

Ympäristövaliokunta

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta (HE 293/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja Ilona Lundström, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- professori Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto
- lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaivoslain muuttamista siten, että Natura 2000 -arviointi ja ympäristövaikutusten arviointiselostus voidaan malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhdonta-aluella haettaessa toimittaa etuoikeutta menettämättä vasta lupahakemuksen jättämisen jälkeen. Voimassa olevan lain mukaan mainittujen asiakirjojen tulee olla kaivoslain mukaisen lupahakemuksen liitteinä, jotta etuoikeus syntyy. Hakemuksen voi siis jättää ilmankin näitä liitteitä, mutta etuoikeutta ei synny ennen kuin hakemus on täydellinen ja liitteet toimitettu. Esityksellä toteutetaan talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 4/2017 vp ehdotetun mukaisesti hyväksytyä eduskunnan lausumaa EV 31/2017 vp — HE 10/2017 vp.

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp

Valiokunta on tarkastellut esitystä erityisesti siitä näkökulmasta, onko esitys johdonmukainen ja hyväksyttävissä ympäristövaliokunnan toimialaan kuuluvan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA) kannalta. Valiokunta korostaa, että vaikka kysymys on muodollisesti kaivoslain muuttamisesta, esitys liittyy asiasisällöltään Natura 2000 -arviointiin ja YVA-selostuksen huomioon ottamisen ajalliseen järjestämiseen kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

Valiokunta katsoo, että ehdotettu muutos on erisuuntainen kuin kaivoslain vuoden 2011 uudistuksessa tavoiteltu hakemusten laadun parantaminen ja jättäminen mahdollisimman täydellisinä. Toisaalta on myös selvää, että sekä voimassa olevan kaivoslain että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa hankkeissa on mahdollista hakea lupaa ennen arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista. Lupaviranomainen ei käytännössä vie menettelyä eteenpäin kuulemisvaiheeseen vaan jää odottamaan arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän valmistumista ja niiden lupahakemukseen liittämistä. YVA-lain 25 §:n mukaan edellytyksenä on, että arviointiselostus ja perusteltu päätelmä ovat lupaviranomaisella luparatkaisua tehtäessä.

Valiokunta pitää ehdotettua muutosta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Lakiehdotusta on kuitenkin korjattava siten kuin edempänä esitetään. Valiokunta katsoo, että kun hallituksen esityksen tavoitteena on vain etuoikeusjärjestyksen turvaaminen, ei ehdotettu sääntelytapa ole välttämättä paras mahdollinen. Etuoikeuden saamisen merkitystä ja tarvetta ei ole hallituksen esityksessä ylipäänsä käsitelty. Sen sijaan esityksessä on pyritty perustelemaan, että muutoksen tarkoituksena on Natura-arvioinnilla ja YVA-menettelyllä tavoiteltujen suojele- ja muiden intressien yhteensovittamisnäkökohtien huomioiminen entistä paremmin ja laadukkaammin. Valiokunta pitää perusteluja tältä osin harhaanjohtavina ellei suorastaan virheellisinä, koska samalla korostetaan sitä, ettei esitys vaikuta mihinkään muuhun kuin etuoikeuden saamiseen. Hallituksen esityksen tarkoitusta on myös vaikeaa ymmärtää, kun perustelut ovat sisäisesti ristiriitaiset. Kun esityksen pääasiallinen tarkoitus näyttää kuitenkin olevan vain etsintää suorittaneen yrityksen etuoikeuden varmistaminen, olisi esityksessä tullut arvioida nykytilannetta ja muutosehdotuksen vaikutuksia ja tarvetta nimenomaan etuoikeuden saamisen kannalta.

Valiokunnan pyytämän työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kaivosviranomainen Tukes on arvioinut, että sääntely vaikuttaisi etuoikeuden saamisen kannalta muutamaankin hakemukseen vuodessa. Keski-Lapin alueella etuoikeusjärjestyksellä arvioidaan kuitenkin olevan enemmän merkitystä. Työ- ja elinkeinoministeriön toimittamien tietojen mukaan noin neljäsosa kaivoslupahakemuksista ja noin puolet malminetsintälupahakemuksista on jätettäessä puutteellisia, eikä etuoikeutta siten muodostu. Valiokunta toteaa, että käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida hallituksen esityksen tarpeellisuutta malminetsintää tekevien yritysten kilpailijoita vastaan suojautumisen tarpeen kannalta. Etuoikeuden tai paremminkin hakemusten käsittelyn etusijajärjestyksen tarpeellisuuden ja säätämistavan arviointi kuuluu kuitenkin talousvaliokunnan toimialaan, eikä ympäristövaliokunta ota asiaan kantaa.

Esityksen suhde ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin

YVA-lain 15 § sisältää lain keskeisen tavoitteen siitä, että arviointimenettely on 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 te-

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp

kemiin ympäristövaikutuksia koskeviin ratkaisuihin. YVA-lain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän.

Jos toiminnanharjoittaja on kaivoslupahakemuksen lupaviranomaiselle jättäessään tehnyt keskeiset ratkaisut kaivoshankkeesta ja sen toteutustavasta, on myös keskeneräisen YVA:n osalta vaihtoehdot lukittu, sillä kaivoslupahakemuksessa ei enää esitetä vaihtoehtoisia ratkaisuja toteuttaa hanke. Tämän seurauksena toiminnanharjoittaja voi tehdä hanketta koskevat keskeiset ratkaisut ennen kuin käytettävissä on tieto hankkeen mahdollisten eri toteutustapojen ympäristövaikutuksista, ennen YVA-selostuksen valmistumista ja myös ennen eri tahojen kuulemistä. Ehdotettu muutos heikentää siten osallistumisen vaikuttavuutta YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa tilanteissa, joissa kaivoslupahakemus on jo tehty ja toteuttamisvaihtoehto valittu. Tilanteet voivat kuitenkin olla erilaisia, joten näin ei välttämättä aina tapahdu.

Valiokunta korostaa, että hankkeen varhaisessa vaiheessa toteutetulla YVA-menettelyllä, jonka tulokset ovat lupaviranomaisen ja muiden tahojen käytettävissä jo lupahakemuksen jättämisvaiheessa, voidaan osaltaan edistää 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. Valiokunta huomauttaa, että myös kaivosalan YVA-oppaassa¹ korostetaan varhaisen YVA:n laatimisen merkitystä. Oppaan mukaan silloin, kun kaivoslupahakemuksessa on erilaisia vaihtoehtoja, voi olla hyvä ajoittaa YVA-menettely melko varhaiseen vaiheeseen. Menettely palvelee silloin vaihtoehtojen suunnittelua ja valintaa sekä tuottaa myös kaavoituksessa tarvittavia ympäristötietoja. Toisaalta YVA:ta ei tule tehdä liian aikaisintaan. Oppaan mukaan YVA-lain mukainen arviointi edellyttää hankkeen suunnittelun olevan niin pitkällä, että vaikutukset voidaan arvioida riittävän täsmällisesti ja luotettavasti. Esimerkiksi hankkeessa käytettävä tekniikka on tunnettava tarpeeksi hyvin ja tarkasti, jotta voidaan arvioida syntyvien päästöjen määrä ja laatu.

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin mukaan Natura-arviointi ja YVA-selostus tulee toimittaa lupaviranomaiselle "ennen päätöksentekoa". Valiokunta korostaa, että tämä tarkoittaa sitä, että kaivosviranomaisen on huolehdittava siitä, että hakemuksesta ei pyydetä lausuntoja eikä siitä tiedoteta, jos hakemus ei sisällä kaivoslain 34 §:n mukaisia selvityksiä ja liitteitä. Lainmuutosten lähtökohdan on oltava, että lupamenettelyjen kuulemisvaiheessa lausunnonantajilla ja muilla tahoilla on käytössään YVA-selostus, YVA-yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ja Natura-arviointi. Samoin edellä mainittujen asiakirjojen on oltava lupaviranomaisella lupapäätöstä tehtäessä.

Lakiehdotuksen 34 §:n mukaan hakijan tulee toimittaa perusteltu arvio puuttuvien liitteiden antamisajankohdasta lupaviranomaiselle silloin, kun hakemus ei ole jätettäessä täydellinen. Valiokunta pitää tätä tärkeänä viranomaisen työn suunnittelun kannalta.

¹ Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoslupahakemuksissa, TEM /Oppaat ja muut julkaisut 3/2015. Opaas on osin vanhentunut uuden YVA-lain johdosta.

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että lakiehdotuksen 32 §:ää tulee tarkistaa lisäämällä siihen viittaus yhteysviranomaisen perusteltuun päätelmään, jonka myös tulee olla viranomaisella ennen päätöksentekoa. Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä sisältyy kaivoslain 34 §:n 3 momentin mukaisiin liitteisiin ja on erottamaton osa YVA-menettelyä. YVA-lain 25 §:n mukaan lupahakemukseen on liitettävä sekä YVA-selostus että perusteltu päätelmä. Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän. Ympäristönsuojelulain (256/2017) 39 §:ään sisältyy vastaava sääntely, joka sopii malliksi: Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa.

Esityksen valmistelu ja täytäntöönpanon seuranta

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, ei luonnoksesta ole pyydetty miltään taholta lausuntoja, vaan esityksessä vain viitataan vuoden 2016 lausuntokierrokseen, joka koski hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 10/2017 vp). Koska lainsäädäntöä ja erityisesti YVA-lakia on muutettu edellisen lausuntokierroksen jälkeen ja YVA-lain muutos oli nimenomainen syy esitykseen sisältyvien pykälien poistamiseen edellä mainitusta hallituksen esityksestä, olisi ollut syytä järjestää lausuntokierros tai muulla tavoin kuulla keskeisiä tahoja. Varsinkin ympäristöministeriötä olisi ollut kuultava, koska ehdotettu kaivoslain muutos koskee ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöön sisältyvien menettelyjen yhteensovittamista kaivoslain mukaisten menettelyjen kanssa. Lausuntomenettely kuuluu lähtökohtaisesti aina olennaisena osana lainvalmisteluprosessiin.

Lausuntokierroksen puuttumisen johdosta hallituksen esitys on myös jäänyt teknisesti viimeistelemättömäksi. Esitys sisältää runsaasti kirjoitusvirheitä, viittaukset eduskunnan asiakirjoihin ovat teknisesti virheellisiä, rinnakkaisteksti on virheellinen, pykäliin sisältyy sekä asia- että teknisiä virheitä ja perustelut ovat sisäisesti ristiriitaiset. Esimerkiksi ehdotuksen 34 §:n 2 momentin toisesta virkkeestä puuttuu verbi.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen toteuttamista seurataan heti lainmuutosten voimaantulosta alkaen ja seurannan tulokset toimitetaan myös ympäristöministeriön tietoon. Valiokunta toteaa, että vaikka kaivoslaki kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan ja hallituksen esitys on talousvaliokunnan mietintöasia, lakiehdotuksen keskeinen sisältö liittyy kuitenkin ympäristöministeriön toimivallassa olevaan lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, jonka osalta ympäristövaliokunta on mietintövaliokunta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja kaivoslain suhde ei voi olennaisesti poiketa arviointimenettelyn ja muun lainsäädännön, kuten ympäristönsuojelulainsäädännön, välisestä suhteesta, vaan lainsäädännön tulee olla johdonmukaista ja yhtenevää.

Kaivoslain tarkistamistarpeesta

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että kaivoslain uudistamistarpeita tulisi tarkastella pian, vaikka uudistettu laki tuli voimaan 1.1.2011. Huomattava on myös, että lakiin sisällytettyjen pitkien siirtymäaikojen johdosta yhtään lainvoimaista, uuden lain mukaan myönnet-

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp

tyä kaivoslupaa ei ilmeisesti vielä ole. Tarvetta tarkasteluun on tästä huolimatta, sillä kansainvälinen kiinnostus kaivostoimintaan on kasvanut. Muutamien hyvin kielteisten kaivostoimintaan liittyvien onnettomuus- ja konkurssitapausten jälkeen on yhä tärkeämpää arvioida sääntelyn riittävyyttä monista eri näkökulmista. Tavoitteena tulee olla toimijan ja paikallisyhteisön yhteisymmärrys siitä, miten riskit ja vaikutukset hahmotetaan, miten haittoja seurataan, minimoidaan ja korvataan, millaista vastuuta toiminnanharjoittaja kantaa ja miten sijaintialue pääsee osalliseksi toiminnasta. Tärkeää on edistää avointa ja läpinäkyvää vuorovaikutusprosessia, jonka kautta sosiaalista hyväksyntää ja luottamusta luodaan ja ylläpidetään. Osaa näistä tavoitteista voidaan edistää lainsäädäntöön sisällytettävien vaatimuksien, mutta osa on luonteeltaan toisenlaista pyrkimystä paikallisen hyväksynnän hankkimiseksi. Tätä on kutsuttu myös sosiaalisiksi toimiluvaksi.

Valiokunta toteaa, että kaivostoiminnan, ympäristön ja ympäröivän yhteiskunnan välisiä intressiristiriitoja ennalta sovittamaan ja konflikteja vähentämään on perustettu vuonna 2014 Kestävän kaivostoiminnan verkosto, joka itsenäistyi kesällä 2015 Kaivosteollisuus ry:n yhteyteen. Verkosto on yhteistyössä laatinut kaivosalalle uuden raportointimallin, joka lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja edesauttaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa. Suomen ensimmäinen Kaivosten yhteiskuntavastuuraportti on julkaistu syyskuussa 2015.

Valiokunta katsoo, että kaivostoiminnan yleisen hyväksynnän ja luottamuksen lisäämiseksi tarvitaan selvitystyötä ainakin vahingon varalta asetettavien vakuuksien riittävyyden ja kunnan ja paikallisyhteisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta sekä kaivostoiminnan ja kaavoitukseen liittyvien rajapintojen selkeyden osalta myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valiokunta huomauttaa, että YVA-menettelyä ei edellytetä kaivostoiminnalta kaikissa tapauksissa, jolloin siihen liittyvä varhainen osallistuminen jää puuttumaan ja toteutuu vain lupaprosesseihin liittyvänä. Valiokunta katsoo, että selvitystyön yhteydessä tulisi myös arvioida mahdollisuuksia säätää etuoikeuden eli hakemusten käsittelyjärjestyksen määrittämisestä muin keinoin kuin liittämällä se lupahakemusmenettelyn vaatimuksiin. Yksi tapa saattaisi olla varausmekanismin käyttömahdollisuuden laajentaminen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp

jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Mielestämme lakiesitys tulisi hylätä.

Kuten ympäristövaliokunnan lausunnosta ilmenee, hallituksen ehdotusta ei ole valmisteltu normaaliin hyvien menettelytapojen mukaisesti. Ehdotuksen valmistellut työ- ja elinkeinoministeriö ei ole pyytänyt luonnoksesta lainkaan lausuntoja. Lausuntoa ei ole pyydetty edes ympäristöministeriöltä, vaikka ehdotus koskee Natura 2000 -verkostoa ja ympäristövaikutusten arviointia, joita koskevan lainsäädännön valmistelu on ympäristöministeriön vastuulla. Ehdotuksen vaikutuksia ei näin ollen ole kunnolla arvioitu.

Hallituksen esitystä on perusteltu sillä, että yhtiö, joka on sijoittanut varoja tiettyyn alueeseen, saisi pitää etuoikeutensa alueen malmivarojen hyödyntämiseen, vaikka ei ehtisikään määräaikaan mennessä valmistella malminetsintä-, kaivos- tai kullanhuuhtontaluvan edellyttämiä Natura-vaikutusarviota ja ympäristövaikutusten arviointia, toisin sanoen, että kilpailevat yhtiöt eivät voisi päästä väliin. Hallituksen esityksen puutteellisen valmistelun vuoksi on jäänyt täysin epäselväksi, voiko tämän tavoitteen toteuttaa vaihtoehtoisella tavalla, esimerkiksi siten, että perustellusta syystä voi saada pidennyksen niihin määräaikoihin, joiden kuluessa on haettava malminetsintälupaa ja varsinaista kaivoslupaa. Koska näitä vaihtoehtoisia keinoja ei ole tarkasteltu, ei myöskään ole selvitetty, voidaanko hallituksen ehdotukseen sisältyvät riskit ympäristölle ja paikallisten asukkaiden oikeuksille välttää vaihtoehtoisella ratkaisulla.

Nykyisen kaivoslain mukaan kaivosyhtiölle muodostuu etusijaoikeus tietyn alueen kaivannaisresurssien hyödyntämiseen, kun kaivoslupahakemus on jätetty täydellisenä viranomaiselle. Liitteenä tulee tällöin olla ympäristövaikutusten arviointiselvitys sekä Natura 2000 -selvitys. Hakemuksen voi jättää epätäydellisenäkin, mutta etusijaoikeus muodostuu vasta, kun hakemus on täydellinen. Hallituksen esitys muuttaisi tilannetta siten, että etusijaoikeuden voi saada heti lupahakemuksen jätettyään, vaikka se ei sisältäisi esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia. Se tulisi kuitenkin toimittaa ennen lupahakemuksen käsittelyä.

Ympäristövaikutusten arviointi on ensimmäinen asia, jonka kautta alueen asukkaat saavat kaivoshankkeesta virallisesti tiedon ja saavat mahdollisuuden ottaa siihen kantaa. Lisäksi ympäristövaikutusten arvioinnin keskeinen piirre on hankkeen eri vaihtoehtojen tarkastelu. Arvioinnin tulee tapahtua ajankohtana, jolloin eri vaihtoehdot vielä ovat avoinna. YVA:n, Natura 2000 -selvityksen sekä niistä annettujen lausuntojen tuloksia tulisi hyödyntää jo hankesuunnittelun aikana. Kun lupahakemus jätetään, on jo valittu yksi toteutusvaihtoehto ennen kuin vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia on vertailtu ja eri tahoja kuultu.

Hallituksen esityksen perusteluista on jätetty pois vastaavanlaisesta muutosehdotuksesta aiemmin esitettyä kritiikkiä, ja vaikutukset on arvioitu puutteellisesti. Valiokuntakäsittelyn aikana on käynyt ilmi, että hallituksen esityksen ympäristövaikutuksia ei ole selvitetty ja että ehdotus tarkastelee kaivoslupaprosessia yksipuolisesti vain kaivosyhtiöiden näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2018 vp
Eriävä mielipide

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys uhkaa heikentää ympäristönsuojelua sekä paikallisten asukkaiden oikeuksia, ja siksi se tulisi hylätä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunta hylkää hallituksen esityksen HE 293/2018 vp.

Helsingissä 8.2.2019

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas
Riitta Myller sd
Anders Adlercreutz r