

A. Lainsäädännön eheys kaivostoiminnan näkökulmasta

Kaivoslain (621/2011) lähtökohta on, että laissa huomioidaan ympäristönäkökohtien, kansalaisten perusoikeuksien ja elinolojen turvaaminen, kuntien vaikutusmahdollisuudet ja maanomistajien oikeudet sekä varmistetaan edellytykset malminetsinnän ja kaivostoiminnan kehittämiseksi. Kaivoslakia uudistettaessa perusoikeustarkastelu oli poikkeuksellisen yksityiskohtainen ja eräänä keskeisenä tarkastelualueena oli ympäristöperusoikeus.

Uuden kaivoslain mukaan yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamisesta säädetään yleisillä periaatteilla, joita sovelletaan tapauskohtaisesti lupaharkinnassa. Lupajärjestelmän tarkoituksena on kaivoslain noudattamisen ennakoiva valvonta ja erilaisten intressien yhteensovittaminen. Tämä sama lähtökohta on myös lausuttavana olevassa ehdotuksessa.

Kaivostoiminta tarvitsee aina nykyisen YSL:n mukaisen yhdistetyn ympäristö- ja vesitalousluvan. Vettä ja vesien käyttöä sekä veden rajaamista koskevat edellytykset otetaan huomioon ympäristönsuojelulain nojalla, kun kyse on pilaantumisesta tai sen riskistä. Vesitalousasiat ja niihin liittyvät käyttöoikeus- ja korvausasiat käsitellään vesilain mukaan.

Luonnonsuojelulakia ja siihen perustuvaa suojelua on noudatettava kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa. Velvoite on nimenomaisesti mainittu vuonna 2011 voimaan tulleessa kaivoslaissa. Kaivosmineraalien ottaminen on suoraan luonnonsuojelulain 13 §:n 2 kohdan perusteella kielletty luonnonsuojelulain nojalla perustetuissa kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa. Kaivosmineraalien hyödyntäminen on kielletty useimmilla aikaisemman luonnonsuojelulain nojalla muodostetuilla suojelualueilla.

Luonnonsuojelulain 10 luvun Natura 2000 -verkostoa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkeen toimintaan, joka tapahtuu Natura 2000 -verkoston alueella tai jonka vaikutukset voivat ulottua Natura 2000 -verkoston alueelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella kaivostoiminnan alueet tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon kaavoja laadittaessa. Käytännössä erityisesti maakuntakaavoissa on osoitettu toiminnassa olevia kaivosalueita ja alueita, joilla kaivostoiminnan edellytykset on varsin pitkälle selvitetty. Kaivoshankkeen toteuttaminen voi tapauksesta riippuen edellyttää alueen yksityiskohtaisempaa kaavoitusta.

Jos kaivosuhanke edellyttää kaavatarkastelua, tulevat kaavaa laadittaessa kaavan ympäristövaikutukset selvitettäväksi maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla.

Ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi sisältää useita päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia kaivostoimintaa koskevan muun lainsäädännön kanssa:

- Ehdotuksen 13 §:n ennaltavaraautumisvelvollisuus sisältää osin samoja elementtejä kuin kaivoslain 112 – 115 §:ssä mainitut, kaivoslain 11 luvun kaivosturvallisuusvaatimukset.
- Ehdotuksen 10 §:n sijoituspaikan valintaa koskevan säännöksen perustelut eivät tunnista muusta lainsäädännöstä, tässä tapauksessa kaivoslaista aiheutuvia vaatimuksia tai edellytyksiä.
- Ehdotuksen 18 §:n kemikaalien käyttöä ja säilytystä koskevat huolehtimisvelvollisuudet sekä kemikaalien valintaa koskevat sanamuotoilut pyrkivät täydentämään tai viittaamaan mm. kemikaalilain 17 §:n yleissäännökseen, kemikaaliturvallisuuslain 8 ja 9 §:n määräyksiin sekä työturvallisuuslain (738/2002) 8 §:n yleiseen huolehtimisvelvollisuuteen. Ehdotettu säännös tulisi käytännössä noudatettavaksi lupamenettelyssä ja rekisteröintimenettelyissä sekä näiden toimintojen valvonnassa. Kaivostoiminnan harjoittamisen kannalta ehdotettu säännös entisestään lisää ristiriitaista tai viittaavaa lainsäädäntöä, eikä ole omiaan selkeyttämään kaivostoimintaa koskevia säännöksiä ja velvoitteita. Lakiehdotuksen 19 §:n valtuussäännös on huomattavan laaja.
- Ehdotuksen 11 §:n pykälän luontoarvoista lausumme kohdissa C ja D erikseen.
- Ehdotuksen 52 §:n säännös luvan myöntämisen esteistä saamelaisen kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella on lähes identtinen kaivoslain 50 §:n kanssa ja pykälän perusteluissa on viitattu kaivoslain käsittelyyn Eduskunnassa. Pykälä pyrkii omalta osaltaan kehittämään saamelaisen perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Samansisältöisten, jopa samanaisten lainkohtien sijoittaminen lainsäädännön eri kokonaisuuksiin voi olla jossain tilanteessa perusteltua.

Kaivostoiminnan osalta ehdotus on kuitenkin epäonnistunut, koska se ei millään tavoin pyri antamaan soveltajalle tai toiminnanharjoittajalle ohjausta sen varalle, että kaivostoiminnan perustamisen pitkässä elinkaareissa muu viranomaisen on jo saattanut ottaa samaan asiakokonaisuuteen kantaa. Ehdotusta tulee korjata poistamalla se joko kokonaan kaivoslain soveltamisalan ulkopuolelle tai muulla tavoin järkevästi varmistamaan, ettei valtion viranomaisen anna samasta asiasta ristiriitaisia kannanottoja (ne bis in idem).

Ehdotus sisältää useita kohtia, jotka sivuavat, täydentävät tai ovat jopa ristiriidassa muun lain kanssa. Hallituksen esityksessä on syytä tuoda Eduskunnan tietoon tällaiset kohdat sekä sisällyttää esitykseen toissijaisuusviittauksia, joilla varmistetaan eheys muun lainsäädännön kanssa (esimerkiksi kaivoslaki) ja joilla estetään uusien tulkintaongelmien syntyminen.

B. Viranomaistoiminnan tehostaminen ja toiminnan ennustettavuus

Ympäristönsuojelulain tarkoittamassa viranomaistoiminnassa on kysymys julkisen vallan asettamista, yleensä valtion viranomaisista. Toiminta perustuu Eduskunnan hyväksymään lainsäädäntökehikkoon. Tämä perusasia on syytä pitää mielessä. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta viranomaisorganisaation hajanaisuus, hallintohimmelit ja valtioneuvoston eri ministeriöiden reviirijajottelu muodostavat täysin ylimääräisen hallintokuorman, joka pahimmillaan estää resurssien käyttämisen lain varsinaiseen päätarkoitukseen. Lausunnolla oleva ehdotus merkitsee lisää tekemistä paitsi yrityksille myös viranomaisille. Valtionhallinnon tehostamishjelmien myötä viranomaisten valvontatyöhön käytettävissä olevat resurssit todennäköisesti eivät tule lisääntymään. Viranomaistoiminnan kehittäminen verkosto- tai kumppanuusperiaatteella on valtionhallinnon sekä toiminnanharjoittajien edun mukaista. Tästä johtuen lainsäädäntöön tulisi kirjata viranomaisille selkeät velvoitteet yhteydenpidosta ja yhteistoiminnasta eri viranomaisten kesken. Erityisesti yhteiset valvontakäynnit sekä yhtiöiltä edellytettävän raportoinnin koordinointi keventäisivät toiminnanharjoittajille aiheutuvaa kuormitusta sekä tehostaisivat viranomaisresurssien käyttöä. Samoin vähenisi eri viranomaisten tekemien erilaisten tulkintojen määrä.

Kaivosteollisuuden ominaispiirteitä ovat hankkeiden kehittymisen erittäin pitkä alkuvaihe sekä suuret, ennen tulonmuodostusta tehtävät investoinnit. Tässä suhteessa ennustettavuus on avainsana. On ymmärrettävää, että monimutkaisten tuotantoprosessien lupamenettely vaatii myös viranomaisille riittävästi käsittelyaikaa. Monimutkaisten rahoitusjärjestelyjen onnistuminen edellyttää kuitenkin jonkinlaista ennakkokäsitystä siitä, miten paljon viranomaisprosessi tarvitsee aikaa. Tässä suhteessa valtioviranomaisen toiminnan laadun parantaminen tuottaisi myös toiminnanharjoittajille aikaa suunnitteluun ja rahoituksen hankintaan, mikä välillisesti näkyisi myös parempana ympäristönsuojelun tasona. Kysymys on myös toiminnanharjoittajien kilpailukyvyn huolehtimisesta.

Kaivannaisteollisuus ry katsoo, että viranomaista koskeviin velvoitteisiin tulisi kirjata myös lupakäsittelyjen enimmäisaika.

Ehdotuksessa esillä olevaa valvonnan maksullisuutta Kaivannaisteollisuus ry ei kannata, jos valtio ei samalla pysty huolehtimaan maksuille vastinetta.

C. Luontoarvot - ympäristönsuojelulain ehdotetut uudistukset toiminnan sijoittamisessa

Ympäristönsuojelulain mukaisen luonnonarvojen arvioinnin ongelmakohtia

Luonnonarvojen määrittelyn epäselvyydet

Ehdotuksen mukaan luonnonarvoilla tarkoitettaisiin luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittäviä luonnonsuojelullisia arvoja, joita ei ole suojeltu luonnonsuojelulain tai vesilain eräitä vesiluontotyyppisiä koskevien säännösten nojalla. Luonnonarvoilla tarkoitettaisiin Suomen lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusselvityksissä uhanalaisiksi arvioituja lajeja ja luontotyyppisiä. Niiden esiintyminen toiminnan suunnitellulla sijaintipaikalla voisi muodostaa toiminnan sijoittamisestaan, jos esiintymän arvioitaisiin olevan valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävä. Tarkoitus on, että toiminnan sijoittamisessa voitaisiin huomioida luonnonarvoja vastaavalla tavalla kuin voimassa olevan lain 42 §:n mukaan luvanmyöntämisedellytyksissä toiminnasta aiheutuvien päästöjen osalta.

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminnan päästöistä aiheudu erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Säännöksen sisältö ja sovellettavuus ovat oikeuskäytännössä jääneet hieman epäselviksi ja tähän mennessä säännöstä on korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettu pääasiassa turvetuotantoon. Oikeuskäytännön perusteella on silti selvää, että säännöstä sovelletaan ainoastaan ympäristönluvanvaraiseen toimintaan, jonka päästöistä säännöksessä kielletty huonontuminen aiheutuu. Tämä on oikea tulkinta ottaen huomioon nykyisen ympäristönsuojelulain tavoitteet ja tarkoitus sekä niistä johdettu soveltamisala.

Lupa-asiaa ratkaistaessa on nykyisen ympäristönsuojelulain mukaan lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Luonnonsuojelulailla suojellaan tiettyjä määriteltyjä kohteita ja suojelun aiheuttamat rajoitukset toiminnanharjoittajille ovat suhteellisen selkeät. Laajentamalla luontoarvojen suojelu ilman luontoarvojen selkeää määrittelemistä tai suojelun ennalta arvioitavuutta ympäristönsuojelulain mukaiseen sijoittamisharkintaan siten, että suojelu toteutetaan luonnonsuojelulain lisäksi ympäristönsuojelulailla, vaarannetaan merkittävästi teollisuuden mahdollisuuksia suunnitella toiminnan sijoittamista tulevaisuudessa.

Uudistuksen tavoitteena on lupa- ja valitusprosessien nopeuttaminen sekä päätösten ennakoitavuus. Jos sijoituspaikkaharkintaan lisätään luontoarvojen suojelu, johtaisi tämä päinvastaiseen lopputulokseen, koska lupajärjestelmää sekoitettaisiin kun se tulevaisuudessa koskisi toiminnan päästöjen lisäksi myös toiminnan sijoittamisesta aiheutuvia päästöistä riippumattomia muutoksia ympäristössä.

Vaikka ehdotetussa hallituksen esityksessä käsitellään luonnonarvojen määritelmää melko yksityiskohtaisesti, jää säännöksen käytännön soveltamiseen paljon aukkoja ja oikeusturvan kannalta ongelmallisia tulkintatilanteita, joita käsitellään seuraavassa kuttakin erikseen.

Uhanalaisuusluokitukset

Ensinnäkin ongelmaksi muodostuu uhanalaisuusluokituksen jatkuva muuttuminen ja luokitusten oikeudellinen luonne sekä muutoksenhakukelvottomuus. Toiminnanharjoittajilla ei ole mitään mahdollisuuksia vaikuttaa uhanalaisuusluokituksiin eikä hakea niihin muutosta. Kuitenkin lajin luokittelu uhanalaiseksi saattaa ehdotetun lain voimaantulon jälkeen merkitä toiminnanharjoittajan aiemmin itselleen hankkiman alueen käymisen suunniteltuun toimintaan kelpaamattomaksi. Tällainen tilanne ei ole toiminnanharjoittajan ennakoitavissa mitenkään eikä luvan epäämisestä maksettaisi tällaisessa tapauksessa mitään korvausta toiminnanharjoittajalle.

Puutteelliset tiedot lajien esiintymisestä ja lajeista

Toiseksi ongelman muodostavat puutteelliset tiedot uhanalaisten lajien esiintymisestä Suomessa tai lajien uhanalaisuudesta eräiden lajiryhmien osalta. Suomessa ei ole kattavasti selvitetty kaikkien uhanalaisten lajien paikallista esiintymistä. Näin ollen ei ole ennakkoon tiedossa, onko jollain alueella, johon esimerkiksi suunnitellaan kaivostuomintaa, uhanalaisia lajeja vai ei.

Ongelman muodostavat jatkossa tältä osin myös tieteelle ennalta tuntemattomat lajit tai lajimunnokset, joita löytyy esimerkiksi hyönteisistä jatkuvasti. Niiden osalta ei voida ennalta arvioida, onko laji harvinainen vai ei, mutta uuden lajin tai lajimunnoksen löytyminen saattaa johtaa luvan epäämiseen varovaisuusperiaatteen mukaisessa luontoarvojen tulkinnassa. Jo nykyisin tulkinnassa on esiintynyt näitä tilanteita, jolloin epäilty

uuslaji on johtanut luvan epäämiseen, tosin selvästi nykyisen lain vastaisesti. Tällaiseen ei toiminnanharjoittaja mitenkään ole voinut varautua ennalta.

Verkostojen ja ekologisten yhteyksien määrittelemättömyys

Kolmanneksi on huomattava, että missään luonnonsuojelulain tai muunkaan lain mukaisessa menettelyssä ei ole tähän saakka vahvistettu eri luonnonsuojelualueiden välisiä yhteyksiä tai verkostoivuutta taikka eri suojelualueiden välialueiden luonnonsuojeluarvoja. Natura 2000 -alueiden osalta voidaan toki puhua verkostosta, mutta eri Natura-alueiden välisiä ekologisia yhteyksiä tai alueiden välialueiden luonnonsuojeluarvoja ei ole Natura-alueidenkaan osalta missään määritelty eikä inventoitu. Näin ollen lupaviranomaiselle jäisi käytännössä täysin vapaa harkintavalta esimerkiksi tilanteessa, jolloin toiminta sijoittuisi kahden luonnonsuojelulain mukaan suojellun alueen tai kahden Natura-alueen väliin. Tällöin välialue, jonka luonnonsuojeluarvoja ei välttämättä ole lainkaan aiemmin arvioitu, saattaisi tulla käytännössä suojelluksi ympäristönsuojelulain nojalla yksittäisen laitoksen lupamenettelyn yhteydessä.

Lisäksi on selvää, että samat esiintymistietoihin liittyvät ongelmat, jotka koskevat uhanalaisia lajeja, ovat olemassa myös verkostoivuuden ja alueiden välisten yhteyksien kohdalla – jopa uhanalaisia lajeja korostuneempina, koska näiden alueiden luontoarvot ovat useimmiten täysin selvittämättä luonnonsuojelulain nojalla.

Vaikutus ulkopuolisiin alueisiin

Suunnitellun toiminnan vaikutus sen ulkopuolisten alueiden luontoarvoihin antaa käytännössä täysin vapaan harkintavallan lupaviranomaiselle evätä lupa. Tähän saakka vain Natura 2000 -alueiden osalta on voitu ottaa huomioon niiden ulkopuolisten hankkeiden vaikutuksia, mutta muutoin luonnonsuojelulain nojalla perustetut suojelualueet ovat vaikuttaneet toimintoihin vain rajojensa sisällä. Muutos laajentaisi suojelualueiden merkityksen niiden rajojen ulkopuolelle ja johtaisi varmuudella epäselviin ja ennakoimattomiin luvan epäämistilanteisiin.

Ehdotetun muutoksen merkitys suojelun kannalta

Säännös, jossa sijoituspaikkaharkinnassa arvioidaan myös luonnonarvoille ympäristön muutoksesta aiheutuvaa haittaa, saattaisi ympäristönsuojelulain nojalla suojellut luontoarvot tiukemman suojelun piiriin kuin luonnonsuojelulain nojalla suojellut kohteet. Lisäksi säännös edellyttäisi, että ympäristönsuojelulain nojalla tehtäisiin sellaista harkintaa, joka kuuluu luonnonsuojelulain soveltamisalueelle ja nykyisin eri viranomaiselle kuin ympäristölupaviranomainen. Ympäristönsuojelulain mukaisesta suojelusta ei olisi mahdollista saada poikkeusta, joten suojelu olisi aina ehdotonta vaikka suojelun kohteita ei olisi riittävällä tavalla määritelty (saati merkitty yleisesti saatavilla olevaan karttaan tai muihin julkisiin tiedostoihin), eivätkä niiden sijainnit ennen sijoituspaikkaharkintaa olisi ennalta toiminnanharjoittajien tiedossa. Myöskään mikään yleinen tai yksityinen etu ei voisi johtaa poikkeukseen suojelusta. Muutoksen johdosta tulisi aina tapauskohtaisesti ympäristölupaviranomaisen arvioitavaksi se, milloin tietyt luonnonarvot omaava suunnittelualue on suojelun arvoinen ja milloin ei.

Mikäli ympäristönsuojelulain uudistuksen tavoitteina on muun ohella erityisten luonnonolosuhteiden käsitteen eli luonnonarvon määritelmän selkeyttäminen, eivät 11 §:n ehdotettu lakiteksti ja hallituksen esitys tuo riittävää selvyttä säännöksen soveltamiseksi, vaan tekee näillä näkymin sijoituspaikkaharkinnasta ennalta arvaamatonta. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että luonnonsuojelulaissa edellytetään omistajalle makset-

tavaksi korvaus taloudellisista menetyksistä, joita suojelusta aiheutuu. Toisin kuin luonnonsuojelulain nojalla tapahtuvassa suojelussa, ympäristönsuojelulain mukaisen luvan epäämisestä ei makseta korvauksia. Ympäristönsuojelulain nojalla tapahtuva luonnonarvojen suojele voi siten toiminnanharjoittajan kannalta johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen, ilman että toiminnanharjoittaja on voinut lopputulosta etukäteen ennakoita ja ilman, että haitta millään tavalla tulee hänelle korvattavaksi.

Ympäristönsuojelulain tarkoitus

Kuten ympäristönsuojelulain uudistamisen varhaisemmassa vaiheessa julkaistun ”Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä” -selvityksessä on todettu, ympäristönsuojelulain muutoksen onnistuminen on riippuvainen luontoarvojen käsitteen määrittelyn onnistumisesta ja jos se säädettäisiin laaja-alaiseksi, sekoittaisi se selvästi ympäristönsuojelulain soveltamisalaa ja lupaharkinnan painopistettä. Kun ympäristönsuojelulain ehdotuksessa 11 §:ssä nyt säädetään luontoarvojen huomioimisesta sijoituspaikkaharkinnassa siten, että lupa voidaan evätä ilman, että pilaantuminen johtuu toiminnan päästöistä, laajentaa säännös ympäristönsuojelulain koskemaan päästöjen lisäksi myös luonnonsuojelua. Tällöin rajanveto luonnonsuojelulain ja teollisuuden päästöjä säätelevän lain välillä vesittyy.

Sekä lainsäädännön yleisen rakenteen ja selkeyden sekä lainsäädännöllisen tarpeen kannalta - lain ollessa teollisuuden päästölaki eikä luontoarvoja ja luontovaikutusten muutoksia sääntelevä laki - on tärkeää säilyttää ympäristönsuojelulain sijoituspaikkaharkinta nykyisellään. Luontoarvojen sisällyttäminen sijoitusharkintaan laajentaa olenaisesti lain alkuperäistä tarkoitusta ja tarkoittaa, että ympäristönsuojelulain sijoituspaikkasäännös laajenisi kattamaan myös erilaiset ympäristöä muuttavat hankkeet.

Kaivostoimintaa ajatellen päästöjen osalta ympäristönsuojelulain tulisi jatkossakin koskea kaivoslain mukaista toimintaa, mutta ympäristön muuttuminen sijoittamisen johdosta, kuten vaikutukset luontoarvoihin, tulisi edelleen ratkaista muun muassa luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä kaivoslain mukaisissa menettelyissä, eikä menettelyjä tulisi sekoittaa lisäämällä ympäristönsuojelulakiin päästöistä riippumaton päällekkäinen menettely. Ympäristönsuojelulain tarkoitus päästöjä säätelevänä lakina tulisi säilyttää, jolloin luonnonsuojelu säilytetään siitä säätävässä laissa. Muutos ei siten ole tarkoituksenmukainen ottaen huomioon lakien tavoitteet ja niiden tarkoitus.

Poikkeukset luontoarvojen selvittämisessä

Toiminnan sijoittamisharkinnassa ei tarvitse ottaa huomioon luonnonarvoja, jos luonnonarvot on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai toiminnan sijoituspaikalla on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksyty asemakaava tai asemakaava, jonka ajanmukaisuus on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä kaavoitusta koskevia poikkeuksia perustellaan siten, että hankkeiden sijoittaminen edellyttää lähes aina maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaa, jolloin luonnonarvoja koskevat kysymykset on tullut selvittää jo kaavan laatimisen yhteydessä.

Kaivannaisteollisuus ry ei kannata ehdotukseen sisältyvää luontoarvojen sisällyttämistä ympäristönsuojelulakiin. Luontoarvojen määrittely on liian avoin ja tulkinnanvarainen. Ehdotus myös heikentäisi lainsäädännön eheyttä ja luonnonsuojelulain tulkintaa. Ympäristönsuojelulain tarkoitus hämärtyisi. Kaivannaiste-

ollisuus ry katsoo, että luontoarvojen käsittely tulisi yhdistää luonnonsuojelulain uudistamiseen.

D. Luontoarvot – kaivoslain harkinta ja luvan myöntämisen edellytykset

Kaivoslain tavoitteet ja sovellettavuus sekä sen mukaisen toiminnan periaatteet

Kaivoslain tarkoituksena on 1 §:n mukaan edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Tämän tarkoituksen toteuttamisen todetaan edellyttävän yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon (i) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset; (ii) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema; ja (iii) toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Kaivoslain tarkoituksena on lisäksi edistää kaivosten turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp.) on todettu kaivostoiminnan tarkoituksena olevan uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen, ja toiminta vaikuttaa keskeisellä tavalla maankäyttöön ja ympäristöön. Sen vuoksi kaivoslain tarkoituksena on ottaa huomioon myös kestävä kehitys, hyötyjen ja haittojen vertailu, luonnonvarojen säästeliäs käyttö, haittojen minimoinnin periaate ja aiheuttamisperiaate. Kaivoslain tavoitteena on, että sen soveltamisalaan kuuluvassa päätöksenteossa ja toiminnassa otetaan tasavertaisesti huomioon muun muassa ympäristö, ihminen ja talous. Kaivoslain 1 §:n tavoitesäännöksen tarkoituksena on ohjata kaivoslain tulkintaa ja soveltamista oikeanlaisen kokonaistason suuntaan.

Kaivoslain 3 §:ssä todetaan, että sen lisäksi, mitä kaivoslaissa säädetään, sovelletaan kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (86/2000), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (264/1961), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydin-energilakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009). Luettelo muusta keskeisestä lainsäädännöstä on informatiivinen eikä se ole tyhjentävä, vaan sisältää lähinnä ympäristön käyttöä koskevia lakiviittauksia.

Kaivoslain 5 §:ssä ympäristövaikutuksella on määritelty tarkoitettavan kaivoslaissa tarkoitettun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Hallituksen esityksessä on todettu ympäristövaikutuksen määritelmän perustuvan laajaan ympäristökäsitteeseen, johon sisältyvät muun muassa vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, luonnon monimuotoisuuteen sekä yhdyskuntarakenteeseen ja kulttuuriperintöön. Tavoitteena on toiminnasta aiheutuvien haittojen ja vahinkojen vähentäminen luonnon monimuotoisuuteen (lajit ja luontotyytit), luonnonolosuhteisiin (pinta- ja pohjavedet, maa- ja kallioperä, ekosysteemien toimivuus) ja maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön ja kulttuuriperintöön.

Luontoarvot malminetsinnässä

Kaivoslain 9 §:n mukaan malminetsintään on oltava malminetsintälupa muun muassa jos malminetsinnästä voi aiheutua maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä. Malminetsintälupaa on haettava, jos malminetsinnän vaikutuksia maiseman erityis- tai ominaispiirteiden säilyttämiseen ja ylläpitoon on tarpeen arvioida lupaharkinnassa. Malminetsintälupa on tarpeen myös, jos malminetsintää olisi tarkoitus tehdä alueella, jolla on harvinaisia tai arvokkaita luonnonesiintymiä, rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien lisääntymis- ja levähdyspaikka tai muita luonnonsuojeluarvoja. Kaivoslaissa tai hallituksen esityksessä ei ole rajoitettu kyseeseen tulevia arvoja ainoastaan luonnonsuojelulain (1096/1996) tai muun lain nojalla suojeltuihin arvoihin.

Kaivoslain 11 §:n 2 momentin 1 ja 3–5 kohtien perusteella malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista eikä merkittävää maisemallista haittaa. Maisemallisten arvojen heikentyminen tarkoittaa muita kuin väliaikaisesti maisemaa muuttavia toimenpiteitä. Luonnonolosuhteilla tarkoitetaan lähinnä alueen pohja- ja pintavesioloja, lämpö- ja kosteusoloja sekä kasvien kasvupaikkatekijöitä. Luonnonolosuhteisiin voidaan lukea myös osin eläinten lisääntymis- ja levähdyspaikat. Luonnonesiintymien keskeisimpänä ryhmänä ovat tieteellisesti sekä luonnon- ja maisemansuojelullisesti arvokkaat geologiset (geomorfologiset) muodostumat. Luonnonesiintymä voi olla merkitykseltään myös biologinen, esimerkiksi harvinaisten ja uhanalaisten harju- ja kalliokasvien esiintymät.

Hallituksen esityksessä on todettu, että 11 §:n 2 momentin 3–5 kohdan säännöksillä on täydennetty ja tarkennettu luonnonsuojelulakiin perustuvaa sääntelyjärjestelmää. Pykälää täydentävät edelleen kaivoslain 6 §:ssä säädetyt yleiset periaatteet kuten vahinkojen ja toiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten estäminen ja haitallisia vaikutuksia aiheuttavien toimintojen poistaminen käytöstä niin pitkälti kuin mahdollista. Malminetsintäluvassa annettavilla määräyksillä on tarvittaessa mahdollista asettaa rajoituksia, joita edellä mainittujen kieltojen noudattaminen edellyttää.

Luontoarvot kaivostoiminnassa

Kaivoslain 16 §:n nojalla kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen on oltava kaivoslupa. Kaivosluvassa määrätään muodostettavan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja rajat. Kaivoslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla kaivosluvun haltija on velvollinen huolehtimaan muun muassa siitä, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle eikä kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Kaivoslain 19 §:n mukaan kaivosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyksessä olevan esiintymän laatu ja laajuus. Kaivoksen apualueeksi voidaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten. Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Hallituksen esityksessä on todettu 18 §:n 1 momentin 2 kohdan velvoittavan kaivosluvan haltijan huolehtimaan siitä, ettei kaivostoiminnasta aiheudu huomattavia haitallisia ympäristövaikutuksia taikka muutoin haittaa yleisille tai yksityisille eduille. Tarvittaessa asiasta annetaan kaivosluvassa lupamääräyksiä. Hallituksen esityksen mukaan yleisiä etuja ovat erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet. Yleinen etu voi koskea myös luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja ja sitä voidaan arvioida paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta näkökulmasta.

Luontoarvot hakemusmenettelyssä

Hakemus, kuuleminen ja selvitykset

Kaivoslain 34 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullan-huuhdontalupaa koskevan hakemuksen tulee sisältää muun muassa selvitys hakemuksen kohteena olevasta alueesta, sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta. Edelleen hakemuksessa tulee olla selvitys toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista joko erillisenä selvityksenä tai tarvittaessa hakemukseen liitettävässä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukaisessa ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa. Lupahakemukseen on tarvittaessa liitettävä myös selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua arvioinnista.

Valtioneuvoston kaivostoiminnasta antaman asetuksen (391/2012) 12 §:n nojalla malminetsintälupahakemuksen tulee sisältää tutkimussuunnitelman toteutumiseen liittyvät tiedot suojelun kannalta merkittävistä luonto- ja kulttuuriarvoista malminetsintäalueella. Kaivoslupahakemuksessa tulee olla selvitys kaivostoiminnan arvioiduista vaikutuksista yleisiin ja yksityisiin etuihin sekä toimenpiteistä, joilla kaivostoiminnan haitalliset vaikutukset on tarkoitus poistaa tai joilla niitä on tarkoitus vähentää sekä selvitys suunnitellun kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 25 §:ssä tarkoitettussa laajuudessa, kun hankkeeseen ei sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä.

Lupamenettelyssä kaivoslain mukaisen hallintolain (434/2003) 11 §:ssä säädettyä laajemman asianosaisten määritelmän ja muiden kuin asianosaisten kuulemismenettelyn avulla voidaan saada sellaista tietoa luvan mukaisen toiminnan haitallisista ympäristö- tai muista vaikutuksista, jotka eivät tule esille hakemuksen johdosta pyydetävissä lausunnoissa.

Lupaharkinta

Kaivoslain 45 §:n mukaan malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuhdontalupa myönnetään, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Lupa voidaan kuitenkin kaivoslaissa säädetyistä esteistä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Annettavat lupamääräykset huomioon ottaen luvan mukaisesta toiminnasta ei saa aiheutua kaivoslaissa kiellettyä seurausta. Lupa-asiaa ratkaistaessa on kaivoslain 3 §:n mukaisesti lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa säädetään ja huolehdittava siitä, että luvan mukaisesta toiminnasta ei seuraa muualla laissa kiellettyä seurausta, esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 7 §:ssä säädetyn maaperän pilaamiskiellon ja 8 §:ssä säädetyn pohjaveden pilaamiskiellon vastaista seurausta.

Malminetsintälupaa ei esimerkiksi saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. Hallituksen esityksessä on todettu, että kunta saattaa vastustaa malminetsintälupaa myös erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla.

Lupahakemuksia arvioidaan kokonaisuudessaan laaja-alaisemmin ja lupamääräyksiin voidaan vähentää toiminnasta aiheutuvia haittoja; esimerkiksi malminetsinnästä ja kullanhuuhdonnasta maataloudelle, matkailulle, luontopalveluille tai metsätaloudelle taikka muille elinkeinoille aiheutuvat haitat estettäisiin kaivoslain 11 ja 24 §:n nojalla sekä lupamääräyksiin. Lisäksi kaivoslain 11 §:n nojalla maisema ja luontoarvot tulevat huomioon otetuiksi malminetsintälupaan perustuvassa toiminnassa ja vastaavasti 24 §:n nojalla kullanhuuhdontalupaan perustuvassa toiminnassa. Kaivoslupaan perustuvassa toiminnassa haitat ympäristölle tulevat huomioon otetuiksi arvioitaessa mahdollista huomattavaa haittaa yleiselle edulle kaivoslain 18 §:ssä olevan kiellon nojalla.

Kaivoslain 47 §:n nojalla kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on muiden edellytysten lisäksi, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Hallituksen esityksessä on tältä osin todettu kaivosluvan myöntämisen edellyttävän, että kaivostoiminnan suhde muuhun alueiden käyttöön ja muutkin kaivostoimintaa sivuavat maankäyttöä koskevat asiat olisi selvitetty, jolloin tapauskohtaisesti sovellettavaksi tulisi joko maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusmenettely tai suunnittelutarveratkaisu. Suunnittelutarveratkaisu edellyttää, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön on riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja asiassa toimivaltaisen alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Tämä voi perustua esimerkiksi kunnan, maakunnan liiton ja alueellisen ympäristökeskuksen asiassa antamiin lausuntoihin tai näiden yhteisestä neuvottelusta laadittuun muistioon. Jos maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen suunnittelutarveratkaisua koskevan menettelyn soveltamiseen ei ole edellytyksiä, tulisi kaivostoiminnan perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa kaivosalueen suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Näin ollen kaivoslaki edellyttää kaivostoiminnan alueiden käytön käsittelyä joko kaavoitusmenettelyssä tai siihen rinnasteisella suunnittelutarveratkaisulla.

Kaivosluvan myöntäminen perustuu kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, jossa erilaisia hyötyjä, menetyksiä ja haittoja arvioidaan sekä pyritään sovittamaan yleiset ja yksityiset edut yhteen. Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä, lupaa ei kaivoslain 48 §:ssä olevan kiellon nojalla saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa.

Luvan muuttaminen

Kaivoslain 69 §:n mukaan lupaviranomaisen on omasta aloitteestaan taikka asianomaisen toimialallaan yleistä etua valvovan viranomaisen tai haittaa kärsivän asianomaisen hakemuksesta muutettava malminetsintälupaa tai kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa, jos 1) toiminnasta aiheutuu kaivoslaissa kielletty seuraus tai 2) toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu.

Hallituksen esityksessä kaivoslaiksi on kaivoslaissa kielletyllä seurauksella viitattu esimerkiksi malminetsintäalueella merkittäviin muutoksiin luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaiseen vahingoittumiseen tai merkittävään maisemalliseen haittaan ja kaivostoiminnassa huomattavaan haittaan yleiselle tai yksityiselle edulle, jota ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon lupaharkinnassa. Luvanhaltijan laiminlyödessä velvollisuutensa hakea luvan muuttamista, lupaviranomaisen on harkittava, onko myönnetty lupa peruutettava. Näin ollen kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa on otettu huomioon vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja ympäristöön ja näiden vaikutusten muutoksia tulee seurata ja seurataan jopa mahdollisen sanktion uhalla.

Päätelmä kaivoslain kannalta

Malminetsintä ja kaivostoiminta ovat kaivoslain mukaisen luvan vaativaa toimintaa. Ympäristövaikutukset, joiden voidaan katsoa käsittävän myös muut luontoarvot kuin luonnonsuojelulaissa nimenomaisesti suojeltaviksi määritellyt kohteet, otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon kaivoslain mukaisessa lupaprosessissa ja lupaharkinnassa. Kaivoslain nojalla myönnettävässä malminetsintäluvassa ja kaivosluvassa määritetään malminetsintäalueen ja kaivosalueen sijainti ja rajat. Kyseisen alueen osalta ympäristövaikutukset ja näin ollen myös luontoarvot ja niiden mahdollinen suojelun tarve on arvioitu kaivoslain mukaisessa lupaprosessissa ja otettu tarvittaessa huomioon lupamääräyksissä.

Kaivosalueen osalta kaivoslaki edellyttää lisäksi kaivostoiminnan suhteen selvittämisen muuhun alueiden käyttöön joko kaavatoimituksella tai siihen rinnasteisella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella suunnittelutarveratkaisulla, jossa muun muassa ympäristövaikutuksia harkitaan tavanomaista laajemmin.

Kaivoslain mukaisten ympäristöluvanvaraisten toimintojen vaikutuksia sijoituspaikan luonnonarvoihin käsitellään kaivoslain mukaisessa lupaprosessissa. Näitä alueita ei ole aina kaavoitettu, vaan esimerkiksi kaivosluvan saaneiden hankkeiden osalta kyseen voi tulla myös suunnittelutarveratkaisussa arvioidut vaikutukset alueen luonnonarvoille. Ympäristönsuojelulain uudistamisen varhaisemmissa vaiheissa on viitattu muiden lakien nojalla tehtyihin luontoselvityksiin, mutta ehdotetussa ympäristönsuojelulaissa tai hallituksen esityksessä ei mainita muita luontoarvoista tehtyjä selvityksiä ja niiden huomioimista ympäristölupamenettelyssä. Ehdotetun säännöksen mukaan poikkeuksen luontoarvojen selvittämisestä muodostavat ainoastaan kaavoituksessa lupaharkinnan kannalta riittävästi tutkitut luonnonarvot. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska kaivoslain mukaisen luvan saaneiden hankkeiden sijoittamisesta aiheutuvat vaikutukset ovat jo kertaalleen selvitetty. Kaivoslain nojalla luvan saaneiden hankkeiden vaikutukset eivät siten käytännössä uhkaa ehdotetun ympäristönsuojelulain 11 §:n nojalla suojeltuja arvoja. Näin ollen uudistettaessa luonnonarvoja koskevaa sijoituspykälää tulisi merkitystä antaa sille, että luonnonarvot on riittävästi voitu tutkia myös muun lain nojalla, jolloin 11 §:n 1 momenttia ei tulisi soveltaa.

Mikäli ehdotuksen 11 § vastoin Kaivannaisteollisuus ry:n näkemystä sisällytetään hallituksen esitykseen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi, sen soveltamista on ehdottomasti tarkennettava. Kaivannaisteollisuus ry katsoo, että kaivostoiminta tulee sulkea pykälän soveltamisalasta pois.

E. Ehdotetun ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskielto

Muutosehdotus ja sen perustelut

Ehdotetussa ympäristönsuojelulaissa maaperän pilaamiskieltoa esitetään muutettavaksi siten, että 15 §:n 1 momenttiin lisätään kielto aineen, jätteen tai organismien sijoittamisesta maaperään. Sijoittamisen lisäämisellä halutaan ehdotetun 15 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan selventää sitä, että säännös kattaa myös tilanteet, joissa jätteitä sijoitetaan maaperään hyödyntämistarkoituksessa. Maaperän ja pohjaveden pilaantumistarkastelu on ehdotuksen mukaan keskeistä hyötykäyttökelpoisuutta arvioitaessa. Tarkoituksena ilmeisesti on, että jätteiden hyötykäyttökelpoisuuden arviointiin tulisi aina tapauskohtainen arviointi siitä, voiko jätteiden hyödyntämisestä sijoittamalla ne maahan aiheutua maaperän tai pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Kaivostoiminnan jätteiden hyödyntäminen ja loppusijoitus

Ehdotetun säännöksen sisältö jää hyvin epäselväksi erityisesti suhteessa luvanvaraiseen jätteiden loppusijoittamiseen. Jätteiden ammattimainen hyödyntäminen ja loppusijoitus ovat pääsääntöisesti ympäristöluvanvaraista toimintaa, joko itsessään tai osana laitosten ympäristölupia. Näin on myös kaivostoiminnan jätteiden osalta, joiden hyödyntäminen tai loppusijoitus on aina luvanvaraista.

Ehdotukseen olisi selvennettävä, että luvallisesti loppusijoitettua kaivostoiminnan jätettä ei voitaisi edellyttää poistettavaksi maaperästä uuden säännöksen perusteella. Lupa jätteiden sijoittamiseen olisi siten tae siitä, että luvan nojalla kerran laillisesti maaperään sijoitettuja jätteitä ei voida vaatia poistettavaksi maasta.

F. Pykäläkohtaisia kommentteja

59 §: Ehdotettua energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevaa säännöstä (59 §) ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin. Säännöksen soveltaminen on epäselvää ja voi aiheuttaa tulkinnanvaraisia ja kohtuuttomia lupaehtoja. Säännöksen sanamuoto on liian yleinen ja väljä ("on tarvittaessa" ja "voivat koskea") ja jättää liikaa harkintavaltaa lupaviranomaisille.

69 §: Maaperän tarkkailuvollisuutta koskevaa 69 §:ää on tarkennettava.

94 §: Luvan vähäisen muuttamisen osalta on selkeytettävä lupaprosessia.

141 §: Säännöstä ääniympäristön laadusta tai laatutavoitteista ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin tai vähintäänkin säännöstä tai sen perusteluja tarkennetaan. Ehdotettu uusi säännös ääniympäristön laadusta ja laatutavoitteista on yleisellä tasolla ja erittäin tulkinnanvarainen. Perusteluissa viitataan muun muassa viihtyisyyteen ja elämyksellisiin kokemuksiin. Lainsäädännön on oltava selvää ja toiminnanharjoittajan on pystyttävä ennakoimaan, mitä vaikutuksia lainsäädännöllä on. Kaivannaisteollisuus ry katsoo, että ehdotettu säännös tulisi poistaa kokonaan tai sitä on vähintään merkittävästi tarkennettava. Perusteluihin on kirjoitettava, mitä säännöksellä tarkoitetaan ja mihin sitä käytetään. Ääniympäristön laatu on myös määriteltävä siten, ettei lupaviran-

omaiselle jää subjektiivista harkintavaltaa sen suhteen, millainen ääniympäristö on riittävän alhainen ja laadukas.

203 §: Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistuksen osalta ei ole perusteita tiukentaa nykyistä oikeustilaa.

G. Ympäristönsuojelulain uudistamisprosessin hallinta

Lain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa kiireellistä ja välttämätöntä on ollut saattaa teollisuuden päästödirektiivi (IE-direktiivi, 2010/75/EU) osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämän ohella ympäristöministeriö on sisällyttänyt uudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen kansallisia tavoitteitaan, jotka ovat vaatineet valmistelussa paljon resursseja. Samalla on kuitenkin valmisteltu ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus, mikä ei olisi ollut välttämätöntä ottaen huomioon valmisteluun käytettävissä ollut rajallinen aika ja resurssit.

Elinkeinoelämä on voinut osallistua projektiryhmien työskentelyyn sekä hankkeen eri vaiheissa järjestettyihin kuulemistilaisuuksiin sekä antanut eräiden säädösluonnosten osalta myös lausuntoja valmistelun aikana. Esitettyjä kehittämissuhteita on myös otettu valmistelussa huomioon.

Tämän lainsäädäntöuudistuksen kannalta olisi kuitenkin todennäköisesti ollut parempi, että uudistuksessa olisi ensin keskitytty vain teollisuuspäästödirektiivin edellyttämiin muutoksiin ja muilta osin uudistukset olisi valmisteltu pidemmän ajan kuluessa. Nyt ehdotus ei ole tasapainossa.

Edellä olevan perusteella Kaivannaisteollisuus ry ehdottaa, että ympäristöministeriö järjestäisi uuden lausuntokierroksen tai avoimen verkkokeskustelun ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista.