

Talousvaliokunnan pyyntö

Lähetäjä: Talousvaliokunta <Talousvaliokunta@eduskunta.fi>

Lähetetty: perjantai 29. marraskuuta 2019 11.49

Vastaanottaja: Vasara Heino (ELY) <heino.vasara@ely-keskus.fi>

Aihe: Talousvaliokunta / KAA 7/2019 vp / Asiantuntijapyyntö

Hyvä Heino Vasara,

Pyydämme täydennystä talousvaliokunnan kokouksessa 28.11.2019 asiassa KAA 7/2019 vp antamaanne asiantuntijalausuntoon seuraavien kysymysten osalta:

- Toteutuuko riittävä viranomaisten ympäristövalvonta ja -arviointi ja sen resursointi malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta?
- Missä määrin valvonta on yrityksillä, joilla on oma taloudellinen intressi kyseessä, onko valvonta liiaksi yrityksillä?
- Tarvitaanko lisää viranomaisten tekemää tutkimusta ja arviointia ympäristövaikutuksista?

Pyydämme lähettämään vastauksen kirjallisena ke 4.12.2019 klo 14.00 mennessä.

Lisätietoja antaa: valiokuntaneuvos Teija Miller, puh. 09 432 2052

Vastausosoite: TaV@eduskunta.fi

Toteutuuko riittävä viranomaisten ympäristövalvonta ja -arviointi ja sen resursointi malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta?

ELY-keskus valvoo ympäristönsuojelulainsäädännön näkökulmasta ympäristö- ja vesitalousluvanvaraista toimintaa (kaivostoiminta, koneellinen kullankaivu), kun taas malminetsinnässä toimivalta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ELY-keskuksen antaessa tarvittaessa asiantuntija-apua ja toimiessa oman toimivaltansa mukaisissa asioissa, kuten pohjavesiasiat, PIMA-asiat jne. Luonnonsuojelulainsäädännön osalta sekä kaivotoiminnan että malminetsinnän osalta valvonta on ELY-keskuksen toimivallassa.

Lapin ELY-keskus on priorisoinut kaivosteollisuuden ja muun suurteollisuuden valvontaa voimakkaasti, ja niiden akuuttia valvontaa on siten pyritty turvaamaan. Lapin alueella erilaisia, eri vaiheissa olevia suurhankkeita on ollut pitkään lukuisia, ja ne sitovat jatkuvasti merkittävän määrän resursseja. Kaivostoiminnassa 2000-luvun alkupuolella Lapin alueella oli käytännössä kolme toimivaa kaivosta (Kemi, Pahtavaara ja Kalkkimaa). Nykyään näiden lisäksi on kaksi toimivaa suurkaivosta (Kevitsa ja Kittilä), minkä lisäksi eri vaiheissa olevia hankkeita on useita. Erityisesti kaivoksille on tyypillistä lukuisat toiminnan muutokset käsittäen sekä YVA-menettelyitä että lupien muutoksia koko kaivostoiminnan aikana, mutta jo ennen kaivoksen käynnistymistä. Kaivosten ja muun suurteollisuuden vastuuvälvojat ovat samoja henkilöitä, joilla on lisäksi myös muita valvonta- ja asiantuntijatehtäviä, mukaan luettuna YVA-tehtäviä, ja toisaalta myös muut ELY-keskuksen asiantuntijat osallistuvat asiantuntija- ja valvontatehtäviin tarvittaessa tehtäviensä mukaisesti. Suurhankkeisiin priorisoidut voimavarat heijastuvat siten koko valvontaketän resursseihin. Monin osin koko ELY-keskuksen valvontasektorilla kyetäänkin reagoimaan kiireellisiin tehtäviin, mutta pitkäjänteiseen valvontatyöhön, kouluttautumiseen tai kehittämistyöhön on voitu osallistua rajallisesti. Kokonaisuudessaan ympäristönsuojelun valvontaan ei siten ole riittävästi resursseja, eikä myöskään olemassa olevien suurhankkeiden ennakoneuvontaa ja ohjausta pystytä nykyisin

voimavaroin hoitamaan täysin nykyään edellytettävällä tavalla. Valvonnan sisältö on laajentunut ja muuttunut monisyisemmäksi ja vaativammaksi vuosien mittaan ympäristötiedon kehittyessä ja lainsäädännön laajentuessa ja monipuolistuessa. Tämä heijastuu myös ympäristölupapäätösten laajuuden kasvussa. Suurteollisuuden osalta voidaan esimerkkinä ottaa Outokummun Tornion tehdaskompleksi, jonka toiminnoiltaan on laajentunut maailman mittakaavassa suurimpiin. Kokonaisuus näkyy käytännössä yhtenä valvottavana kohteena, mutta sisältää 17 ns. direktiivilaitosta (IED-laitos).

Malminetsinnän osalta luonnonsuojeluasioiden resursointi on toistaiseksi ollut riittävällä tasolla. Hetkittäisiä kiireitä on ollut, mutta malminetsintään liittyvät luonnonsuojelutehtävät on saatu kuitenkin hoidettua tavoitteiden ja aikataulujen puitteissa. Malminetsinnän aktiivisuus on kuitenkin kasvamassa, minkä seurauksena asianmukaisen valvonnan toteuttaminen edellyttää jatkossa lisää voimavaroja myös tältä osin.

Liitteenä on tiivistetty tarkastelu Lapin ELY-keskuksen alueen suurhankkeista ympäristö- ja luonnonvarat - vastuualueen näkökulmasta. Ohjaavien ministeriöiden kanssa käydään rakentavaa keskustelua resurssitilanteesta vuosittain.

Vuosina 2019 – 2023 Lapin ELY-keskuksesta on eläköitymässä 32 henkilöä laskennallisen oletuseläkeiän 65 v mukaan ja heistä 20 kohdistuu Y-vastuualueelle. Tämä kasvattaa edelleen resurssiriskiä.

Missä määrin valvonta on yrityksillä, joilla on oma taloudellinen intressi kyseessä, onko valvonta liiaksi yrityksillä?

YVA-menettelyistä ja siihen tehdyistä selvityksistä vastaa toiminnanharjoittaja, selvitysten edellytetään jo lainsäädännöllisesti olevan asiantuntijoiden tekemiä. Toiminnoissa, joilla on ympäristöluvat, on määrätty velvoitetarkkailusta, joka sisältää hyväksytyn tarkkailusuunnitelman mukaista käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailua. Tarkkailun toteuttamisesta vastaa siten yritys. Käyttötarkkailu on yleisimmin toiminnan sisäistä tarkkailua, josta vastaa pääsääntöisesti toiminnanharjoittaja itse, päästötarkkailu voi olla sekä toiminnanharjoittajan että ulkopuolisen konsultin tekemää, ja vaikutustarkkailu on lähtökohtaisesti ulkopuolisen konsultin toteuttamaa tarkkailua. Tarkkailutulokset ja tarkkailua koskeva raportti toimitetaan vähintään valvovalle viranomaiselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Viranomaiset voivat ottaa valvontanäytteitä resurssien puitteissa. Omaa näytteenotto-organisaatiota tai laboratorioita ei nykyään ELY-keskuksessa enää ole. ELY-keskuksen ympäristöntilan seurantatehtävät on ulkoistettu ja esimerkiksi Lapin osalta ELY-keskuksen tilaamien vesistöseurantojen näytteenotot ja laboratorioanalyysit tekee lähes täysin sama konsulttiyritys kuin toiminnanharjoittajien velvoitetarkkailutkin. Joitain erikoisanalyyskejä tekee SYKEN laboratorio.

Käytännössä Lapin alueella toimii yksi ympäristönäytteenotto- ja -laboratoriopalveluja tarjoava konsultti. Viimeisimmän yrityskaupan yhteydessä myös kilpailuviranomaisen huomiota on kiinnitetty käytännön kilpailutilanteen puuttumiseen.

Rinnakkaista, säännöllistä ympäristöanalytiikan valvontaa tekevää itsenäistä järjestelmää ei enää ole. Ongelmia on jo havaittu esimerkiksi vuonna 2017, jolloin ELY-keskuksen tilaamien vesistöseurantatuloksien tarkastuksessa todettiin epä johdonmukaisuuksia Lapin alueella, ja lopulta useiden kuukausien fosforituloksia todettiin käyttökelvottomiksi laajoilta alueilta niin seurantojen kuin velvoitetarkkailujen osalta. Tässä tilanteessa oli mahdollista pitkäaikaisten seurantojen pohjalta havaita selkeät poikkeavuudet, mutta riski sille, voidaanko poikkeamia tehokkaasti havaita jatkossa, kasvavat koko ajan. Tarve riippumattoman seurannan järjestämiselle on todellinen.

- **Tarvitaanko lisää viranomaisten tekemää tutkimusta ja arviointia ympäristövaikutuksista?**

Riippumattoman ympäristöanalytiikkajärjestelmän tarve on ilmeinen. Järjestelmän toteuttaminen voidaan tehdä eri tavoin, ja sen laajuuden tarve tarvitsisi erillisen selvityksen. Ympäristöhallinnolla on aiemmin ollut koko maan kattava näytteenotto-organisaatio, ja laboratorioverkosto, joka on vähin erin supistettu ja lopulta lakkautettu. Myös SYKEN laboratorio- ja näytteenottotoimintaa on samalla supistettu. Järjestelmää, joka turvaisi viranomaisille näytteenoton ja analyysitoiminnan myös kriisi- ja poikkeustilanteissa ei ole. Tällaisen järjestelmän puitteissa myös viranomaisvetoista selvitystyötä voitaisiin tehdä joustavasti ja tarvittaessa käynnistää välittömästi. Varsinaisesti tutkimustyötä tekevät sitten pääsääntöisesti tutkimuslaitokset ja yliopisto, joiden tehtäviin se luontevasti sopii.

Suurhankkeet Lapin alueella, Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

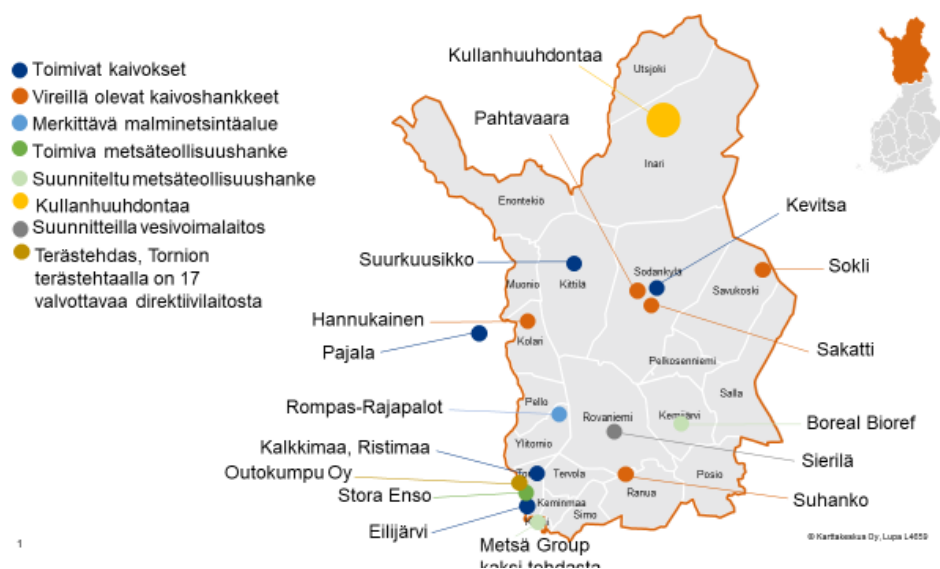
- tilannekatsaus ja lähitulevaisuuden näkymiä

Lapin alueella on lukuisia eri vaiheissa olevia suurhankkeita, jotka sitovat merkittävästi resursseja ottaen huomioon hankkeiden koko elinkaaren aikaisen valvonnan. Tällöin huomioidaan mm. hankkeiden varhaisen vaiheen neuvottelut, lakisäätöiset ennakoneuvottelut, kaavoitus, ympäristövaikutusten arviointimenettelyt, ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyiden lausunnot ja lupien valvonta, luonnonsuojelulain mukaiset lausunnot ja päätökset mukaan lukien Natura-lausunnot sekä valvonta, hankkeiden huomioiminen vesien- ja merenhoidon suunnittelussa, tarvittavat muille viranomaisille annettavat lausunnot jne. Luonnonsuojelussa on uutena elementtinä ns. direktiivilajien poikkeuslupapäätöksiin liittyvät kompensatiot, jotka koskevat myös jo luvan saaneita toimintoja. Valvonta edellyttää jatkuvaa neuvottelu- ja lausuntovalmiutta sekä maastokäyntejä.

YVA-menettelyjen osalta rauhallisemman kauden jälkeen menettelyjä käynnistyy suurhankkeiden osalta useita vuonna 2019 ja 2020. YVA-menettelyjen hoitamiseen tarvittava resurssi kasvaa siten merkittävästi vuonna 2019 ja 2020. Tällä on vaikutusta myös muuhun valvontaan käytettävissä olevien resurssien määrään.

Kokemuksen perusteella esimerkiksi yhden käynnistyvän metallimalmikaivoksen ensimmäisinä vuosina erilaisia vireille tulevia asioita valvontaviranomaisessa voi olla pitkälle toistasataa vuosittain. Erilaisissa poikkeamatilanteissa resurssitarve voi olla akuuttia ja tulee olla irrotettavissa muusta työstä välittömästi.

Myös suurhankkeiden liitännäishankkeet sitovat ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen resursseja: infran rakentaminen (voimajohdot, uudet tiet, teiden parantaminen, rautatiet, satamien laajennustyöt ym).



Kuvassa toimivat ja suunnitteilla olevia laitoksia ja hankkeita, poislukien satamat, tuulivoimapaistot ym. Malminetsintäalueet eivät ole kattavasti.

Olemassa olevat, laajennus- ja muutoshankkeet

- **Elijärven kaivos ('Kemin kaivos'), Outokumpu Oy**
 - suunnitteilla mm. kaivoksen laajennus, YVA-menettely käynnistymässä
- **Kevitsan kaivos, Boliden Kevitsa Mining Oy**
 - toimintaa laajennetaan, lupamenettelyssä sivukivialueen korottaminen ja pohjaveden suojapumppausasia
 - laajoja selvityksiä ympäristöluvan tarkistamistarpeeseen liittyen ELY-keskukselle, luvan tarkistamistarpeen arviointi 2019-2020
 - erilaista luonnonsuojelulain mukaista valvontaa (direktiivilajeja, Natura-alueeseen kohdistuvat vaikutukset mm. linnusto, kasvillisuus, pohjaveden korkeus)
 - resursseja sidottuna hankkeen valvontaan vuodelle 2019 0,8 htv, 2020 noin 0,6, edellyttäen ettei merkittäviä poikkeustilanteita synny
- **Kittilän kaivos, Agnico Eagle Finland Oy**
 - uuden vesivarastoaltaan rakentaminen ja rikastushiekan läjittäminen nykyisen vesivarastoaltaan eteläiseen osaan
 - Vireillä Kittilän kaivoksen CIL2-rikastushiekka-altaan patojen korottaminen
 - toiminnan olennainen muuttaminen: a) tuotannon laajentaminen ja b) vesien siirtolinja ja purku Loukisen pääuomaan (linja noin 19 km) nykyisen Seurujoen sijaan, pitoisuus- ja kuormitusrajojen muuttaminen ja sekoittumisvyöhykkeen määrittäminen
 - välipäätös Seurujokeen johdettavien vesien kuormitusrajoista tullut juuri
 - Alueella jatkuvaa rakentamista. Luonnonsuojeluasioissa ennen kaivoksen rakentamista myönnettyyn lajipoikkeuslupaan liittyvän kompensaation toteuttamisen valvonta on aktiivisena.
 - YVA-menettely käynnistyy vuonna 2020 alussa uuden rikastushiekka-alueen sekä tuotannon laajentamisen osalta (yhtiön arvio)
 - Tällä hetkellä tarkastuksia tehdään alueelle määräaikaistarkastuksina (2-4/vuosi) ja muina tarkastuksina yhteensä 6-7/vuosi. Käytetty valvontaresurssi noin 0,6-0,7 htv, YVA-menettely ja uusien lupien mukainen toiminta sitovat lisäresurssia, ja tarve tulee olemaan noin 0,8-0,9 htv seuraavina vuosina
- **Pahtavaaran kaivos (Sodankylä), Rupert Finland Oy**
 - toiminta keskeytyksissä, koetoimintaa rikastushiekka-altaiden peittämisestä, vakuuksien tarkistaminen 2020, viimeistään uuteen toimintaan luvan tarkistaminen/muuttaminen
- **Kalkkimaan kaivos, (Tornio)**
 - uuden louhoksen avaamissuunnitelmia Natura-alueen läheisyydessä
 - työllistää merkittävästi luonnonsuojelun valvonnan osalta, + ympäristöluvitus ym.
- **Outokumpu Oy:n Tornion tehdasalue (17 IED-laitosta) + liitännäistoiminnot**

- sulaton (kuonauunin) YVA-menettely käynnistynyt marraskuu 2019, sisältää Espoon sopimuksen mukaisen kansainvälisen kuulemisen Ruotsin kanssa (YM), sitoo resursseja YVA-menettelyssä ja lupamenettelyssä ja käynnistysvaiheessa arviolta 2020-2022
- Crisolteq Oy, YVA regenerointisakan käsittelystä käynnistymässä, resurssitarve YVA ja lupamenettely 2020-2021
- **Metsä Fibre Oy:n Kemin biotuotetehdas, Kemi (Pajusaari)**
 - YVA-menettely, perusteltu päätelmä 2020, myös ympäristölupa vireillä: resurssitarve näihin 2019-2021, investointipäätöksen pohjalta jatkoresurssitarve
- **Metsä Fibre Oy, Kemi:** nykyisen toiminnan luvan tarkistamisen muutoksenhakuvaihe, VaHO
- **Stora Enso Oy Veitsiluodon tehtaot, Kemi:** luvan tarkistaminen, PSAVI

Uudet hankkeet

- **Boreal Bioref Oy, Kemijärvi**
 - Lainvoimaiset yleis- ja asemakaavat, Itä-lapin maakuntakaava ehdotusvaiheessa-
 - Ympäristö- ja vesitalouslupa myönnetty 2019, sisältäen vesilain mukaisen valmisteluluvan ja ympäristönsuojelulain mukaisen toiminnan aloittamislupa. Muutoksenhakuvaihe menossa VHaO.
 - Lähteiden suojelusta poikkeamisen päätös saanut lainvoiman LsL mukaiset poikkeamisasiat: lapinleinikkiä koskeva poikkeamispäätös on annettu, valvonta aktiivisena- jatkoresurssitarpeiden painottuminen riippuvainen muutoksenhakujen etenemisestä ja hankkeesta vastaavan investointipäätöksestä: resurssitarve voi kasvaa nykyisestä hankkeen aloittamisvaiheen ja rakentamisvaiheen tarpeeseen jo 2020 / 2021, jolloin rakentamis- ja käynnistämisen resurssitarve noin 0,8 - 1,0 htv
- **Kemin biopolttoainetalostamo (Kemi, Ajos), Sunshine Kaidi (Finland) New Energy Co. Oy**
 - ympäristö- ja vesitalouslupa muutoksenhaku vireillä VHaO
 - investointipäätös avoin
- **Sierilän voimalaitos (Rovaniemi), Kemijoki Oy**
 - Ympäristö- ja vesitalouslupa lainvoimainen
 - rakentamispäätöstä ei ole tehty
 - laajoja tarkkailusuunnitelmia vireillä ELY-keskuksessa erilaisia luonnonsuojelulain valvontaa koskevia selvityksiä ja poikkeamispäätöksiä vireillä, ja tulossa vireille, sitovat henkilöresursseja edelleen sekä lupakäsittelyyn että valvontaan tulevina vuosina
 - hankkeen käynnistyminen edellyttäisi kohdennettavia lisäresursseja noin 0,6 htv

- **Ajoksen sataman laajentaminen, Kemin Satama Oy**
- **Ajoksen väylän ja sataman syventämishanke, Väylävirasto**
 - Kemin Satama ja Väylävirasto jättäneet yhteisen ympäristö- ja vesitalouslupahakemuksen
 - puutermiinaali, laituri, satama-altaa nsekä tulo- ja meriväylän syventäminen ym.
 - Ajoksen alueen hankkeet sitovat ympäristönsuojelun isäksi merkittävästi luonnonsuojelu-resursseja: Perämeren ja Perämerenrannikon hylkeet, luontotyytit, direktiivilajit jne)
- **Sakatin kaivoshanke (Sodankylä), AA Sakatti Mining Oy**
 - YVA-menettely, selostusvaihe 2020
 - malminetsintävaihe työllistää erityisesti luonnonsuojelulain valvontaa
 - Pohjois-Lapin maakuntakaavoitus meneillään, kuntakaavoituksen alkaminen noin 2019-20
- **Suhangon kaivoshanke (Ranua), Suhanko Arctic Platinum Oy**
 - vesitalouslupan mukaista vähäistä toimintaa, jatkoaika vesilain mukaiselle luvalla myönnetty 10.9.2018
 - ympäristölupahakemuksen päivitys vireille vuoden 2019 lopulla (yhtiön arvio), resurssitarve kasvaa merkittävämmän vuonna 2020
 - kaivoksen avaamispäätöstä ei ole tehty, vaihtoehtoja selvitetään
- **Hannukaisen kaivoshanke (Kolari), Hannukainen Mining Oy**
 - ympäristö- ja vesitalouslupamenettely vireillä, täydennykset laajoja, lausunto annettu alkuvuodesta 2019
 - yhtiö aikoo täydentää hakemusta vielä vuonna 2019
 - Natura-lausunto täydennyksistä alkuvuodesta 2019 - tarve päivittää avoin?
 - erittäin haasteellinen hanke, sitoo poikkeuksellisen paljon resursseja jo luvan valmisteluvaiheessa, mutta hankkeen mahdollinen käynnistyminen todennäköisesti ei aivan lähiaikoina
 - kaavoitusmenettelyt käynnissä
- **Soklin kaivoshanke (Savukoski), Yara Oy**
 - ympäristö- ja vesitalouslupa 18.6.2018: muutoksenhakuvaiheet työllistävät vuosina 2019-2021
 - LsL poikkeamislupahakemukset työllistävät ELYä arviolta 2019-21
 - avaamispäätöstä ei ole tehty
 - hanke tulee olemaan erittäin vaativa valvontakokonaisuus: rakennusvaiheen alkaessa valvonta edellyttää sidottavaksi täysiaikaisesti (rakennusvaihe ja tuotannon aloitus), *vähintään* 1 htv noin 4 vuotta, minkä jälkeen 0,6-0,7htv , lisäksi luonnonsuojelun valvonta tulee vaatimaan merkittäviä resursseja tässä kohteessa

- **Romppaat ym. (Ylitornio,Rovaniemi) , Mawson Energi AB**
 - malminetsintävaihe, LSL:n valvontaa: suojelualueet, luontovahinkoasiat, ennallistamisasiat
 - YVA, kaavoitus ym ajankohta avoin: viimeistään malminetsintävaiheen päätyttyä jatkovalmistelut
- **Ruotsi: Kaunis Iron Ab:n Kaunisvaaran kaivos, Pajalas**
 - hakenut ympäristökaaren (Miljöbalken) mukaista lupaa, joka korvaisi voimassa olevan rajajokikomission myöntämän toimintaluvan. Samalla yhtiö hakee lupaa toiminnan laajentamiseksi uusiin louhoksiin, näiden rikastamiseen Kaunisvaaran rikastamossa sekä laajennukseen liittyvien kaivannaisjätteiden käsittelyyn ja vesitaloushankkeisiin. Asia on vireillä Uumajan tuomioistuimessa. Hakemus kuulutettanee Suomessa ensi vuoden alkupuolella. Asiakirjojen suomennospyyntö on lähtenyt. Lapin ELY-keskus lausuu rajajokisopimuksen mukaisesti ja huolehtii kuulemisesta Suomen puolella