

Lausunto

02.09.2024

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)**

- YVAN ja Naturen yhdistäminen. Naturaselvitykset tulee tehdä tieteellisellä varmuudella. Naturaarviota ei voi tehdä YVA-menettelyn tarkkuudella - YVA-selostusten laatu on usein heikko. Ratkaisussa tulee olla sekä lupa- että valvontaviranomaisen paras osaaminen käytössä ja päätösten luonnontieteelliseen varmuuden perustelu tulee olla selkeästi kuvattuna. Laadunvarmistuksen kannalta suositeltavaa olisi liittää mukaan riippumaton tieteellinen lausunto ja arvio Naturaselvityksestä.

Koemme ongelmalliseksi myös sen, että esitetyt lupa- ja valvontaviraston kirjalliset muistiot asian käsittelyssä eivät ole virallisia lausuntoja. Lausunnoissa on virkavastuu, ja kyseessä on virallinen menettely. Esitämme myös ajatuksena sitä, että lupa- ja valvontaviraston valvontapuoli antaisi selvityksestä virallisen lausunnon.

Suhtaudumme kriittisesti muiden viranomaisten Natura-lausunnon lausumisajan kiristymiseen.

- Yllä mainituista syistä koemme myös muissa käsittelyissä ongelmalliseksi sen, että lausunnot korvataan kirjallisilla muistioilla. Kirjallisessa muistiossa ei ole virkavastuu. Lausunnon antaminen on virallinen menettely.

Äänestyksessä hävinneen tahon perustelut tulee kirjata myös lupapäätökseen.

- Kaivoslupien ja kemikaalilupien valitukset tulisi myös käsitellä Vaasan hallinto-oikeudessa. Kaivoslainsäädännön ja kemikaalilainsäädännön lupien käsitteleminen EU-lainsäädännön

edellyttämällä tavalla edellyttävät Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden osaamista. Tämä parantaisi myös haitankärsijöiden asemaa ja onnettomuusriskien huomioimista. Muiden hallinto-oikeuksien käyttö asioissa, joissa ei ole asiantuntijaosaamista, aiheuttaa jatkovalituskierroksia ja oikeusprosessien pitkittymistä.

- Viranomaisten resurssit

Viranomaisille esitetään lisäresursseja, jotta muiden kuin etusijahankkeiden käsittely ei hidastu. Lisäresursseja tulee osoittaa myös, että luvituksen laatu ei heikenny prosessien nopeuttamisen ja sujuvoittamisen myötä. Jos käsittelyiden laatu heikentyy, yhteiskunnalle tulee hyvin todennäköisesti aiheutumaan merkittäviä kustannuksia ja taloudellisia menetyksiä myöhemmin, kun laajoja ympäristövahinkoja alkaa realisoitua.

- Esityksessä todetaan, että "Kriittisten raaka-aineiden asetuksen piiriin kuuluvien kaivoshankkeiden välittömät ympäristö- vaikutukset keskittyvät alueellisesti pääosin hankkeiden lähialueille ja ajallisesti toiminnan aikaisiin vaikutuksiin." (s. 79). Kyseessä on täysin virheellinen väittämä, joka tulee ehdottomasti korjata ehdotuksen seuraaviin versioihin. Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (2015, Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten) toteaa, että: "Veden tai muiden materiaalien muodostamat peitekerrokset on mitoitettava kestämään ympäröiviä voimia vähintään 1000 vuoden ajan." Myös BAT 11:n mukaan "pitkän aikavälin suunnitelma tarkoittaa suurilla kaivannaisjätteen sijoitusalueilla jopa 1 000 vuotta tai pidempää ajanjaksoa". Tällä hetkellä kaivannaisjätealueita ei rakenneta kestämään 1000 vuotta, mikä tarkoittaa, että kaivoksen merkittävimmät ympäristövaikutukset aiheutuvat sen sulkemisen jälkeen, kun jätehuoltoratkaisujen elinkaari päättyy (tällä hetkellä 30 – 200 vuotta). Lisäksi useampi tällä hetkellä rakennettava jätehuoltoratkaisu on suunniteltu suotamaan haitta-aineita pohjavesiin, jolloin ei voida puhua siitä, että vaikutukset rajautuisivat vain kaivoksen toiminnan aikaan.

## **1 luku Yleiset säännökset**

-

## **2 luku Yhteispisteviranomainen**

-

## **3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa**

### **6 §**

Hakijoiden ennakoiva ohjeistaminen on positiivinen asia. Kokemuksemme mukaan merkittävä osa lupakäsittelyistä viivästyy nimenomaan puutteellisten hakemusten takia (voimme toimittaa tästä lisämateriaalia). Asiaan voisi puuttua nimenomaan tarkemmalla ohjeistuksella. Tapaamisista olisi syytä julkaista kirjalliset muistiot – tämä on ollut käytäntö Pohjois-Suomen AVI:ssa.

Tapaamisiin tulisi kutsua myös paikallisten tahojen ja kansalaisjärjestöjen edustajia. EU:n kriittisten raaka-aineiden asetus mainitsee tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen konsultoinnin (equitable consultation), jonka toteutuminen tulee varmistaa.

8 §

Asiantuntemuksen tulee olla laaja-alainen ja korkeatasoinen (vähintään tutkijatasoinen).

#### **4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen**

- Kaivosluvan ja kemikaaliluvan yhteensovittaminen ympäristölupien kanssa tulisi olla pakollinen menettely. Syy tähän on se, että kaivosluvassa jäävät käsittelemättä kaivoslain mukaiset yleiset ja yksityiset edut, jotka liittyvät ympäristövaikutuksiin ja niistä seuraaviin sosiaalisiin vaikutuksiin, kuten omistusoikeuteen, perusoikeuksiin ja elinkeinojen oikeuksiin.

Kaivosviranomaisella ei ole ympäristöosaamista tai toimivaltaa määrittää haittoja, vaikka se kuitenkin luvassa määrittää yleiset ja yksityiset edut. Koska vesilain yhteydessä ympäristölupaviranomainen tekee vesilain mukaiset haitta-arviot, niin olisi syytä, että ympäristölupaviranomaisen osaamisella tehtäisiin myös kaivoslain mukaiset haitta-arviot. Kaivoslain yleiset ja yksityiset edut välttämättä edellyttävät, että haitat selvitetään yksityiskohtaisemmin, jotta kaikki haitat voidaan korvata kaivoslain esittämällä tavalla. Malli haittojen selvittämiseksi olisi veden käyttöön liittyvät haitat vesilain korvausmenettelyssä, mutta laajennettuna myös muihin kuin vesihaittoihin. Kaivoslupa liitettävän YVAN tulisi kattaa nämä haitat ja niiden selvittämisen yleisenä ja yksityisenä etuna.

Kemikaaliluvan turvallisuusasiat ja onnettomuusriskit tulisi myös käsitellä ympäristöluvassa.

Joka tapauksessa ympäristöluvan tiedot täytyisi aivan ehdottomasti huomioida kaivosluvassa ja kemikaaliluvassa.

Toissijaisesti, kaivosluvan määräykset tulee välittömästi tarkastaa ympäristöluvan ja kemikaaliluvan päätöksen jälkeen. Kaivoslupa ei saisi tulla täytäntöönpanokelpoiseksi ennen kun määräykset, kuten yleiset ja yksityiset ehdot, vakuudet ja kaivoksen kannattavuuslaskelma, on tarkastettu ympäristöluvan pohjalta. Ympäristöluvassa määrätyt jätehuollon vakuudet voivat olla kymmenkertaisia verrattuna kaivosluvan vakuuksiin, minkä takia niiden vaikutus kaivoksen kannattavuuslaskelmaan on erittäin merkittävä.

Aiemman lain vapaaehtoinen lupien yhteensovittaminen (kuumasinkityslaitos) tehty vain kerran, mikä kertoo siitä, että todennäköisesti vapaaehtoisia kaivoslupien yhteensovittaminen tulee edelleen olemaan erittäin harvinaista.

Kaivosluvan myöntäminen ennen muita lupia on myös ongelmallista, koska se luo kaivosyritykselle omistusoikeuden ilman, että kaivoksen todellista ympäristövaikutukset huomioivaa kannattavuutta on selvitetty, jonka perusteella voi aiheutua myös vapaakauppariitoja.

## 5 luku Yhteiskäsittely

-

## 6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

## 7 luku Erinäiset säännökset

-

### ***Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki vesilain muuttamisesta***

-

### ***Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta***

-

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

22 a §

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

Vastustamme voimakkaasti YVAN ja ympäristöluvan yhteensovittamista. Toissijaisesti vaihtoehto 1 olisi jollain tasolla hyväksyttävä.

Hallitusohjelman mukaan YVA-menettelyä ja lupakäsittelyä tulee "selkiyttää ja yhteensovittaa". Lakiehdotuksessa todetaan, että toiminnanharjoittajien ja yhteysviranomaisten "Toiveena oli, että lupaviranomaisena toimiva aluehallintoviraston edustaja voisi osallistua vahvemmin YVA-menettelyyn ja sen yhteydessä järjestettäviin ennakkoneuvotteluihin." (s. 57). YVA-prosessi, missä ympäristölupaviranomainen olisi lausunnonantajana positiivinen asia, ja tämä on kannatettavaa.

Esitettyvaihtoehto, jossa kaikkien lupien YVA-selostuksen ja ympäristölupahakemuksen kuulemiset yhdistetään, ei ole hyväksyttävä seuraavista syistä:

1) Lakiehdotuksessa todetaan, että YVA-selostuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteinen kuuleminen johtaisi siihen, että yleisöllä ei tässä vaiheessa olisi enää mahdollisuutta vaikuttaa hankkeen toteutusvaihtoehtoihin (s. 84)

- Ehdotuksessa esitetään, että toteutusvaihtoehtoihin olisi mahdollista ottaa kantaa YVA-ohjelmassa, mutta YVA-ohjelmassa vaihtoehtoja ei tosiasiallisesti vertailla. YVA-ohjelma ei myöskään sisällä kaikkia selvitystietoja.

- Lakiehdotuksessa kuvaillaan yhteensovittamisen sopivan tilanteeseen, jossa hankkeella ei olisi toteutusvaihtoehtoja (s. 57). Tällaista tilannetta ei kuitenkaan juuri koskaan ole olemassa. Kaivoksen

esimerkiksi ollessa kyseessä, hankkeella voi olla sijantivaihtoehtoja, teknisen toteutuksen tai ympäristösuojeluteknologian vaihtoehtoja, taikka louhinta- ja jätteenkäsittelyn vaihtoehtoja. O-vaihtoehdon tulisi lisäksi olla aina mukana.

Myös itse lakiehdotuksessa kuvaillaan, miten kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten laajuuteen ja laatuun vaikuttavat muun muassa kaivoshankkeiden sijainti ja koko sekä käytettävä ottamis- ja louhintatekniikka (s. 79). Valtakunnallisen jätesuunnitelman mukaan "kaivannaisjätteiden syntyä voisi vähentää mm. säästävämmillä kaivuumenetelmillä. (...) Lisäksi tähän tarvittaisiin toimenpiteitä kaivannaisjätteen vähentämiseksi." (kohta 2.12. s. 37). Tämä tarkoittaa, että vaihtoehtoja näiden toteuttamiseksi täytyy voida selvittää ja vertailla.

2) YVA-direktiivin artiklassa 5 ja 6 sekä Århusin yleissopimuksessa todetaan, että yleisön tulee voida osallistua prosesseihin tehokkaalla tavalla, silloin kun vaihtoehdot ovat vielä avoinna. YVA-selostuksen ja ympäristölupahakemuksen yhdistetty kuuleminen ei täytä tätä kriteeriä.

3) Perustellun päätelmän puuttuminen ympäristölupahakemuksesta kuultaessa ei ole hyväksyttävää, ja se kaventaa merkittävästi yleisön mahdollisuutta ymmärtää hankkeen vaikutuksia, mikä todetaan myös lakiehdotuksessa (s. 84). Perustellun päätelmän tulee olla mukana vähintään ympäristölupahakemuksen kuulutuksessa.

YVAN ja ympäristölupahakemuksen yhdistetty kuuleminen toisi vain pienimuotoisen 2-4 kuukauden aikaedun, jonka senkin voisi menettää lupahakemuksen täydennysten takia. Tämä ei millään tasolla oikeuta näin perustavanlaatuisella tasolla olevaa yleisön osallistumismahdollisuuksien kaventamista, joka on myös vastoin YVA-direktiivin sekä Århusin yleissopimuksen asettamia ehtoja. Täten näemme, että lakiehdotuksessa esitetty arvio siitä, että pidennetty lausuntoaika lupien yhteiskuulemisessa riittäisi turvaamaan tosiasiallisen osallistumisoikeuden, on väärä, eikä se turvaa kansalaisten osallistumisoikeutta perustuslain esittämällä tavalla (s. 138).

## 27 §

Perustellun päätelmän ajantasaisuus

Yhteysviranomaisen tulisi erityisesti varmistua, että ympäristövaikutukset on huomioitu suhteessa kaivosluvan yleisiin ja yksityisiin etuihin ja että vaarallisten kemikaalien onnettomuusriskit ja ympäristövaikutukset on huomioitu.

## 36 § Arviointimenettelyn soveltamista koskevat poikkeukset

Vastustamme puolustuksen ja siviilivalmiuden rajaavan määritelmän poistoa.

Perusteet hankkeen kiireellisyyteen voivat olla teollisuuden näkökulmasta useinkin olemassa, määreen poisto avaa mahdollisen tien väärinkäytöksille. Lainmukaista menettelyä muuhun vastaavan tasoiseen ympäristövaikutusten arviointiin ei ole olemassa. Rajaavan määreen poisto luo rakenteellisen korruption vaaran, että ympäristövaikutukset jäävät arvioimatta.

Lisäksi haluaisimme huomauttaa, että valtioneuvostolla ei ole ympäristövaikutusten arviointiin riittävää osaamista. Riippumaton yleisen edun viranomaisen lupa- ja valvontavirastossa, joka kuulisi riippumattomia asiantuntijoita, voisi olla tähän kuitenkin sopivampi ratkaisu.

YVA-poikkeuksen hakemuksesta tulisi järjestää myös julkinen kuuleminen.

### ***Muut lakiehdotukset***

Ehdotuksena pykälä, jossa määritellään yhteysviranomaisen velvollisuudet

Yhteysviranomaisen velvollisuutena tulisi koordinoida ja varmistaa, että ympäristöluvan tiedot on huomioitu kaivosluvassa sekä kaivosluvan tiedot on huomioitu ympäristöluvassa.

Erityisesti tulee ottaa huomioon kaivannaisjätteiden pitkäaikaiset vaikutukset, mitkä ovat kaivosten merkittävimpiä ympäristövaikutuksia (mm. Ruotsin valtionalouden tarkastusvirasto, 2015).

### **Muut kommentit**

Kansalaisyhteiskunnan resurssointi

Jos esitetyt luvituksen muutokset tehdään huolellisesti, niin luvista tulee entistä laajempia jos monimutkaisempia. Lupaprosessien ymmärtäminen vaatii erikoisosaamista. Tämä tulee ottaa huomioon kuulemisajoissa ja kansalaisyhteiskunnan resurssoinnissa, jotta lupiin olisi mahdollista perehtyä kunnolla. Jos on monta käsittelyä ja monet asiakirjat on yhdistetty, niin kuulemisajan tulisi olla kaksinkertainen, ei 1,5-kertainen. Erityisen tärkeää on varmistaa kansalaisyhteiskunnan osallistaminen ja osallistumismahdollisuudet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeita. EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen "equitable consultation" tulee ottaa huomioon.

Tiedoksisaantiaika tulisi olla hallintolainsäädännön mukaan kaikissa luvissa ja YVA-käsittelyssä.

Virkamiehistön asiantuntemus, koulutus ja urapolut tulee taata

- Asiantuntemuksen tulee olla riittävä laaja ja korkea. Tällä hetkellä keskeinen ongelma lupaviranomaisissa ja myös hallinto-oikeuksissa on luonnontieteellisen osaamisen heikko rajattu määrä, taso ja osaamisten kapeus. Viranomaisten painottuminen insinööritieteisiin on ongelma. Lupaviranomaisen täytyy pystyä käsittelemään ja ymmärtämään myöskin tietellistä kirjallisuutta laaja-alaisesti. Tutkijan koulutus ja tohtorintutkinto tulisi olla edellytys lupa-asioita ratkaiseville vianomaisille.

- Viranomaisten palkkatason tulee olla riittävä, jotta virastot pystyvät rekrytoimaan parhaita asiantuntijoita.

- Viranomaisten määrän tulee olla riittävä. Mikäli lupaprosessien käsittelyä halutaan nopeuttaa pitää viranomaisia lisätä vastaavasti.

- Pohjois-Suomen AVIsta löytyy paras teollisuuden ja kaivostoiminnan luvituksen osaaminen. Tämä voidaan todeta lupaprosessien laajuudesta asiakirjoina ja myös uudelleenkuulutuksista, kun tiedot ovat tarkentuneet. Muiden AVIen osaaminen kapeampaa, selvitykset ja prosessit merkittävästi heikkolaatuisempia, mikä näkyy myös lupien hylkäämisinä.

Riippumaton asiantuntemus ja ohjeistuksen laatiminen virkamiehistön käyttöön on taattava seuraavilla alueilla:

- Ympäristö-, pinta- ja pohjavesivaikutusten arviointi vesipuitedirektiivin mukaisesti, ml. kemialliset vaikutukset ekologiseen tilaan kattavasti, esim. sulfaatti ja harvinaisemmat haitta-aineet.

- Louhintateknikka, käsittäen avolouhoskaivostoiminnan uusimmat tunnelikaivosvaihtoehdot. Tämä on ratkaisevan tärkeää jätteiden määrän rajoittamisessa

- Jätteiden karakterisointi, mallinnus, hallinta ja pitkäaikaiset vaikutukset. Jätteiden vaaraluokitukset käsittäen liekenevat ja muuten vaaralliset mineraalit. Jäteratkaisujen pitkäaikaiset vaikutuksen huomioiden rakentaiden ylläpidon ja suotovesien käsittelyn. Jätteiden louhossijoituksen selvitykset ja vaikutukset.

- Tiivisrakenteet. Tämän tulee käsittää osaaminen rakenteiden hajoamisesta jaa uusimis- sekä korjausmahdollisuuksista ja tarpeista

- Vedenpuhdistusteknologia.

- Jätteiden kierrätys- ja hyötykäyttö

- Geo- ja ympäristökemia

- Raja-arvojen määrittäminen ja mittaukset valvonnassa kattavia

- Sosiaaliset vaikutukset – omistusoikeus, perusoikeudet, elinkeino-oikeudet.

- Toiminnan kannattavuuden ja toimijoiden taloudellisen ja pitkäaikaisen ja kestävä toiminnan kyvyn arviointi: resurssit tarvittavan BAT ympäristöteknologian käyttöönottoon ja mahdollisten vahinkojen korvaamiseksi varmistettava. Toiminnan taloudellinen kannattavuus.

- Toiminnan yleisen edun (YSL) ja yhteiskunnan edun mukaisuus huomioiden luonnonsuojelulain poikkeukset ja kaivoslain yleiset ja yksityiset edut. Hyöty-haitta-analyysi tulevaisuudessa?

- Onnettomuusriskit ja vaikutukset. Nykyiset kemikaaliluvat ovat salattuja ja läpinäkymättämiä prosesseja ja aiheuttavat suuria vaaroja, toisaalta onnettomuuksia ei käsitellä lainmukaisesti YVA- ja ympäristölupaprosesseissa ( Vaasan HaO Vantaan Energian vaarallisen jätteenpolttolaitoksen luvan palautus, VHaO 20.6.2024)

Haavisto Heta  
Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry -  
Erityisasiantuntija, FT Jari Natunen