



25.10.2022

VIITE Talousvaliokunta keskiviikko 26.10.2022 klo 11.00 / HE 126/2022 vp /
Asiantuntijapyyntö
ASIA HE 126/2022 vp, hallituksen esitys laiksi kaivoslain muuttamisesta

LAUSUNTO

Kainuun ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnan kokoukseen 26.10.2022.

Kainuun ELY-keskus on perehtynyt hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp) ja lausuu asiasta ympäristönsuojelullisesta ja kaavoituksellisesta näkökulmasta siltä osin kun näkökulmilla on myös taloudellista merkittävyyttä. Lausunto pohjautuu keskeisiltä osin Kainuun ELY-keskuksen jo hallituksen esitysluonnoksesta 12.4.2022 lausumaansa.

Asiantuntijalausunnossaan Kainuun ELY-keskus nostaa erityisesti esille lausuntokierroksella jo esille tuomiaan, edelleen huomioimatta olevia puutteita ja muutostarpeita siltä osin, kun katsoo ne edelleen tarpeelliseksi lain pykälämuutosten ympäristönsuojelullisen ja taloudellisen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Ympäristönsuojelun tason parantaminen ja ympäristövaikutusten huomioisen korkea kynnyks

Esityksessä ehdotetaan useita säännösmuutoksia ja -lisäyksiä kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamiseksi. Niiden tarkoituksena on ottaa huomioon maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa malminetsintä- ja kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa (51, 52 §) sekä tarkentaa kaivoksen sulkemiseen liittyvää sääntelyä ja ottaa myös vaihteittainen sulkeminen sääntelyn kohteeksi (18, 52, 120, 143, 144 §). Esityksessä ehdotetaan myös tarkennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn (107–109 §). Lisäksi esitetään valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä mm. vakuuksista.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että ympäristönsuojelun tasovaatimusten erot ja ympäristövaikutusten huomioimisen korkea kynnyks edellä mainituissa pykälissä on huomattava epäkohta niin ympäristönsuojelullisesta kuin taloudellisestakin näkökulmasta. Pykälissä (6, 11, 18, 48, 51, 52, 143 §) käytetään eri tasoisia termejä/määritelmiä: merkittävä haitallinen/merkittävä vahingollinen/huomattava vahingollinen ympäristövaikutus:

- 6 § Yleiset periaatteet; 4 e) niin pitkälle kuin mahdollista vältetään **vahingollisia ympäristövaikutuksia**
- 11 § 2 mom. Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua: 6) **muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta**
- 18 § Kaivosluvan haltijan velvollisuudet; 6) kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu **merkittäviä haitallisia vaikutuksia** ihmisten terveydelle tai ympäristölle; 8) **haitallisia ympäristövaikutuksia** ennaltaehkäistään ja vähennetään
- 48 § Kaivosluvan myöntämisen esteet; 2 mom. Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täytyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa **huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia** taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa.
- 51 § Malminetsintäluvassa annettavat määräykset; 9 a) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta **merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta**;
- 52 § Kaivosluvassa annettavat määräykset; 8 a) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä ja uusimisesta sekä uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana; 8 b) kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja muut ympäristövaikutukset; 8 c) **toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista**; 8 d) toimenpiteistä, joilla estetään paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävää heikentymistä; 8 e) kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta;
- 143 § Alueen kunnostaminen; Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan 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. Tarkempia säännöksiä alueen kunnostamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä käytetyt termit vaikuttavat sallivan ympäristönsuojelulaissa määriteltyä (YSL 5, 49, 52 §) suuremman ympäristövaikutuksen (malminetsinnälle ja) kaivostoiminnalle.

Kaivosluvassa annettavia lupamääräyksiä (52 §) koskevaa ympäristövaikutusten huomioimisen kynnystä esitetään hyvin korkeaksi. Kaivosluvassa annettaisiin lupamääräyksiä toimista, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista. Kainuun ELY-keskus katsoo, muu lainsäädäntö huomioiden, tämän korkean kynnyksen rinnastuvan käytännössä ympäristövahinkojen ja onnettomuuksien estämiseen. Esimerkiksi kaivannaisjätedirektiivissä (2006/21/EY) ympäristövahingolla tarkoitetaan suuronnettomuuksia tai muita tapahtumia, joista aiheutuu vaikutuksia ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Merkittävien ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta annetussa ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY) ympäristövahingolla tarkoitetaan direktiivissä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Ympäristövastuudirektiivissä ympäristövahingoksi rinnastuvat merkittävät haitalliset vaikutukset, huomattavat haitalliset vaikutukset tai pilaantuminen.

Esitetty kaivosluvan lupamääräysten ympäristövaikutusten huomioimisen taso — estää huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista poikkeaa merkittävästi ympäristöluvan myöntämisen edellytyksistä ja lupamääräysten vaatimustasosta, joka on ehkäistä tai vähentää ympäristön pilaantumista tai sen

vaaraa. Esimerkiksi kaivannaisjätehuollon osalta kaivannaisjätedirektiivi (4 artikla) määrittelee ympäristönsuojelullisen tason niin, että on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei kaivannaisjätehuollosta aiheudu haitallisia vaikutuksia ympäristölle ja ihmisten terveydelle (vrt. YSL 1, 5, 7, 9, 16, 17, 18, 49 §). Kaivannaisjätehuollon tulee tapahtua vaarantamatta ihmisten terveyttä, vesiä, ilmaa, maaperää sekä eläimistöä ja kasvistoa, tuottamatta melu- tai hajuhaittoja ja aiheuttamatta haittaa maisemalle tai erityisalueille.

Kainuun ELY-keskus huomauttaa myös, että on lainsoveltamisen kannalta ristiriitaista, että kaivosluvan lupamääräyksiä (52 §) koskeva ympäristönsuojelun vaatimustaso (estää huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen) poikkeaa kaivosluvan haltijan velvollisuuksissa (18 §) ja kaivosalueen kunnostamisessa (143 §) toiminnanharjoittajalta edellytettävästä tasosta (suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle).

Kainuun ELY-keskus pitäisi ympäristönsuojelun tason parantamisen kannalta keskeisenä, että malminetsintäluvassa (51 §) ja kaivosluvassa (52 §) annettavissa määräyksissä määriteltäisiin toimenpiteiden tasoksi varmistaa, että toiminnasta ei aiheudu "*haitallisia ympäristövaikutuksia*", mikä rinnastuisi kaivannaisjätedirektiivin ja ympäristönsuojelulain säännöksiin. Sama vaatimustaso tulisi koskea kaivosluvan haltijan velvollisuuksia (18 §) sekä alueen kunnostamista (143 §).

Hallituksen esityksessä on perusteltu tätä lausuntopalautteessakin esille tuotua ympäristövaikutusten huomioimisen korkea kynnystä ja sen vaihtelua eri pykälissä (merkittävä haitallinen/merkittävä vahingollinen/huomattava vahingollinen ympäristövaikutus) määreiden soveltamisella pykäläkohtaisesti, koska kaivoslain mukaisista eri toiminnoista seuraavat ympäristövaikutukset vaihtelevat. Kainuun ELY-keskus ei pidä tätä perusteltuna, vaan katsoo, että lainsoveltamisen sekä kaivos- ja ympäristöluvan lupamääräysten muodostaman kokonaisuuden kannalta ympäristövaikutusten huomioimisen vaihteleva taso ja erityisesti korkea kynnys on merkittävä epäkohta, joka voi vaarantaa kaivosten ympäristönsuojelun hyvän tason varmistamisen erityisesti kaivosalueen sulkemis- ja kunnostustoimien osalta.

Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että kaikissa kaivoslain pykälissä, jotka koskevat ympäristöön kohdistuvien vaikutusten huomioimista (erityisesti pykälät 11, 18, 46, 48, 51, 52, 143) käytettäisiin yhtenäisiä ja yhteismitallisia määritelmiä niiltä osin kuin on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Kainuun ELY-keskus pyytää, että lainsäätäjä tarkistaa käytetyt termit ja määritelmät sekä suosittelee määrittelemään lain perusteluissa sallittavien ympäristövaikutusten tasoa sekä eri määritelmien vertailtavuutta ja suhdetta toisiinsa. Tämä on lainsoveltajan kannalta erittäin tarpeellista ja olisi välttämätöntä, että kaivoslain sallimat ympäristövaikutukset rinnastuisivat ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen sallittavan ympäristön pilaantumisen ja pilaantumisriskin tasoon.

Kainuun ELY-keskus painottaa, että kaivostoiminnanharjoittajan velvollisuuksia ja toiminnan lupamääräyksiä koskevan ympäristönsuojelullisen vaatimustason tulisi olla läpileikkaavasti sama koko kaivoksia koskevassa lainsäädännössä ja edellyttää tältä osin lainsäätäjältä suurta huolellisuutta.

Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaivosalueella tehtävien kunnostus- ja jälkihoitotoimenpiteiden osalta on keskeistä, että malminetsintäluvassa, kaivosluvassa, kaivosturvallisuusluvassa ja ympäristöluvassa määrättävät lupamääräykset määrittävät saman ympäristönsuojelullisen tason. Kaivosten kunnostus- ja jälkihoitotoimista annetaan lupamääräykset sekä kaivosluvassa että ympäristöluvassa, joiden tulisi olla yhteismitallisia.

Kainuun ELY-keskus peräänkuuluttaakin lainsäätäjää huomioimaan kaivosten lupien ja vakuuksien muodostamat kokonaisuudet, jotta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta ei jäisi sellaisia puutteita tai katveita, jotka voisivat heikentää kaivosten ympäristöturvallisuutta ja aiheuttaa ei-toivottuja kustannuksia yhteiskunnalle kaivosten sulkemisesta ja jälkihoidosta.

Ympäristövaikutusten huomioimisen korkea kynnyks kunnostustoimien ja vakuuksien kannalta

Kainuun ELY-keskus muistuttaa, että nykyisen kaivoslain perustelut huomioiden päämääränä oli, että kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukainen vakuuskokonaisuus kattaisi kaikkien sulkemis-, kunnostus- ja jälkihoito- sekä tarkkailutoimien kustannukset. Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä toimet koskien kaivannaisjätealueiden sulkemista ja niiden vaikutusalueen kunnostamista tyydyttävään tilaan sekä suotovesien käsittelyä ja tarkkailua, kun taas kaivoslain mukainen vakuus kattaisi kaikki muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaivosvakuutta koskevaa säännöstä tarkennettavaksi luettelemalla ne lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuuden tulee kattaa. Näiden osalta viitataan kaivosluvassa erikseen määrättyihin lopetus- ja jälkitoimenpiteisiin, alueen kunnostamista koskevaan 143 §:ään, louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamista koskevaan 144 §:ään, kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä erikseen määrättyihin lopetus- ja jälkitoimenpiteisiin sekä seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskevaan 150 §:ään, joilla voi olla vaikutuksia vakuuden kattavuuteen. Vakuuden kattavuutta ehdotetaan laajennettavaksi poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin yhden vuoden ajalta sekä seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskien vähintään 30 vuoden ajalta. Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista kaivosalueen kunnostustoimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin. Hallituksen esityksessä rajataan kaivoslain mukaista vakuutta kattamaan vain seuraavat toimet:

- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostaminen
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen siistiminen
- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen maisemointi
- kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrättyjen toimenpiteiden suorittaminen
- kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistaminen
- maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistaminen.

Kaivoslain 143 §:ää on esitetty muutettavaksi siten, että *“alueen kunnostamiseen liittyvät toimet on toteutettava siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä*

haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle" sekä täsmennettäisiin lainsoveltamisalaan kuuluvista toimenpiteistä, joista voitaisiin säätää myöhemmin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kainuun ELY-keskus muistuttaa, että kaivosalueen sulkemis- ja kunnostustoimien ympäristönsuojelullinen vaatimustaso vaikuttaa niitä koskevien vakuuksien mitoitukseen. Jos kaivoslain mukaisella vakuudella katettavien sulkemis- ja kunnostustoimien ympäristönsuojelullinen taso ei ole riittävä, voi konkurssitilanteessa aiheutua kustannuksia, jotka jäävät yhteiskunnan maksettavaksi.

Kainuun ELY-keskus korostaa, että kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon liittyy laajasti erilaisia toimia, jotka voidaan luokitella kaivosalueen turvallisuuden varmistamiseen, siistimiseen, kaivosalueen ja sen apualueiden kunnostamiseen, maisemointiin ja kasvittamiseen ja muuhun ennallistamiseen liittyviin toimiin, jätealueiden sulkemiseen ja jälkihoitoon, jätealueiden vaikutusalueen pilaantuneen maan kunnostamiseen, jätealueen vaikutusalueen seurantaan ja tarkkailuun liittyviin toimiin sekä muihin vesienhallintaan ja -käsittelyyn sekä kaivoksen vaikutusalueen ympäristötarkkailuun liittyviin toimiin.

Kaivosalueen maisemointi on yksi keskeinen kunnostustoimenpide kaivosalueen jälkikäyttöä ajatellen. Koko kaivosalueen maisemointia koskevat toimet ja niitä koskeva vakuus, kaivannaisjätteen jätealueita ja niiden vaikutusalueita lukuun ottamatta, määrätään kaivosluvassa. Maisemoitavan alueen pinta-ala voi olla huomattava, jopa kymmeniä neliökilometrejä. Esitetty kaivosluvan lupamääräysten ympäristövaikutusten huomioimisen taso — estää huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista, poikkeaa ympäristöluvan lupamääräysten tasosta. Jos kaivosluvassa määrättävillä maisemointitoimilla ei tavoitella samaa ympäristönsuojelullista tasoa kuin ympäristöluvan lupamääräyksissä (vrt. kaivannaisjäteasetus, kaivannaisjätteen jätealueiden vaikutusalueen kunnostaminen tyydyttävään tilaan), voisi kaivosalueen maisemointitoimet jäädä riittämättömiksi ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta.

Maisemoinnin tavoitteena on estää kaivosalueen pölyämisen aiheuttamat ympäristövaikutukset sekä palauttaa alue mahdollisimman lähelle luonnontilaa ennallistaen alueen monimuotoisuus. Kaivannaisjäteasetuksen liitteessä 5 säädetään kaivannaisjätteen jätealuetta koskevan vakuuden määrän arvioinnissa huomioitavista seikoista. Vakuuden määrässä on huomioitava sovellettavien ympäristönormien ja -tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet jätealueiden käytöstä poistamisen, maaperän kunnostamisen, jälkihoidon ja seurannan sekä biologisen monimuotoisuuden palauttamisen osalta. Myös kaivoslain nojalla toteutettavien kaivosalueen kunnostustoimien, joista keskeisimpänä kaivosalueen maisemointi, tavoitteena tulee olla biologisen monimuotoisuuden palauttaminen. Kaivosalueet ovat hyvin laajoja, joten kaivosluvan mukaisten kaivosalueen maisemointitoimien kustannusvaikutus koko kaivosalueen sulkemisen ja jälkihoidon kannalta on hyvin merkittävä. Kainuun ELY-keskus pitäisikin tärkeänä, että puuston ja muun kasvillisuuden istuttamista ja uusimista koskeva lisäys (52 §, 8 a) koskisi myös toiminnan päättymisen jälkeistä aikaa, sillä kasvittaminen on keskeinen osa maisemointia.

Käytännössä sulkemis-, kunnostus- ja jälkihoitotoimet, joiden ei esitetä kuuluvan kaivoslain mukaisen vakuuden alaan, tai joille sallittava ympäristövaikutuksen taso olisi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen kannalta liian korkea, tulisi saattaa huomioiduksi ympäristönsuojelulain mukaisissa sulkemis- ja jälkihoitotoimia koskevissa lupamääräyksissä ja määrättävissä vakuuksissa. Vakuussääntelyn kehittämistyötä tulee näin ollen jatkaa tulevissa lainsäädäntöhankkeissa. Ympäristönsuojelulain mukaisen jätevakuuden soveltamisalan laajentaminen on tässä keskeisessä roolissa. Vuonna 2021 käynnistyneessä ja parhaillaan päättymässä olevassa VNTEAS hankkeessa *"Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojellinen vaikuttavuus ja kustannukset"* on selvitetty kaivostoiminnan vaikutusalueella olevien vesien hallintaa, käsittelyä ja tarkkailua koskevien aiheiden sisällyttämistä vakuuksiin.

Poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteiden huomioiminen vakuudessa

Kainuun ELY-keskus ei pidä riittävänä esitettyä yhden vuoden ajanjaksoa poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteiden osalta. Poikkeustilanteiden toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla kaivoksen yleisen turvallisuuden lisäksi ympäristövaikutusten estäminen. Viime vuosina kaivoksilla tapahtuneet poikkeustilanteet ja niiden aikajänteet huomioiden yhden vuoden tarkastelujakso on riittämätön. Kaivoksen ominaispiirteistä riippuen toiminnan ympäristöturvallinen alasajo voi kestää useita vuosia (esim. Terrafame), ja myös esimerkiksi toiminnan ympäristöturvalliseen alasajoon liittyvän vesienkäsittelyn ylläpitäminen voi olla tarpeen useiden vuosien ajan. Tämän vuoksi Kainuun ELY-keskus katsoo, että poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteet tulisi lainsäädännössä taata vähintään 5 vuoden ajalta. Poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteiden tulisi energiansaannin turvaamisen lisäksi sisältää vakuus, joka kattaisi toiminnan ympäristöturvalliseen alasajoon liittyvät toimet, kuten vesienkäsittelyn.

Kaivoksen sulkemissuunnitelma

Kaivoslain 34 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. 34 §:n 2 momentin 7) kohdan mukaisesti *"Lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys:" --- "7) toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkihoitomenpiteistä."* 3 momentissa säädetään lupahakemukseen liitettävistä asiakirjoista, kuten ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.

Kainuun ELY-keskus pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei lupahakemuksen sisältövaatimuksissa yksiselitteisesti edellytetä sulkemissuunnitelmaa. Kainuun ELY-keskus korostaa olevan keskeistä, että lupahakemukseen liitetään sulkemissuunnitelma, joka sisältää tiedon toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä kunnostustoimenpiteistä, joilla estetään ja vähennetään kaivosalueelta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä muodostuvia välittömiä ja välillisiä ympäristövaikutuksia sekä tiedon jälkihoitotoimenpiteistä ja seurannasta sekä alueen maankäytöstä toiminnan päättymisen jälkeen.

Kainuun ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että kaivoksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä kehitetään siten, että lainsoveltajalle ei jää tulkinnanvaraiseksi, tuleeko kaivos-, kaivosturvallisuuslupa- tai ympäristölupahakemukseen liittää erillinen, koko

kaivoksen sulkemista koskeva sulkemissuunnitelma. Kaivoksia koskevaan lainsäädäntöön tarvittaisiin säännökset koskien kaivosten sulkemissuunnitelmaa, sen tavoitteita ja sisältöä sekä säännöllistä tarkistamista ja päivittämistä. Tämä linkittyy suoraan kaivoksilta vaadittavien vakuuksien riittävyyteen ja ajantasaisuuteen.

Sulkemissuunnitelma on tärkein kestäväää kaivostoimintaa ohjaavista asiakirjoista. Kainuun ELY-keskus katsoo sulkemissuunnitelman olevan keskeinen asiakirja kaivosalueen kunnostamis- ja sulkemistoimien kokonaisuuden hallinnan kannalta, jotta kaivostoimintaa koskevissa eri lupamenettelyissä voidaan antaa asianmukaisia ja perusteltuja lupamääräyksiä kunnostus- ja sulkemistoimista. Sulkemissuunnitelma on siten erittäin keskeinen asiakirja myös vaiheittaisen kunnostuksen tavoitteiden ja toimenpiteiden kuvaamiseksi sekä sen mahdollistamiseksi, että esitysluonnoksen 52 §:n 3 momentin 13) kohdan mukaisesti kaivosluvassa voitaisiin antaa lupamääräyksiä kaivoksen vaiheittaisesta sulkemisesta.

Kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 16 §:ssä säädetään, että kaivoslupahakemuksessa ja sen liitteissä on muun ohella esitettävä selvitykset kaivostoiminnan lopettamisen edellyttämistä toimenpiteistä ja niiden alueellisesta ulottuvuudesta, rakennuksia ja rakennelmia koskevista toimenpiteistä kaivostoiminnan päätyttyä, jälkihoitotoimenpiteiden tavoitteista ja niiden pääasiallisesta sisällöstä, alueen tulevista käyttömahdollisuuksista sekä arvio lopettamistoimenpiteiden aikataulusta ja kustannuksista. Kainuun ELY-keskus tuo esille, että asetuksen 16 §:ää olisi myös tarpeen täsmentää siten, että siinä säädettäisiin selkeästi kaikista seikoista, jotka sulkemissuunnitelman sisällön tulisi kattaa.

Kainuun ELY-keskus muistuttaa, että vain sulkeminen edellä suunniteltu kaivostoiminta on kestäväää. Sulkemissuunnitelma on asiakirja, joka tulee laatia jo kaivostoiminnan suunnitteluvaiheessa ja sitä tulee päivittää jatkuvasti ja säännöllisesti toiminnan suunnittelun ja myöhemmin kaivostoiminnan edetessä. Sulkemissuunnitelma on keskeinen asiakirja myös kaivostoiminnan kannattavuuden selvittämisessä ja riskien hallinnassa.

Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että EU-komissio korostaa kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamiseksi laatimissa ohjeissaan (1, 2, 3) mm. sulkemissuunnitelman merkitystä ja jatkuvaa päivittämistä toiminnan elinkaaren aikana. Myös kaivannaisjätteiden hallinnan BAT-päätelmien (4) yksi keskeinen periaate on toiminnan suunnittelu sulkeminen huomioiden.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmien laadun parantaminen ja iteratiivinen, säännöllinen päivittäminen on keskeistä kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamiseksi Suomessa. Kainuun ELY-keskus edistää osaltaan kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden erikoistumistehtävänsä kautta aktiivisesti kaivoksia koskevien kansallisten ohjeiden päivittämistyötä, mutta ei pidä tätä yksistään riittävänä kaivosten ympäristönsuojelun parantamiseksi, vaan katsoo asian tehokkaan eteenpäin viemisen edellyttävän lainsäädännön tukea.

Kainuun ELY-keskus muistuttaa myös, että kansainvälisesti muidenkin kaivosmaiden lainsäädännössä (mm. Kanada, Australia) kaivoslupahakemukseen vaaditaan

sulkemissuunnitelma ja sen hyväksyminen on edellytys luvan myöntämiselle tai toiminnan aloittamiselle. Suomen tulisi merkittävän kaivosmaana olla tässä suunnannäyttäjänä EU:ssa ja edellyttää sulkemissuunnitelman sisällyttämistä kaivostoimintaa koskeviin lupahakemuksiin.

Luonnon monimuotoisuuden huomioiminen kaivosalueen kunnostamisessa

Lain tarkoitukseen (1 §) esitetään lisäystä huomioida luonnon monimuotoisuus yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset 143 §:ää koskien eivät ole riittäviä ympäristönsuojelun tason parantamisen ja luonnon monimuotoisuuden huomioimisen kannalta. Kainuun ELY-keskus ehdottaakin lainsäätäjälle harkittavaksi, että 143 §:ää muutettaisiin siten, että kaivostoiminnan harjoittajan velvollisuutena olisi aiemmin säädetyn lisäksi huolehtia siitä, että *"suljetusta kaivosalueesta ei aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia tai haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai haitallisia vaikutuksia harvinaisille tai arvokkaille luonnonesiintymille. Kunnostamisessa kaivosalue palautetaan tyydyttävään tilaan ottaen erityisesti huomioon maaperän laatu, luonnonvaraiset kasvit ja eläimet, luonnolliset elinympäristöt ja luonnon monimuotoisuus, makean veden vesistöt, maisema sekä alueen soveltuva hyötykäyttö"*. Tämä muutos yhtenäistäisi kaivoslain mukaisille sulkemis- ja jälkihoitotoimille saman ympäristönsuojelullisen tason kuin kaivannaisjätedirektiivissä, ympäristönsuojelulaissa ja kaivannaisjäteasetuksessa on säädetty. Koska kaivoslain 143 §:n mukaiset velvoitteet lukeutuvat kaivosluvan haltijan vakuutta koskevan 108 §:n 1 momentin b-alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, on tärkeää, että kunnostamisen tasovaatimus vastaa myös kaivannaisjätteen jätealueiden ja niiden vaikutusalueen sulkemis- ja jälkihoitotoimien tasoa. Kaivannaisjäteasetuksen liitteen 5 mukaisesti vakuuden määrän arvioinnissa on huomioitava myös biologisen monimuotoisuuden palauttamiseen liittyvät toimet koskien kaivannaisjätteen jätealuetta ja sen vaikutusaluetta. Kainuun ELY-keskus katsoo, että kaivoslain mukaisen vakuuden tulisi kattaa luonnon monimuotoisuuden ennallistamiseksi tarvittavat toimet muun kaivosalueen osalta.

Kaavoituksesta koituvien kustannusten periminen

Kainuun ELY-keskus tuo myös esille aiemmin HE luonnoksesta antamassa lausunnossaan korostamansa seikan koskien sitä, että olisi tärkeää mahdollistaa kaivoslaissa kaivostoiminnan osalta kaavoituksesta koituvien kustannusten periminen hanketoimijalta, vaikka tämä edellyttäisi muutosta myös maankäyttö- ja rakennuslakiin. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 77 c § mahdollistaa, että kunta voi periä tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osaksi esim. hankevastaavalta. Kaavoituskustannuksilla voi olla merkitystä kunnan halukkuuteen kaivosalueen kaavoituksessa. Tämä parantaisi keskeisesti kunnan resursseja kaavoitukseen. Kainuun ELY-keskus suosittelee asian selvittämistä kaivoksia koskevan sääntelyn jatkokehittämisessä.

Tarve sääntelyn kehittämiseksi jatkossakin ympäristönsuojelun tason parantamiseksi

Lopuksi todettakoon, että hallitusohjelman mukainen tavoite kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamisesta edellyttää kaivoksia koskevan säädöskokonaisuuden (mukaan lukien asetukset) kehittämistä edelleen. Myös viranomaistyössä havaittu konkreettinen tarve kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamiseksi. Parhaita ympäristökäytäntöjä ja tekniikoita koskevien ohjeiden tueksi tarvitaan riittävä selkänöja lainsäädännöstä. Kaivoslain uudistuksen jälkeen on edelleen merkittävä tarve laajemmalle kaivoksia koskevan lainsäädännön kokonaistarkastelulle, sillä sääntelyyn jää edelleen katveita (mm. vakuussäätely). Kaivoslain uudistuksen vaikuttavuus ympäristönsuojelun tason parantamisessa on rajallinen. Tämän vuoksi on oleellista tarkistaa kaivoksia koskevaa ympäristölainsäädäntöä laajemminkin. Ympäristöministeriössä parhaillaan käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet sekä kaivannaisjäteasetuksen päivitys vastaavat tähän tarpeeseen vain osittain. Kaivoksia koskevan sääntelyn kehittämisen on tarpeen jatkaa myös seuraavalla hallituskaudella.

Kirjallisuus, johon lausunnossa on viitattu:

1. European Commission, Joint Research Centre, Hamor, T., Vidal-Legaz, B., Zampori, L., et al., A review of European Union legal provisions on the environmental impact assessment of non-energy minerals extraction projects, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/705726>
2. European Commission, Directorate-General for Environment, Guidelines for mine closure activities and calculation an periodic adjustment of financial guarantees, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/350770>
3. European Commission, Directorate-General for Environment, Study supporting the elaboration of guidance on best practices in the extractive waste management plans: final report, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/842100>
4. Garbarino, E., Orveillon, G., Saveyn, H., Barthe, P. and Eder, P., Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industriesin accordance with Directive 2006/21/EC, EUR 28963 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-77179-8, doi:10.2760/201200, JRC109657. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109657>

Ympäristö ja luonnonvarat -vastualue

Johtaja

Sari Myllyoja

Johtava ympäristöasiantuntija

Soile Nieminen

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava ympäristöasiantuntija Soile Nieminen ja ratkaissut ympäristö- ja luonnonvarat -vastualueen johtaja Sari

Myllyoja. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ympäristölakimies Meeri Myllykangas sekä alueidenkäytön asiantuntija Sirpa Lyytinen.

Tämä asiakirja KEHA/13265/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/13265/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Myllyoja Sari 25.10.2022 12:19

Esittelijä Nieminen Soile 25.10.2022 11:49