin, jos toiminta edellyttää ympäristölupaa, niin vakuuden tarve on kaivostoiminnassa ilmeinen. 59 § tulisi koskea kaivannaisjätettä, pilaantunutta maata ja pintamaaläjityksiä, louhoksia ja tunneleita sekä muita kaivosrakenteita, joiden pinnalla esiintyy haitallisia mineraaleja.

<u>59§ lausuntovaiheessa esitetty 2 momentti</u> oli perusteltu ja kattoi hyvin ympäristölupiin liittyviä ongelmia ja se on palautettava lakiesitykseen. Momentin poistaminen on vastuutonta erityisesti kaivosjätteiden mutta myös muilla teollisuusalueilla kaatopaikkojen ulkopuolisen pilaantumisen hallitsemiseksi. Lisäksi sitä tulee täydentää.

Viittaamme edellisen momentin perusteluihin sekä keskeisen kaivosvalvojan Kainuun ELY-keskuksen lausuntoon lausuntopalvelussa:
” 59 §:n 2 momentiksi ehdotettu säännös täydentää keskeisesti sitä, mitä kustannuksia vakuudesta voidaan suorittaa.” KHOn arvelu momentin tarpeettomuudesta ei tiedosta mainittua ongelmaa.

Lisäysehdotus:

Vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen 1 momentissa tarkoitettujen ja asianomaisessa KOETOIMINTAILMOITUKSESSA TAI luvassa TAI SELLAISEEN LIITTYVÄSSÄ SULKEMISSUNNITELMASSA, LUVAN JÄLKITARKKAILUSSA TAI VASTAAVASSA YMPÄRISTÖLUPAAN LIITTYVÄSSÄ JÄLKIHOITOVELVOITTEESSA tarkemmin määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi.

Perustelu lisäykselle: Lakikonsultti (Ramboll, Tomi Rinne?) on esittänyt Dragon Miningin Oriveden kultakaivoksen ympäristöluvan jatkon kariuduttua, että jätteiden käsittelylle ei voisi määrätä vakuuksia

jälkikäteen, kun ne oli jätetty määräämättä alkuperäisessä luvassa.

Useampi ELY-keskus (Häme, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi) toi lausunnoissaan esille tarpeen säädellä myös koetoimintaa. Monet merkittävän ongelmalliset kaivosraiskiot on tehty koetoimintaluvilla, kuten Kuusamon Juomasuo, Lahtojoen timanttihankkeen lampi ja mahdollisesti Jormua1 Kajaanissa.

ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momenttiin lisäysehdotus
60 § oli myös korjattavana ja lausuimme siitä. Nyt pykälä on poistettu

Ehdotamme seuraavia täsmennyksiä ii-iv, vaihtoehtoisesti näitä voidaan lisätä *hallituksen esitykseen* esimerkkeinä 60 § kohdan muun pitkäaikaisen toiminnan vakuus selitykseen tai välttämättä palautettavan 59§ 2 momentin kohdalle.

Kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös

i) kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan.

ii) ensijaisesti jätteiden pysyvä stabilointi. Kaivannaisjäteasetuksessa sekä EU:n vesipuite- ja pohjavesidirektiiveissä kiellettyjä vaikutuksia pinta- ja pohjavesiin, maaperään, ilmaan tai muuhun ympäristöön ei saa syntyä. Vesien ekologinen ja kemiallisen tila tulee taata niin, etteivät ympäristölaatunormit ylity pitkienkään aikojen kuluessa. Toissijaisesti vakuuksien on katettava kustannukset jätealueen suotovesien puhdistuksesta ympäristölaatunormien tasolle ja rakenteiden ylläpidosta myös pitkien aikojen kuluessa. Silloin on osoitettava tieteellisellä varmuudella selvityksien perusteella, että vakuudet riittävät ja vakuusjärjestely toimii niin kauan kuin jätteet ovat vaarallisia edellä mainittujen kiellettyjen vaikutusten estämiseksi.

iii) 20 % jätevakuudesta on varattava ennakoimattomiin kuluihin ja 10 % aikaisempien hylättyjen ja suljettujen kaivosten sekä koelouhosten saneeraukseen ja puhdistamiseen kaivannaisjätedirektiivin ym. mukaisesti.

iv) Kaivostoiminnasta ja sen onnettomuuksista aiheutunut/aiheutuva sekä kaivoksen tunneleissa ja louhoksessa olevan kaivannaisjäteaineiden vaikutuksissa johtuva stabiloinnin tarve, pilaantuminen ja näiden vaara, silloinkin kuin kaivannaisjäte tai sitä vastaava pilaantuminen on siirretty, siirtynyt tai syntynyt varsinaisen jätealueen ulkopuolelle. Louhokset ja tunnelit, jotka eivät ole varsinaisia jätealueita rinnastetaan tässä kaivannaisjätealueisiin.

Perusteluna viittaamme hallitusohjelman kirjaukseen kaivosten jätevastuista.

Osa vakuudesta on hyvä käyttää aikaisemmin suljettujen kaivosten hoitamiseen. Toisaalta myöhemmin suljettavien kaivosten vakuuksilla voitanee korjata osia suljettujen nykyisten kaivosten ongelmista.

Muistutamme, että YSL:n 89 §:n 2 momentin 2 kohta ei myöskään riko investointisuojasopimusten, kuten CETA-sopimuksen kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun velvollisuutta, koska ympäristönsuojelulain yleinen soveltamisala koskee toimintaa, joka voi aiheuttaa ympäristön pilaamisen vaara 27 §:n mukaisesti ja toiminnanharjoittajan on oltava 6 §:n mukaisesti selvillä oman toimintansa seurauksista (selvilläolovelvollisuus). Luvan muuttaminen 89 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ei siten laajenna toiminnanharjoittajan velvollisuuksia voimassa olevasta ympäristönsuojelulain mukaisesta.

Viittaamme myös HE:n perustelumuistion lausuntoversiossa viitattuun oikeuskäytäntöön, kuten KHO 8.4.2016 t. 1224 ja KHO:2017:24.

Katsomme, että kaivannaisjätedirektiivi ja -asetus sekä toisaalta vesipuite- sekä pohjavesidirektiivit ovat velvoittavia normeja kaivannaisjätteiden käsittelyssä. Vakuuksien on siten käsitettävä kaivannaisjätteiden käsittely siten, että pinta- tai pohjavesien, maaperän tai ilman tai muuta ympäristön pilaantumista ei tapahdu eikä vesipuitedirektiivin ympäristölaatunormeja ylitetä pitkienkään aikojen kuluessa.

ympäristönsuojelulain 61 §:ää ehdotetuista muutoksista

Korjausehdotus 61 § ja 89§ :
Luvassa ~~voidaan~~ TULEE määrätä, että toiminnanharjoittajan on arvioitava vakuuden riittävyyttä 59 §:ssä tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle.

Perustelu: Osa lupaviranomaisista jättäisi velvoitteen laittamatta, vaikka se aiheuttaisi suuria vahinkoja yhteiskunnalle. Määräaikainen tarkistus jäntevöittää toimintaa.

61 § LISÄYS TÄMÄN JÄLKEEN: Kun kyseessä on luvanvarainen vaarallisen tai ei-pysyvän jätteen käsittely tulee luvassa määrätä selvitys ja määräajaksi korkeintaan 4 vuotta ja laajamittaisessa toiminnassa, kuten direktiivilaitoksilla tai kaivoshankeen kokonaislouhinnan ylittäessä vuoden kaivoksen YVA-rajan 550 000 tonnia tai vaarallisen jätteen YVA-rajan 5000 tonnia, 2 vuotta.
Perustelu: Erityisesti kaivanannaisjätteiden vakuustilanne on kestämätön ja riskit valtiolla ovat kohtuuttomat. Vakuuksien tulee olla ajantasalla.

Kaivannaisjätteistä yleisesti

Kaivannaisjäteongelmiin on puututtava viipymättä.

Lisäksi Luonnonsuojeluliitto on päättänyt viedä kaivannaisjätteiden käsittelyn puutteet ja kaivannaisjätedirektiivin noudattamisen Suomessa komission käsittelyyn. EU-oikeuden Iberpotash-päätöksen perusteella Suomessa mitä ilmeisimmin harjoitetaan kaivannaisjäteasiassa myös laitonta valtiontukea jättämällä suuria vastuita huomiotta ja vakuuksia perimättä. Tämä päätös on mainittu ansiokkaasti lakimuutoksen perusteluissa.

Syksyllä 2021 alkavaa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta hanketta ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset”, jolla osaltaan on tarkoitus täyttää pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjausta kaivosten vakuussääntelyn kehittämisestä. Hankkeessa tarkastellaan mahdollisuutta laajentaa jätteenkäsittelyn vakuutta kattamaan myös kaivosten vesienkäsittelyyn sekä kaivoksenvaikutusalueen ympäristötarkkailuun liittyviä toimia. Suomen luonnonsuojeluliitto kannattaa hanketta ja toivoo, että kaivosten vakuussääntelyn kehitystyötä jatketaan hankkeen jälkeen lainsäädäntötoimin.

Erityinen riski olisi kaivoslain vakuiden ristiinkäytön mahdollisuuden heikentäminen samalla kun kaivosten vakuiden kattavuudesta on syntynyt epävarmuutta esimerkiksi louhosvesien ja pilaantuneiden maiden osalta. On huomattava, että kaivannaisjäteasetuksen mukaan louhokset eivät olisi kaivannaisjätealueita, vaikka niihin olisi sijoitettu kaivannaisjätteitä. Louhoksien ja tunnelien pintojen haitalliset mineraalit aiheuttavat jätteitä vastaavia vaikutuksia kuten happamia kaivosvalumia (acid mine drainage).
Tämän vuoksi lausuntovaiheen 59§ 2 momentin palauttaminen ehdottoman välttämätöntä.

89§ 1 momentti

On hyvä, että 89 §:n asiat menevät 39 §:n lupamenettelyjen mukaisesti. Erityisesti on estettävä tilanteet, joissa viranomainen katsoisi, ettei esimerkiksi järjestöjen ja asianosaisten kuulemisia tarvittaisi 96 §:n ja 44 §:n mukaisesti.

89 § 2 momentin 2 kohtaan ehdotetusta muutoksesta

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että aloite- ja muutoskynnyksen laskeminen voimassa olevasta säännöksestä on tarpeellinen. Se on perusteltu ja korjaa lainsäädännön ilmeisen puutteen. Säännös ei tällä hetkellä toimi tarkoitetulla tavalla ja aloitekynnys jää liian korkeaksi. Nyt säännöksellä ei aina ole todellista merkitystä tilanteissa, joissa ympäristöluvan edellytykset eivät enää täyty tai on vaara niiden rikkomisesta.

Esitämme 2 momentin kohtaan 2) muutosta: “toiminnasta voi aiheutua tässä TAI MUUSSA LAISSA kielletty seuraus”. Perusteluna esitämme ympäristöoikeuden yhtenäisyyttä ja prosessitehokuutta. Muuten jouduttaisiin muiden lakien mukaisiin vireillepanoihin, joihin verrattuna YSL:n 89 § on paljon kevyempi menettely. Lisäksi kaikissa ympäristöä koskevissa laeissa ei ole vielä ympäristöjärjestöille tehokkaita vireillepano- tai muita keinoja puuttua lain rikkomiseen.

Toissijaisesti mikäli ehdotus ei kalpaisi muun lain kohdalle voidaan laittaa: luonnonsuojelulaissa, kaivannaisjäteasetuksessa tai jätelaissa

Esitämme 2 momentin kohtaan 4) muutosta: “toiminnan ulkopuoliset olosuhteet TAI TOIMINTA ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet…”. Aina toiminnaharjoittaja ei tule hakeneeksi itse lupaa toiminnan olennaisiinkaan muutoksiin 89 §:n tai 29 §:n kautta. Tästä syystä tällainen aloitemahdollisuus kannattaa antaa mm. ympäristöjärjestöille.

Lisäksi esitämme uutta kohtaa 6) “lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset”. Tämäntyyppinen kohta oli laissa ennen vuotta 2015. SLL vastusti sen poistoa silloin, ja se on tarpeen nyt palauttaa.

Laajemmin ottaen Luonnonsuojeluliitto vastusti aikoinaan loppuun asti lupien määräikaisesta automaattisesta tarkastamisesta luopumista. Perustelut siitä, että luvantarkistusten vähentäminen säästää lupaviranomaisten resursseja, eivät olleet mielestämme oikeusvaltioperiaatteen mukaisia. Muutoksen syy oli halu vähentää lupamenettelyjen määrää. Muutos kuitenkin tehtiin ja lupaprosessit vähenevätkin. Mutta myöhemmin huomattiin myös, että lupia oli jopa tuhansia vähemmän kuin muutoksen työryhmävalmistelun aikana luultiin. Ilmeisesti talouden rakennemuutos ja valvonnan maksullisuuden yhteydessä päivitetyt lupatilastot vähensivät itsestäänkin valtion lupien määrää (ks. esim. HE 7/2018 vp ja 94/2018 vp). Siksi lupien määräaikaisen tarkastamiseen tulisi palata vähintään riskitoimialoilla ja -alueilla.

Ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotettu uusi 3 momentista koskien vakuuslupamääräyksen muuttamista

Tässäkin kohdassa aloiteoikeus täytyy olla myös momentin 1 yhdistyksillä ja säätiöillä. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen tehokkaan toteutumisen näkökulmasta aloiteoikeuden täytyy turvata myös kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet vaikuttaa ympäristöön laajasti perustuslaissa tarkoitetulla tavalla, joten yhdistyksen ja säätiön aloiteoikeudella on erityisesti merkitystä perustuslain 20.2 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta.

Korjausehdotus:

Lupaviranomaisen on lisäksi ~~valvontaviran omaisen tai asianomaisen yleistä etua valvo van viranomaisen~~ **2 MOMENTISSA MAINITUSTA** aloitteesta muutettava luvan vakuutta koskevia lupamääräyksiä, jos lupaviranomainen arvioi,…

Korjausehdotus

[Luvassa voidaan määrätä, että v] Valvontaviranomainen hyväksyy vuosittain vakuuden määrän muuttamisen siltä osin, kun kyse on yleistä hintatason nousua kuvaavaan indeksiin sidotusta vakuuden määrän muuttamisesta.

Perustelu:

Tämän pitäisi tapahtua automaattisesti.

LISÄYS loppuun tai hallituksen esitykseen:

Valvontaviranomaisilla ja muilla asianomaisilla yleistä etua valvovilla viranomaisilla on erityinen velvollisuus valvoa vakuuspykälien riittävyyttä ja täyttymistä sekä toimia viipymättä niitä koskevan aloitteen johdosta tai oleellisia puutteita havaitessaan.

Ehdottamamme muutokset ja esityksen muutokset tukevat Sanna Marinin hallitusohjelman kirjausta kaivostoiminnan ympäristönsuojelun parantamiseksi: ”vakuussääntelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa”.

<u>ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 4 momentista koskien selvitysten hankkimista aloitemenettelyn tueksi</u>

Muutokset ovat kannatettavia.

<u>Yleisesti ympäristönsuojelulain 89 §:ään liittyen</u>

Aloiteoikeuden tulee olla laaja erityisesti jätevakuuksien kohdalla. Viranomaisille ei ole aina ollut halua tai kiinnostusta puuttua lupien ongelmiin. Jotta pykälällä olisi jotain merkitystä, aloiteoikeus tulee olla yhdistyksillä, haitankärsijöillä ja asianosaisilla.

<u>säännösehdotuksista ympäristönsuojelulakiin (107, 221 c–221 e §)</u>

Liha- luujauhon terveysriskien välttämisessä voi olla syytä selvittää pölyvaikutukset ja siitä johtuvat tartuntariskit, esim. BSE-tauti.

<u>ympäristönsuojelulain 200 §:ään ehdotettavasta muutoksesta</u>

Esitys vaikuttaa perustellulta.

<u>Lisätietoja</u>

erityisasiantuntija Jari Natunen puh. 044 210 0453, jari.natunen@sll.fi

ympäristöjuristi Matti Kattainen puh. 044 778 5013, matti.kattainen@sll.fi