

Asia: VN/18359/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kaivostoiminnasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue yhtenä valtion ympäristölupaviranomaisena ja vesitalouslupaviranomaisen lausuu seuraavaa asetuluonnoksen säännösjärjestyksessä:

Asetuluonnoksen 2 luvun 7 §:ssä esitetään säädettäväksi kullanhuuhdonta-alueen maastotöitä koskevasta ilmoitusmenettelystä. Perustelumuistiossa todetaan tältä osin, että pykälän mukainen ilmoitus kullanhuuhdonta-alueella tapahtuvista maastotöistä olisi tarpeen tehdä niissä tapauksissa, joissa kullanhuuhdonta-alueella tapahtuvat maastotyöt olennaisesti poikkeaisivat niistä toimenpiteistä, joita voidaan pitää osana perinteistä kullanhuuhdonta. Edelleen perustelumuistion mukaan ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä niiden maastotöiden osalta joihin kullanhuuhdontalupa jo itsessään luvan haltijan oikeuttaa. Epäselväksi jää, millaisia olennaisia perinteisestä kullanhuuhdonnasta poikkeavia maastotöitä ilmoitusvelvollisuus koskee.

Edelleen koneellisen kullankaivun osalta Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa tiedoksiantoluonteisesti viitaten asetuluonnoksen 8 §:ssä säädettäväksi esitettyyn kullanhuuhdonta-alueen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaan ja kaivoslain 13 §:n 2 momentin viimeiseen virkkeeseen (Jätehuoltosuunnitelmaa ei kuitenkaan vaadita, jos luvanhaltijan on laadittava sellainen ympäristönsuojelulain nojalla), että tavanomaisesti valtion ympäristölupaviranomainen on katsonut koneellisen kullankaivun toiminnassa muodostuvan kaivannaisjätteitä, jotka luokitellaan pilaantumattomiksi maa-aineiksi. Maa-ainekset määrätään ympäristönsuojelulain mukaisissa päätöksissä hyödynnettäväksi alueen maisemoinnissa, jota tehdään jokaisena kaivukautena toiminnan edetessä ja myös kaivutoiminnan lopettamisen jälkeen. Näin ollen on katsottu, ettei alueelle muodostu sellaista kaivannaisjätteen jätealuetta, josta olisi laadittava ympäristönsuojelulain 114 §:ssä säädetty kaivannaisjätteiden erillinen jätehuoltosuunnitelma tai jolle olisi asetettava vakuus.

Asetusluonnoksessa esitetään säädettäväksi 2 luvun 10 §:ssä kaivosviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa kaivoslain 28 §:n 2 momentin mukaisesta yleisölle avoimesta tilaisuudesta myös muille asian kannalta merkittävälle viranomaiselle. Vastaava kaivosluvan haltijaa koskevaa ilmoitusvelvollisuutta on esitetty 3 luvun 14 §:ään. Perustelumuistiossa mainittu näiltä osin Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (kullanhuuhdonta) ja aluehallintovirastot (kaivostoiminta). Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää kannatettavana sitä, että asianomainen aluehallintovirasto saa tiedon kysymyksissä olevista tilaisuuksista.

Asetusluonnoksen kullanhuuhdonta-alueen kunnostamista, siistimistä ja maisemointia koskevassa 2 luvun 11 §:ssä esitetään säädettäväksi tarkemmin kaivoslain 29 §:ssä tarkoitetuista jälkitoimenpiteistä. 11 §:n 4 kohdassa säädettäisiin vesienhallintarakenteiden purkamisesta sekä vesienkäsittelyaltaiden maansiirtotöistä, ennallistamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto arvioi, että esitetty säännös ei ole ristiriidassa ympäristönsuojelulain mukaisten lupa- ja ilmoituspäätösten määräysten kanssa, koska niissä tavanomaisesti määrätään luvansaaja viipymättä saattamaan alue lähiympäristöön sopeutuvaksi kaivustoiminnan lopettamisen jälkeen eli maisemoimaan alue eikä vesienhallintarakenteita tms. ole yleensä tarpeen jättää alueelle. Maisemointia, kaivukuoppien ja vesialtaiden peittämistä määrätään ympäristönsuojelulain mukaisissa päätöksissä tekemään myös jokaisen kaivukauden päätteeksi.

Jälkitoimenpiteistä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamiseksi, siistimiseksi ja maisemointiseksi esitetään säädettävän asetusluonnoksen 3 luvun 16 §:ssä. 16 §:n 1 momentin 4 kohta koskee vesienhallintarakenteiden purkamista sekä vesienkäsittelyaltaiden maansiirtotöitä, siistimistä ja maisemointia. Perustelumuistiossa on todettu tältä osin, että momentin 4 kohdan mukaan olisi huolehdittava vesienhallintarakenteiden, eli putkilinjojen ja pumppaamojen, purkamisesta sekä vesienkäsittelyaltaiden maansiirtotöistä, siistimisestä ja maisemoinnista. Maisemoinnilla tarkoitettaisiin kohdassa käytännössä altaiden tasaamista. Kysymys on kaivoslain 143 §:n (505/2023) mukaisesta alueen kunnostamisesta, eli kaivustoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivustoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että vesienkäsittely ja siihen liittyvät rakenteet on usein tarpeen vielä kaivustoiminnan päätyttyä. Etenkin sulfidimalmikaivosten avolouhosten ylivuotovedet ja jätealueiden suotovedet voivat vaatia käsittelyä kymmeniä vuosia kaivustoiminnan loppumisen jälkeen. Tämän vuoksi jo loppuneen kaivustoiminnan jälkihoitotoimenpiteet voivat olla edelleen ympäristöluvanvaraista toimintaa kaivustoiminnan loppumisen jälkeenkin. Kaivoslailla tai sen nojalla annettulla asetuksella ei tule velvoittaa purkamaan tällaisia jätevesien käsittelyyn liittyviä rakenteita. Kaivosasetuksessa tulisikin säätää, että vain sellaiset vesienhallintarakenteet ja vesienkäsittelyaltaat, jotka eivät ole tarpeen kaivoksen sulkemis- ja jälkihoitovaiheessa, tulee purkaa.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat jo vuonna 2022 lausuneet luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi (VN/12316/2019, Dnro ESA-VI/9159/2022) työ- ja elinkeinoministeriölle ongelmakohdista kaivostoiminnan ympäristönsuojeluun liittyvän lainsäädännön soveltamisaloissa. Kun ympäristönsuojeluun liittyvää sääntelyä sisällytetään aiempaa enemmän kaivoslakiin ja kaivosasetukseen, lisää se etenkin kaivostoimintaa koskevissa asioissa entisestään työnjaon epäselvyyttä kansalaisille, toiminnanharjoittajille sekä myös viranomaisille.

Voimaan tullessa muun ohella kaivostoiminnan louhintaa koskevassa EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksessa (ns. CRMA, 2024/1252) on säädetty lupamenettelyn kokonaisenimmäiskeston määräajoista. Asetuksen tarkoittaman lupamenettelyn käsitteen alle voidaan katsoa kuuluvan monen muun menettelyn ohella kaivoslupa sekä ympäristö- ja vesitalouslupa. Nykyinen kaivoslaki edellyttää myös ympäristönäkökohtien huomioimista kaivoslupaharkinnassa ja asetusluonnoksessa esitetään säädettävän niistä lisää. Käytännössä lainsäädäntö voi siis ohjata tilanteeseen, ettei kaivoslupan vaativaa kaivoslain mukaista harkintaa voida tehdä, ennen kuin ympäristölupa on annettu tai vähintäänkin ympäristölupahakemuksen asiakirjat todettu täydellisiksi. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto viittaa tässä yhteydessä aiemmin edellä mainittuun kaivoslain muuttamisesta aluehallintovirastojen antamaan lausuntoon ja toteaa lisäksi, että ympäristönäkökohtien lisääminen kaivoslupa- sovellettavaan lainsäädäntöön voi tarkoittaa myös sitä, ettei kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisia strategisen aseman komissiolta saaneita louhintaa koskevia kaivoshankkeiden lupamenettelyjä ole mahdollista vielä läpi asetuksessa säädetyissä määräajoissa kansallisen lainsäädännön vaatimusten keskinäisriippuvuuksien ja linkittymisien vuoksi. Tämä problematiikka ilmenee hyvin myös esimerkiksi Kaivosteollisuus ry:n luonnoksesta hallituksen esitykseksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteestä ja strategisten hankkeiden etusijasta antamasta lausunnosta 12.8.2024. Vaikka ympäristönsuojelulain ja kaivoslain päällekkäisyyksiä on käsitelty jo kaivoslain hallituksen esityksessä, olisi myös esitetyn kaivosasetuksen muutoksen perustelumuiotiossa hyvä tuoda esiin nykyistä laajemmin kaivoslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalan osittainen päällekkäisyys ja avata niitä näkemyksiä, missä tilanteissa sovelletaan ensisijaisesti kaivoslainsäädäntöä ja milloin ympäristönsuojelulainsäädäntöä.

Asetusluonnoksessa esitetään tarkemmin säädettäväksi kaivos-, malminetsintä- ja kullanhuuhdontalupahakemuksiin tietyissä tilanteissa liitettävä selvitys- ja arvioimisvelvollisuus hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksista alueen saamelaiskulttuuriin (asetus-luonnoksen 18 §, 23 § ja 30 §). Aluehallintovirasto pitää esityksiä pääosin perusteltuina. Ympäristö- ja vesitalouslupa- asioissa vaaditaan vastaavan kaltaisia toiminnan laatuun ja laajuuteen suhteutettuja selvityksiä ja joskus on tarpeen antaa määräyksiä esimerkiksi ympäristöluvanvaraisen toiminnan rajoittamisesta (yleensä meluvaikutukset) ajallisesti tai alueellisesti poronhoidon vuoksi. Aluehallintovirasto toteaa, että kaivosviranomaisen ja valtion ympäristölupaviranomaisen päätöksissä antamat määräykset voivat käytännössä olla ristiriidassa. Ympäristönsuojelulain mukainen lupa on päästölupa ja melu on yksi ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuista päästöistä (ympäristönsuojelulaki (527/2014) 5 § 1 momentti 1 kohta). Asetusluonnoksen perustelumuiotiossa on avattu 30 §:n 3 momentin 1 kohdan osalta meluvaikutuksia, mm. toiminnassa käytetyistä koneista aiheutuvan melun mahdollisuudesta vaikeuttaa poronhoitoa ja metsästystä. Aluehallintovirasto toteaa edelleen tästä osin, että ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvan muiden ohella toiminnan (lupa- ja ilmoitusasiat) meluvaikutukset ja niiden mahdollinen

rajoittaminen kuuluu ympäristönsuojelulain mukaiseen lupa- tai ilmoituksen johdosta annettavaan päätösharkintaan.

Asetusluonnoksen 30 §:n 3 momentin 1 kohdassa todetaan, että edellä 2 momentin tar-koittamassa arvioinnissa on otettava huomioon edellä 1 momentin alakohdissa 2—7 tar-koitetut tiedot. Asetuksen perustelumuiotiossa taas todetaan tältä osin, että pykälän 3 momentin kohdan 1 mukaan arvioissa tulisi ottaa huomioon pykälän 1 momentin alakohdissa 2—9 tarkoitetut tiedot. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan viimeisimmäksi mainitut kohdat 2—9 lienee oleellisia kyseisessä arvioinnissa, asetusluonnoksen tekstin muotoilussa voi olla virhe.

Ympäristöneuvos Laura Lindström

Johtaja Sami Koivula

Lindström Laura
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto - Ympäristölupavastuualue