

Asia: VN/27126/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunto

Huomiot hallituksen esityksen yleisperusteluihin (esityksen luvut 1-5 ja 8-12)

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta. Pidämme lupamenettelyiden sujuvoittamiseen liittyviä lainsäädäntöaloitteita erittäin tärkeinä ja tarpeellisina. Kiinnitämme huomiota siihen, että vireillä olevissa muutoksissa on kyse myös investointien mahdollistamisesta. Raaka-aineisiin liittyen halumme korostaa vihreän siirtymän merkitystä ja EU:n CRMA-asetusta.

Lausunnolla olevalla luonnoksessa on useita kohtia, jotka kaivoshankkeiden ja lupamenettelyiden kyseessä ollen vaativat erityistä huomiota. Kaivoshankkeiden lupamenettely poikkeaa oleellisesti monien muiden hankkeiden lupamenettelyistä, johtuen mm. kaivoslaista, jonka pääasiallinen tarkoitus on säännellä kaivosten elinkeino-oikeudellisia seikkoja. Kaivoslakiin on sen viimeisessä uudistuksessa kuitenkin lisätty useita kohtia, joilla on merkitystä kaivosviranomaisen lupaharkinnassa ja jotka kytkevät kaivoslupaprosessin tiiviisti muiden lupa- tai viranomaismenettelyiden yhteyteen. Näillä seikoilla on merkitystä myös nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen kannalta.

Lausunnolla olevan esityksen sähköistä asiointia koskevat tavoitteet ovat kannatettavia. Jo nykyisellään sähköinen asiointipalvelu on ollut pitkään käytössä esim. ympäristölupahakemusten suhteen. Sähköinen asiointipalvelu ei toistaiseksi ole käytön joustavuuden suhteen sellainen, että se mahdollistaisi laajoissa hankkeissa asiakirjojen toimittamisen pelkästään palvelun kautta. Tyypillisesti joudutaan erikseen toimittamaan hakemusasiakirjat esim. pdf- ja word-tiedostoina sekä paperilla (useita kansioita kopioineen).

Oli sähköinen asiointijärjestelmä teknisesti kuinka edistynyt hyvänsä, on lupajärjestelmän sujuvoittamisen kannalta kaikkein keskeisin asia kuitenkin lupaprosessien keskinäissuhteiden määrittely sekä erityisesti kussakin vaiheessa vaadittavan sisällön määrittely.

1 luku Yleiset säännökset

Pidämme erittäin hyvänä, että lainsäädännössä vahvistetaan ennakollisen ohjauksen, neuvonnan ja viranomaisyhteistyön edellytyksiä ja veloituksia (laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa, 2 ja 6 §). Nykyisellään kaivoshankkeiden vaatima lupakokonaisuus on huomattavan monimutkainen ja ”lupateknisesti” vaikea kokonaisuus. Useimmissa tapauksissa ei ole lainkaan selvää, onko luvilla keskinäisiä edellytyskytkentöjä. On usein epäselvää, mikä lupa vaaditaan ensimmäisenä, jotta jokin toinen lupa voidaan myöntää. Esimerkkinä mainitsemme luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut hankkeissa, joissa tarvitaan ympäristö- ja vesitalouslupa. Viranomaisillakaan ei tähän ole välttämättä selkeää linjaa, eikä asian selvittäminen eri viranomaisten välillä ole usein kovinkaan sujuvaa. Tämä johtaa lupaprosessien tarpeettoman pitkään keston ja epävarmuuteen luvanhakijan ja sidosryhmien kannalta, kuinka lupaprosessissa tulisi edetä.

2 luku Yhteyspisteviranomainen

4 § Yhteyspisteviranomainen: On hyvä, että hallituksen esityksessä määritellään yksi viranomaistaho yhteyspisteeksi koordinoimaan eri viranomaismenettelyitä. Tähän sopii luontevasti nyt uutena perustettava Lupa- ja valvontavirasto. Lupa- ja valvontavirasto toimisi myös kriittisten raaka-aineiden asetuksen ja nettonollateknologia-asetusehdotuksen edellyttämänä yhteyspisteviranomaisena. Toki kaivoshankkeissa TUKESilla on merkittävä kokemus kattavasti koko maan tasolla.

Kaivosteollisuus ry muutoin viittaa lausuntoonsa 12.8 (Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteestä ja strategisten hankkeiden etusijasta (VN/10783/2024).

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

6 § 1 momentin mukaisesti olisi neuvonnan edistämiseksi mahdollista järjestää hakijan, eri viranomaisten ja tarpeen mukaan myös esimerkiksi kunnan viranomaisten välinen tapaaminen, jos hankkeella voisi olla laajalle ulottuvia vaikutuksia. Neuvonta ja koordinaatio voisivat tapahtua ennen hakemuksen jättämistä tai muutoin lupaprosessin kuluessa.

Kaivoshankkeet ovat tyypillisesti tämänkaltaisia moniulotteisia kokonaisuuksia. Kaivosluvan myöntäminen edellyttää lainvoimaista kuntakaavaa ja toisaalta kaivoslain lupaharkinta edellyttää myös määrättyjen ympäristöseikkojen huomioonottamista. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että Lupa- ja valvontavirasto huomioisi koko lupakokonaisuuden ja koordinoisi kokonaisuutta esitetyllä tavalla.

Nyt meneillään oleva sääntelykokonaisuus on niin mittava, että sen yhteydessä voitaisiin harkita myös eräitä muutoksia kaivoslakiin. Kaivoksen lupaprosessia voitaisiin merkittävästi sujuvoittaa irrottamalla kaivoslain edellytyskytkentä kuntakaavoitukseen ja ympäristövaikutusten arviointiin

lupaharkinnassa. Nämä muutokset eivät heikentäisi ympäristönsuojelun tasoa tai kunnan päätösvaltaa maankäyttöön kunnan alueella. Nykyään kaivoslupa voidaan siis myöntää vasta detaljikaavan tultua lainvoimaiseksi, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä esimerkiksi CRMA:n tarkoittamissa strategisissa hankkeissa.

Erittäin hyvänä pidetään myös käsittelyaikojen arviointiin liittyvää määrittelyä, josta lupaviranomainen olisi veloitettu antamaan arvionsa (7 §). Nykyisellään hakija voi saada lupaviranomaiselta epävirallisen arvion mahdollisesta päätöksen antamisajankohdasta, joka hyvin helposti muuttuu useita kertoja lupaprosessin aikana.

Edellisiin liittyen Kaivosteollisuus ry toteaa, että lupaviranomaisen resurssit ovat jo nykyisellään hyvin rajalliset ja mainitut lisäykset lupaviranomaisen toimenkuvaan edellyttävät myös nykyistä laajempia resursseja. Muutoin on uhkana, että lupaprosessien kesto ei nykytilanteeseen nähden lainkaan lyhene tai edes sujuvoitu. Samoin on vaarana, että lupaviranomaisen ollessa veloitettu julkaisemaan arvio päätöksen antamisajankohdasta, annetaan varmuuden vuoksi mahdollisimman konservatiivinen arvio, jotta hakemuksen käsittelyyn ja lupaharkintaan jää riittävästi aikaa niukat resurssit huomioiden.

8 § mukainen lupaviranomaisen riittävä asiantuntemus korostuu suurissa ja monimutkaisissa kaivoshankkeissa. Viranomaisten YVA- ja lupamenettelyissä edellyttämä asioiden käsittelyn laajuus ja yksityiskohtaisuus nousevat jatkuvasti. Monissa tapauksissa esim. kaivoshankkeiden hydrogeologiaan liittyviin selvityksiin haetaan huippuosajia eri puolilta maailmaa kotimaisten asiantuntijaresurssien ollessa riittämättömiä. Laajojen selvitysten ja mallinnusten tulkinta ja ymmärrys vaativat myös käsittelijältään erittäin paljon osaamista. Nykyisellään on jo vaarana, että selvityksiltä vaaditaan enemmän kuin mitä lupaviranomainen pystyy resurssiensa puitteissa käsittelemään. Yhä yksityiskohtaisemmat selvitykset vievät myös merkittävästi aikaa lupaviranomaiselta, jolloin aiemmin esiin tuotu lupaviranomaisen resurssipula entisestään korostuu.

Kaivosteollisuus ry vielä viittaa lausuntoonsa 12.8 (Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteestä ja strategisten hankkeiden etusijasta (VN/10783/2024). Mainitussa lausunnossa esitetyt seikat ovat oleellisia myös tämän hallituksen esityksen kannalta.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Yhteensovitettavien lupamenettelyiden osalta (12 §) on ollut jo vuodesta 2020 saakka laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019), jonka osalta kokemukset käytännössä ovat hyvin rajallisia. Nykyinen yhteensovittamislaki kumotaan tämän lakihankkeen myötä.

Yhteensovittamisenettä antaa mahdollisuuden kaivoslain mukaisten lupien sekä erilaisten kemikaalilupien lupamenettelyiden yhteensovittamiseen kumottavan lain mukaisesti. Turvallisuus- ja

kemikaaliviraston toimivaltaan kuuluvat kemikaaliluvat tyyppillisesti haetaan investointiprojektien loppuvaiheissa, kun yksityiskohtaiset suunnitelmat ovat olemassa. Siten niiden yhteensovittaminen ympäristölupakäsittelyyn ei välttämättä tuo mitään aikataulullista hyötyä tai monissa tapauksissa ole edes käytännössä mahdollista.

Kaivoslupamenettelyn yhteensovittaminen ympäristölupaan on teoreettisella tasolla hyvä ajatus, erityisesti kun huomioidaan kaivosviranomaiselta lupaharkinnassa edellytettävä vahingollisiin ympäristövaikutuksiin liittyvä punninta. Tämä vaade voi käytännössä hankaloittaa kaivoslupapäätöksen tekemistä, elleivät ympäristölupapäätös ja sen mukaiset lupaehdot ole kaivosviranomaisen tiedossa lupaharkintaa tehdessä. Yhteensovittaminen teoriassa ratkaisisi tämän käytännön ongelman. Todellisuudessa kaivoslupapäätöstä ei voida tehdä ilman lainvoimaisia kuntakaavoja. Niiden voimaantulo voi useissa tapauksissa kestää niin kauan, että ympäristölupapäätöksen antaminen sen vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Muun muassa tämä seikka voi käytännössä estää yhteensovittamismenettelyn käytännön soveltamisen kaivoshankkeissa. Kaivoslupapäätöksen ja kaavoitusmenettelyn irrottaminen toisistaan edellä mainitulla tavalla helpottaisi yhteensovittamismenettelyä kaivoshankkeissa.

5 luku Yhteiskäsittely

Kaivosteollisuus ry kannattaa esitettyä muutosta, joka huomattavasti selkeyttää nykyisin vallitsevaa tilannetta varsinaisen ympäristölupahakemuksen ja luonnonsuojelulain (17 §) mukaisten lupahakemusten osalta.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristönsuojelulain 44a § pykälän mukaisesti YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuuleminen on jo nykyisellään rajoitetusti mahdollista. Kokemukset yhteiskuulemisesta lienevät rajallisia, eikä kaivoshankkeiden osalta niitä ole Kaivosteollisuus ry:n tiedossa ainoatakaan.

Eryteisesti ns. greenfield -kaivoshankkeissa hankkeen toteutusvaihtoehtoja on tyyppillisesti YVA-vaiheessa useampia, jolloin lopullista toteutusvaihtoehtoa ei kyetä YVA-vaiheessa valitsemaan. Luvittava hankevaihtoehto tarkentuu hiljalleen resurssikairausten (eli esiintymän koon, muodon ja louhittavuuden tarkentumisen myötä) sekä hankkeen muun teknistaloudellisen suunnittelun myötä. Tällaisiin hankkeisiin yhteiskuulemismenettelyä ei aina voida soveltaa. Tältä osin viittaamme kehittämisideana Ruotsissa käytössä olevaan menettelyyn, jossa MKB-menettely vaikuttaisi olevan huomattavasti suoraviivaisempi (vaikka kyseessä pitkälle sama EU:sta lähtöisin oleva lainsäädäntö).

Toisaalta olemassa olevien kaivosten tapauksessa, esim. läjitysaluetta laajennettaessa tai korotettaessa tai tuotantovolyyymiä nostettaessa ei toteuttamiskelpoisia hankevaihtoehtoja useinkaan ole kuin yksi. Näihin hankkeisiin voisi siis lausunnolla olevan esityksen Vaihtoehdon 1 mukainen toimintamalli soveltua (Lupa- ja valvontavirastossa ratkaistavat voimassa olevien lupien muutokset).

Näissäkin tapauksissa nykyisellään useimmiten joudutaan ensin toteuttamaan YVA-menettely ja sen jälkeen lupamenettely. Kaivoshankkeen YVA-menettelyn vaatimat selvitykset ovat nykyään varsin yksityiskohtaisia ja lupamenettelyssä vaatimustaso edelleen nousee. Tähän tulisi jatkotyössä kiinnittää huomiota.

Kaikissa luvanvaraisissa teollisuushankkeissa tilanne ei välttämättä ole tältä osin sama kuin kaivoshankkeissa. Kaivosteollisuus ry katsoo, että tarvitaan lainsäädännön kehittämistä, jotta kaivoksen laajennushankkeen YVA-selostuksesta ja lupahakemuksesta voidaan käytännössä kuulla samanaikaisesti. Tämä vaatisi YVA:n ja ympäristöluvan vaatimustasojen yhdenmukaistamista. Edelleen voi perustellusti kysyä, mikä on YVA-menettelyn funktio tällaisessa tapauksessa? Jos hankkeelle on vain yksi perusteltu toteuttamisvaihtoehto, eikö olisi kaikkien osapuolien kannalta järkevää ja perusteltua edetä suoraan lupavaiheeseen, jolloin kuuleminen tapahtuisi pelkästään lupahakemuksen yhteydessä? YVA:ssa ei joka tapauksessa tällöin olisi sidosryhmillä minkäänlaisia vaikuttamismahdollisuuksia valittavaan toteutusvaihtoehtoon.

Sinällään Kaivosteollisuus ry pitää erittäin tärkeänä keskustelua YVA-menettelyn roolista ja menettelyssä laadittavien arviointien ja asiakirjojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta sekä hankkeen toteutusvaihtoehtojen käsittelystä. Jo nykyisin meneillään olevissa ja päättyneissä kaivosten YVA-menettelyissä on yhteysviranomaisten toimesta annettu ymmärtää, että YVA-menettelyn tulisi jo YVA-ohjelmavaiheessa sisältää lopullinen toteutettava hankevaihtoehto. Tämä siitä huolimatta, että kyseisissä tapauksissa ei yhteensovittamismenettelyä ole sovellettu.

Lisäksi haluamme korostaa, että nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys Ympäristönsuojelulain muutoksesta (44a §) sekä luonnos Valtioneuvoston asetuksesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta ovat keskenään mahdollisesti ristiriitaisia. Edellisessä toteutettavan hankevaihtoehdon valinta koskisi vain hankkeita, joissa sovelletaan yhteensovittamismenettelyä. Jälkimmäisen mukaisesti hankkeesta vastaavan tulisi kaikissa tapauksissa kuvata YVA-direktiivin edellyttämällä tavalla hankkeesta vastaavan valitsema toteutusvaihtoehto hankkeelle. Useiden vaihtoehtojen sisällyttämistä arviointiselostukseen ei aivan ilmeisesti sallittaisi. Jatkotyössä tulisi huomioida, että tämä ei ole kaikissa hankkeissa mahdollista, koska lopullinen valinta voidaan monissa hankkeissa tehdä vasta teknistaloudellisen suunnittelun edettyä riittävän pitkälle.

Vaikka pääsääntöisesti pyrittäisiin siihen, että YVA-selostuksessa esitetään valittu toteutusvaihtoehto, tulee myös jatkossa olla mahdollisuus sisällyttää useita toteutusvaihtoehtoja YVA-selostukseen.

Lupamenettelyjen sujuvoittamisen kannalta lausunnolla olevan esityksen Vaihtoehdon 2 mukainen toimintamalli voi myös soveltua joihinkin teollisuushankkeisiin. Olennaista on kaikissa tapauksissa paneutua riittävästi YVA-menettelyn sisältöön ja toteutukseen.

Laki vesilain muuttamisesta

-

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Lausuntomateriaalin mukaisesti YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittamista edistettäisiin vahvistamalla pääsääntöä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä. Pääsäännöstä voitaisiin poiketa ainoastaan erityisestä syystä. Naturasta annettavan lausunnon antamisen määräaika esitetään lyhennettäväksi nykyisestä (6kk -> 3kk).

Kaivosteollisuus ry kannattaa ehdotusta mutta samalla haluaa varmistaa, että pääsäännöstä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä voidaan jatkossakin poiketa kaivoshankkeiden yhteydessä. Kuten edellä on kuvattu, etenkin ns. greenfield -kaivoshankkeissa ei useimmiten ole mahdollista määrittää lopullista toteutusvaihtoehtoa. Tällöin Natura-arviointikin on mahdoton toteuttaa oikealle toteutusvaihtoehdolle, eikä sitä voi nykyisin vaaditulla (hyvin tieteellisellä ja yksityiskohtaisella) tarkkuustasolla toteuttaa kaikille YVA:n vaihtoehdoille. Käytännössä useimmiten on perusteltua laatia Natura-arviointi vasta YVA-selostuksen jälkeen, kun toteutukseen valittu hankevaihtoehto on tarkentunut.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että luonnonsuojelulain 35 § 1 momentissa tarkoitettu arviointi voidaan tehdä erillään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä vain erityisestä syystä ja että ”Erityiset syyt voisivat liittyä esimerkiksi siihen, että Natura-arvioinnin suorittaminen riittävän yksityiskohtaisella tarkkuudella ei olisi kaikilta osin mahdollista YVA-menettelyn yhteydessä”. Tätä määritelmää olisi selkeytettävä, jotta se yksiselitteisesti kattaisi kaivoshankkeiden kaltaiset hankkeet.

YVA- ja ympäristölupamenettely Ruotsissa poikkeaa monelta osin suomalaisista käytännöistä. Kaivoshankkeiden osalta Ruotsissa on hiljattain linjattu uudestaan Natura 2000-arviointiprosessista kaivoshankkeiden yhteydessä. Siellä Natura-arviointi tehdään nykyään osana ympäristölupaprosessia, perustuen mm. edellä lausunnossamme mainittuihin tosiasioihin kaivoshankkeen teknisen toteutuksen vähittäisestä tarkentumisesta. Tämä tukee osaltaan näkemystämme, että Natura-arviointi ja YVA-prosessi tulee jatkossakin voida toteuttaa myös erikseen. Katso tarkemmin

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/03/natura-2000-tillstand-vid-ansokan-om-bearbetningskoncession-enligt-minerallagen/>

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta, VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio

Hallituksen esityksessä laiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta esitetään uutta 3 §:n 4 momenttia, jonka mukaisesti hankkeesta vastaavalla on oikeus käynnistää arviointimenettely omasta aloitteestaan ilman 3 momentissa tarkoitettua päätöstä. Kaivosteollisuus ry kannattaa ehdotusta.

YVA:n sisältövaatimukset:

Kaivosteollisuus ry pitää erittäin tärkeänä, että YVA-menettelyn sisältö- ja menettelytapavaatimuksia tarkastellaan kriittisesti sekä sääntelyn tasolla että käytännössä lainsäädännön toimeenpanon ohjauksella, kuten ympäristöministeriö muistiossaan toteaa (Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta, Muistio 4.6.2024).

Kaivoshankkeiden YVA-ohjelmissa ja -selostuksissa vaadittu tarkkuustaso on sekä nykytilan kuvauksen, hankevaihtoehtojen kuvauksen ja vaikutusarviointien sekä muiden tarvittavien seikkojen osalta noussut moninkertaiseksi viimeisen vuosikymmenen mittaan. Tämä siitä huolimatta, että sääntely ei ole juurikaan muuttunut vastaavassa ajassa. Päinvastoin vuonna 2017 tehdyn YVA-lain muutoksen myötä pyrkimys oli korjata tilannetta päinvastaiseen suuntaan. Tällä muutoksella ei kuitenkaan ole ollut lainkaan tämänkaltaisia vaikutuksia ”kentällä”.

Nyt lausunnolla olevat YVA-menettelyn kehittämiseen liittyvät toimenpiteet ja tavoitteet ovat pääpiirteissään kannatettavia jäljempänä esitetyt seikat huomioiden. Kaikkein tärkeimpänä käytännön toimenpiteenä voidaan pitää tehokasta toimeenpanon ohjausta, jolloin tavoitteet realisoituvat myös käytännössä YVA-menettelyissä.

Esityksen valmistelussa esiin nousseen YVA-ohjelmien ja -selostusten sisältöjen laajentumisen ja YVA:ssa edellytettäviltä selvityksiltä vaaditun liiallisen tarkkuustason korjaamiseksi esitettäisiin muutoksia ennen kaikkea YVA-asetuksessa olevan YVA-ohjelman sisältövaatimuksiin. Erityisesti tavoiteltaneen YVA-ohjelmissa esitettävien vaikutusten tunnistamisen ja vaikutusarviointien rajaamisen nykyistä selkeämpää määrittelyä. Sama koskisi luonnollisesti myös YVA-selostusta.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että tavoite on hyvä ja kannatettava. Nykyisellään vähemmän tärkeäksi arvioiduistakin seikoista kuitenkin käytännössä joudutaan yhteysviranomaisen ja sidosryhmien vaatimuksesta laatimaan verrattain laajoja nykytilan kuvauksia ja laatimaan vastaavat vaikutusarviot tarvittavassa laajuudessa.

Käytännössä lainvalmistelun tavoitteen toteutuminen vaatisi erittäin selkeää yhteysviranomaisen kannanottoa YVA-ohjelmalausunnossa keskeisiksi arvioiduista ympäristövaikutuksista, jolloin vähemmän tärkeiksi arvioidut osat voitaisiin tämän perusteella jättää kokonaan pois selostusvaiheessa. Tätä tavoitetta ei voida saavuttaa pelkällä lainmuutoksella vaan toimeenpanon ohjaus on keskeistä.

Tavoitteen kannalta ristiriitaisena voidaan pitää seuraavia seikkoja:

§ lausunnolla olevan asetusluonnoksen mukaisesti ”Arviointiin tulee edelleenkin sisällyttää myös sellaiset vaikutukset, joiden merkittävydestä ei vielä arviointiohjelmavaiheessa ole selvyyttä, ja jotka sen vuoksi edellyttävät tarkempaa selvittämistä.”

§ asetusluonnoksessa myös todetaan, että ”Ympäristövaikutusten arvion ja kuvauksen on katettava hankkeen välittömät ja välilliset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä yhteisvaikutukset muiden olemassa olevien ja hyväksytyjen hankkeiden kanssa.”

Mikäli YVA-ohjelmalta ja -selostukselta edellytetään myös yllä mainitut vaatimukset epävarmoista, välillisistä jne. vaikutuksista, on oletettavaa, ettei YVA-ohjelmien ja selostusten laajuudessa ja sisällössä tule tapahtumaan merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen verrattuna.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että nykyisin voimassa olevassa YVA-laissa ja asetuksessa YVA-ohjelman ja -selostuksen sisältövaatimukset ovat hyvin yleispiirteisesti esitettyjä. Esimerkiksi arviointiselostuksen osalta laki määrittelee: ”Arviointiselostuksen tulee sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta, kuvaus ympäristön nykytilasta, kuvaus hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta, tiedot ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisesta ja yleistajuinen yhteenveto.”

YVA-asetuksessa määrittelyä on tarkennettu YVA-ohjelman osalta ”Ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin”, YVA-selostukselle ei lakia tarkempia määrittelyitä ole, lukuun ottamatta seuraavaa: ”Ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa on esitettävä seuraavat tiedot, jotka ovat tarpeen perustellun päätelmän tekemiselle ottaen huomioon kulloinkin saatavilla oleva tietämys ja arviointimenetelmät sekä sellaiset hankkeen erityisominaisuudet ja ympäristön erityispiirteet, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia.”

Lausuntomateriaalissa todetaan, että ”vallitsevan tilanteen korjaaminen edellyttää toimintatapojen mittavaa kehittämistä. Työ voitaisiin liittää luontevasti osaksi Yhden luukun palvelujen toimeenpanohanketta, jossa kehitetään ja laaditaan uuden Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintatapoja. Kehittämistyöhön olisi otettava mukaan myös hankkeesta vastaavia, konsultteja sekä sellaisia viranomaisia ja sidosryhmiä, jotka lausuvat ympäristövaikutusten arvioinnin laajuudesta ja tarkkuudesta.” Esitettyä toimeenpanohanketta pidetään erittäin kannatettavana. YVA-menettelyiden nykyisiä epäkohtia on pyritty useaan otteeseen tuomaan viranomaisten tietoon.

YVA-tarveharkinta:

YVA-menettelyä halutaan kehittää myös tuomalla lainsäädäntöön aiempaa selvemmin esille mahdollisuus ympäristövaikutusten lieventämistoimien esittämiselle, jotta niiden rooli YVA-menettelyn soveltumista koskevassa yksittäistapauspäätöksenteossa vahvistuisi.

Ympäristöministeriö toteaa muistiossaan (Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta, Muistio 4.6.2024) ”Ehdotuksen tarkoituksena on kiinnittää hankkeesta vastaavan huomio tehokkaiden lieventämistoimien suunnitteluun hankkeissa, joissa pystyttäisiin tällä tavoin välttämään todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia eikä YVA-velvollisuutta syntyisi.”

Kaivosteollisuus ry pitää järkevänä uudistuksena sitä, että YVA-velvollisuuden harkinnanvaraisuus ja ei-toteuttamisen mahdollisuus tuodaan nykyistä selvemmin esille. Jotta YVA-menettely todellisuudessa voitaisiin nykyistä useammin harkita poistettavaksi, tulisi kuitenkin selkeämmin määrittää, millaisia hankkeita tämä koskisi ja millä periaatteilla YVA-menettely voitaisiin sivuuttaa. Muutoin viranomaisen hyvin herkästi tulkitsee lainsäädäntöä varmuuden vuoksi varovaisuusperiaatteen mukaisesti ja määrää YVA-menettelyn useimmissa tapauksissa tehtäväksi. Useimmat YVA-tarveharkintamenettelyt päättyvät tähän lopputulokseen, jos kyseessä on vähänkään merkittävämpi hankekokonaisuus tai sen muutos.

Tarveharkintamenettelyä pitäisi kehittää merkittävästi, jotta esim. toimivan kaivoksen laajennus- tai muutoshankkeessa voitaisiin päätyä myös sellaiseen lopputulokseen, että YVA-menettelyä ei tarvita. Kyseessä voisi olla esim. rikastushiekan tai sivukiven läjitysalueen laajennus tai korotus tai tuotannon nostaminen. Erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa vaihtoehtoisia toteutusvaihtoehtoja ei ole, on YVA-menettely kaikkien osapuolien kannalta varsin turha menettely ja kuormittaa myös hankkeen sidosryhmiä tavallaan ”turhaan”. Monissa kaivoshankkeissa erilaiset YVA-menettelyt pyörivät toiminnan jatkuessa jatkuvasti, eikä yksittäisen ihmisen aika, energia ja mielenkiinto riitä niitä seuraamaan. Toiminnanharjoittaja on kaikissa tapauksissa velvollinen laatimaan yksityiskohtaiset lupahakemusasiakirjat, joista kuullaan lupamenettelyn yhteydessä. YVA-menettelyllä ei näissä tapauksissa saavuteta lupavaiheen kuulemista merkittävämpää sidosryhmien vaikuttamismahdollisuutta.

YVA-menettelyn rooli ja tarkoitus osana lupajärjestelmäkokonaisuutta:

Kaiken kaikkiaan Kaivosteollisuus ry katsoo, että YVA-menettelyn roolia tulisi tarkastella kriittisesti ja miettiä, miten YVA-menettelyä tulisi kokonaisvaltaisesti uudistaa niin, että se palvelisi mahdollisimman hyvin kaikkia asianosaisia. Uudistuksessa tulisi tarkastella kokonaisuutena hankkeiden YVA-prosessien linkittymistä luvitus- ja kaavoitusprosesseihin sekä hankkeiden teknistaloudellisen suunnittelun edistymiseen niin, että kokonaisuudesta tulisi mielekäs ja YVA-prosessi olisi aidosti merkityksellinen hankkeen kehityskulussa.

On esimerkiksi hyvä, että lainsäädännön kehitystyössä mietitään mahdollisuutta YVA-selostuksen ja lupahakemuksen samanaikaiseen kuulemiseen tai mahdollisuutta soveltaa YVA-tarveharkintaa nykyistä laajemmin. Lausunnolla olevasta esityksestä kuitenkin uupuu arviointi YVA-menettelyn ja lupamenettelyn keskinäisestä suhteesta suunnitelmien tarkkuuden ja vaikutusarviointien laajuuden ja yksityiskohtaisuuden osalta. Nämä vaikuttavat keskeisesti toiminnanharjoittajien ja konsulttien laatimiin asiakirjoihin sekä suunnittelu- ja arviointityön käytännön toteuttamiseen samanaikaisesti meneillään olevan projektikehityksen kanssa.

Edellä kuvatun kaltaisissa toiminnassa olevien kaivosten tai muiden teollisuuslaitosten ”vaihtoehdottomissa” YVA-menettelyissä, ei prosessilla todellisuudessa ole YVA-lain 1 § mukaista tarkoitusta: ”edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia.”

Näissä tapauksissa YVA-menettelyn poisjättämisellä saavutettaisiin paljon merkittävämpi lupaprosessin sujuvoittaminen kuin YVA:n ja lupahakemuksen samanaikaisella kuulemisella, kuitenkin tosiasiallisesti heikentämättä sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Mikäli YVA:sta ja lupahakemuksesta kuullaan samanaikaisesti, on kyseessä käytännössä esim. Ruotsin käytäntöön verrattava menettely. Siellä YVA-selostus on ympäristölupahakemuksen liiteasiakirja, joka monilta osin poikkeaa suomalaisista YVA-selostuksista mm. selvitysten laajuuden ja arviointien sekä vaihtoehtojen tarkastelun osalta. Vaihtoehtojen tarkastelussa tyypillisesti kuvataan lähinnä poisjätetyt vaihtoehdot perusteluineen ja arvioinnit keskittyvät toteutettavaksi valittuun päävaihtoehtoon, joka edelleen on tarkemmin kuvattu varsinaisessa lupahakemuksessa. Ruotsissa kaivosten osalta YVA-menettely on lisäksi kaksijakoinen jakautuen kaivoslupamenettelyyn, jossa käsitellään mm. maankäytölliset seikat ja toisaalta ympäristölupamenettelyyn, jossa käsitellään mm. päästöihin liittyvät seikat. Kaikkinensa YVA-selostuksen painoarvo on selvästi suomalaista verrokkiaan heikompi, eikä sidosryhmillä ole vastaavaa vaikuttamismahdollisuutta hankkeen erilaisiin toteutusvaihtoehtoihin. Vaikuttaminen ja mielipiteiden kuuleminen tapahtuvat enemmän etupainotteisesti ”YVA-ohjelmavaiheessa (samrådshandling) sekä varsinaisen lupahakemuksen osalta.

Esimerkki suhteellisen tuoreesta kaivoslupaprosessiin liittyvästä ”YVA-ohjelmasta” LKAB:n Per Geijer Apatiitti/REE-esiintymän osalta on löydettävissä linkistä:
<https://share.mediaflow.com/se/?D3GE9KEOE9>

Toinen esimerkki ympäristölupahakemukseen liittyvästä YVA-selostuksesta on Viscarian kaivoksen YVA vuodelta 2022: <https://www.viscaria.com/sv/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/22.-Bilaga-B-Miljokonsekvensbeskrivning.pdf>

Esimerkkitapaukset koskevat merkittäviä kaivoshankkeita, mutta ovat selkeästi suomalaisia kaivosten YVA-ohjelmia ja -selostuksia tiiviimpiä. LKAB:n ”YVA-ohjelma” on laajuudeltaan 54 sivua ja Viscarian YVA-selostus ilman liitteitä 196 sivua.

Ruotsin kaltaisessa järjestelmässä selvitysten ja arviointien sekä eri vaiheiden asiakirjojen keskinäinen suhde, laajuus ja yksityiskohtaisuus ovat jonkinlaisessa tasapainossa keskenään. Joskaan kokonaisuus ei ole yksiselitteisesti parempi kuin suomalaisessa järjestelmässä.

Ottaen huomioon erityisesti kaivosten YVA-selvitysten nykyinen laajuus ja tarkkuus, Suomen järjestelmää on haasteellista saada toimimaan nykyajan vaatimusten mukaisesti samanaikaisen kuulemisen osalta, ellei YVA-ohjelman ja -selostuksen sisältövaatimuksia suhteessa ympäristölupahakemukseen mietitä ja selkeytetä esim. ruotsalaisen mallin mukaisesti.

Kaivoslakiin kirjattujen rajoitteiden vuoksi (15 vuoden enimmäisaika malminetsintäluville ja ns. maanomistajalupa 10 vuoden kohdalla), tulisi toiminnanharjoittajan kyetä hankkimaan projektilleen kaivoslupa 10-15 vuoden kuluessa ensimmäisen malminetsintäluvun voimaantulosta. Tämä sen vuoksi, että kaivoslain mukaiset oikeudet kyetään varmuudella säilyttämään, ellei malminetsintäluvia voitaisi enää jatkaa mainittujen aikaraamien yli. Kuten edellä on moneen kertaan todettu, vaatii kaivoslupan myöntäminen hyväksytysti suoritettua YVA-menettelyä ja lainvoimaisia kuntakaavoja. Useimmissa tapauksissa malminetsintälupajaksoista on jo käytetty 5-10 vuotta, ennen kuin teknistaloudellisia selvityksiä ja lupamenettelyitä päästään toden teolla käynnistämään. YVA- ja kaavamenettelyiden sekä lupaprosessien kesto tietäen, on selvää, että 10 tai 15 toimintavuoden kohdalla vain hyvin harva greenfield-kaivosprojekti on siinä vaiheessa, että YVA-menettely on suoritettu ja lainvoimaiset kaavat olemassa kaivoslupaharkintaa varten. Lisäksi on huomioitava, että vaikka kaivoslupahakemus olisi tällöin vireillä ilman lainvoimaisia malminetsintäluvia sen pohjalla, ei alueella voida suorittaa malminetsintää. Tämä käytännössä estää projektin täysimittaisen kehittämisen ja ”lopullisen” hankkeen toteutusvaihtoehdon määrittelyn.

Asian jatkovalmistelussa näitä tulee syvällisesti tarkastella, jotta kaivoshankkeita voidaan viedä tarkoituksenmukaisesti eteenpäin lupajärjestelmän puitteissa.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

Kaivosteollisuus ry yhtyy tavoitteeseen sujuvoittaa teollisuushankkeiden lupamenettelyitä. Lausunnolla olevan esityksen tavoitteena on sujuvoittaa menettelyitä toisaalta YVA:n sisältöä ja rakennetta tiivistämällä, Natura-arvioinnin kytkemisellä nykyistä tiiviimmin YVA-menettelyyn sekä mahdollisuudella YVA-selostuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskuulemiseen.

Mainitut keinot tarvitsevat vielä tarkastelua kaivosprojektien kannalta, eivätkä ne sellaisenaan edesauta tai sujuvoita kaivosten lupamenettelyitä, jotka luonteeltaan olennaisesti poikkeavat monista muista teollisuushankkeista. Kaivoshankkeet ja niiden lupamenettelyt perustuvat useaan lainsäädäntöön ja kaipaisivat erityisiä toimia sujuvoittamisen suhteen.

Nostamme lopuksinesiin vielä uudistetun rakentamislain ja valmistella olevan alueidenkäyttölain merkityksen lupaprosesseissa. Lähes kaikki hankkeet edellyttävät kaavoitusta ja kaikki rakennuslupaa, ja nämä jäävät nyt yhden luukun hankkeen menettelyjen ulkopuolelle. Rakentamislain ja alueidenkäyttölain alaiset lupaprosessit ovat nekin vaativia kaivoshankkeiden kannalta ja ns edellytyskentä tuottaa epäselvyyttä lupamenettelyissä.

Suomela Pekka
Kaivosteollisuus ry