

Asia: VN/18003/2024

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain lupamääräysten tarkistamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Näkemyksenne kaivostoimintaa koskevasta lupamääräysten tarkistamismenettelystä (71 §):  
Er åsikt om förfarandet för översyn av tillståndsvillkoren för gruvdrift (71 §):**

-

**Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:  
Här kan ni lämna era övriga kommentarer om utkastet till proposition:**

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain lupamääräysten tarkistamisesta on rajattu kohdistumaan valtion ympäristönsuojeluviranomaisen eli Lupa- ja valvontaviraston toimivallassa oleviin kaivos- ja rikastamatoimintaa koskeviin ympäristölupapäätöksiin. Lupa- ja valvontavirastossa kaivosteollisuutta koskevat asiat kuuluvat valtakunnallisesti viraston ympäristöosaston luonnonvarat-yksikköön, joka on laatinut tämän lausunnon.

Ehdotettu ympäristönsuojelulain 71 §

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 71 §:n perusteella tarkistamisesta voitaisiin jatkossa määrätä perustellusta syytä kaivos- ja rikastustoimintaa koskevassa ympäristöluvassa. Määräys voidaan antaa, jos se on painavasta syytä tarpeen käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. Tarkistaminen kohdistuisi vain toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin lupamääräyksiin. Määräyksen antamisen yhteydessä Lupa- ja valvontaviraston on varmistettava, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaisesti. Lupa- ja valvontaviraston on tarkistettava lupamääräyksiä, jos se on välttämätöntä ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjen veloitteiden täsmentämiseksi. Jos lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, Lupa- ja valvontavirasto antaa tätä koskevan päätöksensä toiminnanharjoittajalle.

## Säännöksen sisällöstä ja soveltamisalasta

Ehdotettu tarkistamismenettely on aiempaan tarkistamissääntelyyn verrattuna uusi menettely, sillä se koskee vain kaivos- ja rikastustoimintaa ja sen käyttöala on rajattu. Lupamääräysten tarkistamismahdollisuutta päästöjen sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin lupamääräysten osalta voidaan pitää tärkeänä kaivosalalla, kun otetaan huomioon ehdotetun ympäristönsuojelulain 71 §:n perusteluissa todetut kaivoshankkeiden erityispiirteet.

Hallituksen esityksen mukaisesti tarkistamismahdollisuus koskisi ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaisia luvanvaraisia toimintoja koskevan liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a mukaisesti a) Teollisen mittakaavan kaivostoimintaa, jossa louhitaan, rikastetaan tai jalostetaan mm. bauksiittia, kobolttia, kromia, kultaa, kuparia, litiumia, lyijyä, mangaania, nikkeliä, palladiumia, platinaa, rautaa, sinkkiä, tinaa tai volframia tai liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdan a mukaista kaivostoimintaa sekä kohdan 7 alakohdan b mukaista malmin tai mineraalin rikastamoa.

Lupa- ja valvontavirasto pitääkin hyvänä asiana, että tarkistamismahdollisuus on ulotettu koskemaan myös malmin ja mineraalien rikastamon toimintaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdan b mukaisesti, koska rikastamon toiminnalla on usein kiinteä tekninen ja toiminnallinen yhteys muuhun kaivostoimintaan ja toiminnan aiheuttamiin päästöihin. Näin vältetään hallituksen esityksessään esille tuodun mukaisesti tilanteilta, jossa kaivostoiminnan louhinnan ja rikastamon soveltamisalarajoituksen vuoksi rikastamon luvan lupamääräyksiä ei voitaisi tarkistaa samassa lupamenettelyssä.

Hallituksen esityksessä ja lakiehdotuksessa ei ole kuitenkaan tunnistettu kaivannaisjätteenjätealueita tai muuta kiinteästi ja toiminnallisesti itse kaivostoimintaan liittyvää teollista toimintaa esim. metallitehtaita, jotka tulee lupakäsittelyssä huomioida toimintakokonaisuuksina. Tämän johdosta on riski, että ehdotuksen kaltaisella lakiehdotuksella ei voida kokonaisvaltaisesti ottaa huomioon erityisesti päästöjä veteen koskevia lupamääräyksiä. Esimerkitapauksina Lupa- ja valvontavirasto haluaa nostaa esille mm. Terrafamen (Sotkamo) ja Yaran (Siilinjärvi) laitoskokonaisuudet. Säännöksen soveltamisalaa tulisi laajentaa siten, että se kattaa kaivos- ja rikastustoiminnan sekä niihin välittömästi liittyvät (tekninen ja toiminnallinen yhteys) kaivannaisjätteen jätealueet ja muut ympäristönluvanvaraiset toiminnot.

Tarkistamismahdollisuuden myötä soveltamisalaan kuuluvien toimintojen lupamääräysten yksityiskohtia voidaan rajatusti tarkastella vielä luvan myöntämisen jälkeen ja luvan tarkistamisvaiheeseen voitaisiin siirtää eräiltä rajatuilta osin tarkempien selvitysten toimittaminen. On tärkeää, ettei sääntelyllä muuteta luvan myöntämisen edellytysten arviointia eikä keskeisten selvitysten arviointia tai ylipäätään päätöstä luvan myöntämisestä voida siirtää tarkistamismenettelyyn. Tarkistamismahdollisuudella voidaan varmistaa epävarmuuksien parempaa hallintaa esimerkiksi päästöjä veteen koskevien lupamääräysten osalta. Tarkistamismahdollisuus voi

osaltaan vaikuttaa vähentävästi päästöistä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevista lupamääräyksistä valittamista.

Esityksessä on tuotu esiin, että tarkistamismenettely saattaisi esimerkiksi kriittisten raaka-aineiden asetuksen (CRMA) mukaisten strategisten hankkeiden osalta tukea lupamenettelyn määräaikojen toteutumista ja osin keventää Lupa- ja valvontaviraston työtä. Lupa- ja valvontavirastonnäkemysten mukaan esitetyllä tarkistamismenettelyllä ei olisi kuitenkaan lupakäsittelyä keventävää tai nopeuttavaa vaikutusta perusominaisuuksiltaan muutoinkin laajoissa ja monimutkaisissa kaivosasioissa.

Ehdotetun tarkistamismenettelyn käyttöä ja toimivuutta on syytä jatkossa seurata.

#### Yksityiskohtaiset perustelut

Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston luonnonvarat-yksikkö viittaa soveltuvin osin Lupa- ja valvontavirastoa edeltävien alueellisten virastojen (aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueet ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) yleistä tarkistamismenettelyä koskeneen lakiehdotuksen kuulemisen 29.10.–10.12.2024 yhteydessä lausumaan ja tuo lisäksi esille seuraavat näkökohdat:

#### Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Huomiona Lupa- ja valvontaviraston työmäärää koskevan arvion osalta: Kaivostoimialan ympäristölupahakemusten käsittely on tyypillisesti monialaista syvällistä osaamista vaativaa ja erittäin paljon resursseja sitovaa. Toimialaan kohdistuu lisäksi nyt ja tulevaisuudessa samanaikaisesti resursointipainetta etusijamenettelyssä käsiteltävien kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisten strategisten aseman saaneiden hankkeiden lupamenettelyjen ja teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan siirtymisen myötä. Vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston toimintaan tulisi arvioida kaivostoimialan luvituksen edellä mainittu kokonaistilanne huomioiden.

#### Muut toteuttamisvaihtoehdot

Tarkistamismenettelyn palauttamista koskevan lakiehdotuksen supistaminen aiemmasta, kaikkia toimialoja koskevasta mallista vain kaivostoimialaa koskevaksi on ehdotuksessa perusteltu varsin yksipuolisesti lähinnä toiminnanharjoittajapuolen näkökulmasta.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet Lupa- ja valvontavirastoa edeltävinä alueellisina virastoina ovat edellä viitatus aikaisemman kuulemisen aikana antamassaan lausunnossa todenneet pitävänsä hyvänä, että ehdotettua tarkistamismenettelyä ei ole rajattu sovellettavaksi vain tiettyjen toimialojen lupiin.

Perusteluissa kaivostoimialan erityispiirteenä on tuotu esille mm. toiminnan laajuus ja ympäristövaikutusten tarkentuminen vasta toiminnan aikana. Kyseiset piirteet korostuvat kaivostoimialalla, mutta niitä ei voida pitää vain kyseiseen toimialaan liittyvinä.

Ehdotettu ympäristönsuojelulain 71 § ja sen perustelut

1 momentti:

Soveltamisalan rajausta on lähtökohtaisesti selkeä. Rikastamojen sisällyttäminen säännöksen soveltamisalaan esityksen mukaisesti on kannatettavaa. Kaivosten ja rikastamojen vesikierron voivat olla yhdistettyjä ja mm. päästörajat annettu yhteisesti kaivos- ja rikastamotoiminnan päästöille. Edellä todetusti myös kaivannaisjätteen jätealueiden ja muiden luvanvaraisten toimintojen ottaminen soveltamisalan piiriin on tarpeen, jos näillä toiminnoilla on selkeä tekninen ja toiminnallinen yhteys kaivos- ja rikastustoimintaan.

Kaivostoiminnan elinkaari huomioiden mahdollisuutta lupamääräysten tarkistamisesta määräämiseen myös tarkistamishakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi syytä tarkastella.

Säännöksen perustelujen mukaan tarkistaminen on tarkoitus kohdentaa vain tarpeellisiin toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin lupamääräyksiin. Kyseinen rajausta ei edistä lupien ajantasaisesta eikä estä ongelmalliseksi koettua lupien pirstoutumista. Lisäksi voi olla jossain määrin tulkinnanvaraista mitä määräyksiä voidaan pitää toiminnasta aiheutuvia päästöjä koskevinä.

3 momentti:

3 momentin viimeisen lauseen tarkoitus jää epäselväksi. Lupa- ja valvontaviraston näkökulmasta on selvää, että sen on ympäristönsuojelulain mukaisesti tutkittava lupamääräysten tarkistamista koskeva hakemus ja annettava asiassa ympäristönsuojelulain mukainen lupapäätös harkinnan lopputulemasta riippumatta. Lauseen muotoilu voi johtaa käsitykseen lupamääräysten tarkistushakemuksesta erillisestä menettelystä.

## Siirtymäsäännös

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin asettaa lain voimaan tullessa olevassa oleville toiminnoille vasta vuoden kuluttua lain voimaantulosta annettavassa toiminnan olennaista muutosta koskevassa hakemuksessa. Siirtymäajan on arvioitu antavan riittävästi aikaa valmistautua säännösmuutoksesta aiheutuviin vaikutuksiin. Esityksestä jää epäselväksi, mihin vaikutuksiin arviossa viitataan. Lakiehdotuksen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa (4.2) ei ole tuotu esille sellaisia vaikutuksia, jotka puoltaisivat siirtymäaikaa.

Uuden 71 §:n soveltamisen sitomista vireillä olevien asioiden osalta kuuluttamiseen ei ole esityksessä perusteltu. Kokonaisuudessaan siirtymäsäännös asettaa toiminnanharjoittajat uuden 71 §:n soveltamisen suhteen keskenään eriarvoiseen asemaan. Siirtymäsäännöksen soveltamiseen voi liittyä myös tulkinnanvaraisuutta mahdollisten uudelleen kuulutettavien asioiden osalta.

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan nyt esitetylle siirtymäsäännökselle ei ole tarvetta, vaan lakimuutoksen voisi säätää tulemaan voimaan heti.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet luonnonvarat-yksikön luparyhmien osalta Anna-Maria Juntunen, Laura Lindström, Johanna Ojala, Tapio Orjasniemi ja Katja Söderlund sekä kaivosvalvontaryhmän osalta Juha-Pekka Hämäläinen ja Riina Pääatalo.

Yksikön päällikkö Sami Koivula

Söderlund Katja  
Lupa- ja valvontavirasto

