Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Lausunto Dnro KEHA/11590/2022

5.10.2022

VIITE Ympäristövaliokunta torstai 06.10.2022 klo 10.00 / 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 ympäristövaliokunnan kokoukseen 6.10.2022.

Kainuun ELY-keskus on perehtynyt hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp) ja lausuu asiasta ympäristönsuojelullisesta ja kaavoituksellisesta näkökulmasta sekä soveltuvin osin luonnon monimuotoisuuteen liittyvistä seikoista perustuen keskeisiltä osin 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 vaikuttavuuden parantamiseksi.

**Ympäristönsuojelun tason parantaminen ja korkea kynnys vaikutusten huomioimisessa**

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 vaiheittainen 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 kaivoksia koskevan lainsäädännön soveltamisalojen ja lupajärjestelmien rajat eivät ole kaikilta osin selvät. Tämä koskee etenkin kaivosten sulkemis- ja jälkihoitotoimista annettavia lupamääräyksiä ja ympäristönsuojelun vaatimustasoa sekä vakuuskokonaisuutta.

Kainuun ELY-keskus on havainnut puutteita koskien edellä mainittuja ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitettyjä säännösmuutoksia ja -lisäyksiä.

Keskeisimpänä puutteena Kainuun ELY-keskus pitää jo hallituksen esitysluonnoksesta lausuessaan esille tuomaa epäkohtaa koskien ympäristövaikutusten huomioimisen korkeaa kynnystä ja ympäristönsuojelun tasovaatimusten vaihtelua eri pykälissä. Ympäristöön kohdistuvien vaikutusten ja ympäristövaikutusten aiheutumisen estämisen osalta esityksen eri säännöksissä käytetään eri tasoisia määritelmiä ja terminologiaa (”*merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta*", "*merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle*", "*huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten*"). Tämä koskee pykäliä: 6, 11, 18, 48, 51, 52, 143:

- 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 täyttyvät 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 lupamääräyksin 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.

Nykymuodossaan esityksessä käytetyt termit vaikuttavat sallivan ympäristönsuojelulaissa määriteltyä (YSL 5, 49, 52 §) suuremman ympäristövaikutuksen (malminetsinnälle ja) kaivostoiminnalle. Ympäristöluvassa annetaan lupamääräyksiä toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. 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.

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 ympäristönvaikutusten huomioimisen vaihteleva taso ja erityisesti korkea kynnys on merkittävä epäkohta, joka voi vaarantaa kaivosten ympäristönsuojelun tason erityisesti sulkemis- ja kunnostustoimien osalta.

Merkittävin epäkohta koskee kaivosluvassa annettamien lupamääräysten ympäristönsuojelun tasoa – kaivosluvassa esitetään annettavan määräyksiä toimista, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista. Kainuun ELY-keskus katsoo, muu lainsäädäntö huomioiden, tämän korkean kynnyksen rinnastuvan käytännössä ympäristövahinkojen ja onnettomuuksien estämiseen, poiketen ympäristöluvan myöntämisen edellytyksistä ja lupamääräysten vaatimustasosta ehkäistä tai vähentää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

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.

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).

Kaivosluvan myöntämisen esteenä (48 §) on jo nykyisessä kaivoslaissa huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Kun taas malminetsintäluvan myöntämisen esteenä ei ole nykyisessä kaivoslaissa eikä esityksessä laiksi kaivoslain muuttamisesta huomioitu vaikutusta ympäristöön. Kainuun ELY-keskus esittää lainsäätäjälle harkittavaksi, että sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevissa pykälissä (46 § ja 48 §) luvan esteeksi määriteltäisiin "*merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus*".

Kaivoslain 52 §:ssä säädetään kaivosluvassa annettavista yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisista määräyksistä. Pykälään esitetään lisättäväksi mm. seuraavia kohtia: *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;* Kainuun ELY-keskus ei pidä näitä riittävinä lisäyksinä kaivostoiminnan koko elinkaaren aikaisen ympäristönsuojelun tason parantamisen näkökulmasta ja korostaa erityistä huolta siitä, että ympäristövaikutusten estämiseksi annettavia toimia koskevien lupamääräysten vaatimustaso poikkeaa oleellisesti kaivoksia koskevasta ympäristölainsäädännöstä.

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 §). Kainuun ELY-keskus pitäisi myös tärkeänä, että puuston ja muun kasvillisuuden istuttamista ja uusimista koskeva lisäys (52 §, 8 a) koskisi myös toiminnan päättymisen jälkeistä aikaa. Kasvittaminen on keskeinen osa maisemointia.

Kainuun ELY-keskus kiinnittää huomiota myös kaivosluvan määräaikaista tarkistamista ja määräaikaisuutta koskevaan 62 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan "*Lupamääräysten tarkistaminen ei saa sanottavasti vähentää kaivoshankkeesta saatavaa hyötyä*". Ympäristönsuojelun tason parantamisen kannalta esitetty lainkohta on erittäin haasteellinen ja mahdollistaa sen, etteivät toiminnan aikana havaitut haitalliset ympäristövaikutukset tai tieto niiden todennäköisestä vaarasta pidemmällä aikavälillä tule huomioiduksi kaivosluvan lupamääräysten tarkistamisessa. Tämän vuoksi Kainuun ELY-keskus esittää tämän momentin poistamista tai lieventämistä.

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 määrittelee 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 sama läpileikkaavasti koko kaivoksia koskevassa lainsäädännössä ja edellyttää tältä osin lainsäätäjältä suurta huolellisuutta.

Kainuun ELY-keskus peräänkuuluttaakin lainsäätäjältä erityistä huolellisuutta huomioiden kaivosten koko lupakokonaisuus, jotta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta ei jäisi sellaisia puutteita tai katveita, jotka voisivat heikentää kaivosten ympäristöturvallisuutta. Lisäksi Kainuun ELY-keskus muistuttaa, että kaivosalueen sulkemis- ja kunnostustoimien

ympäristönsuojelullinen vaatimustaso vaikuttaa niitä koskevien vakuuksien mitoitukseen.

**Vakuussääntely ja kaivosalueen kunnostamisen ympäristönsuojelullinen taso**

Kaivoslain 108 §:ssä on sen perustelujen mukaan lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä kaivannaisjätealueiden sulkemiseen ja niiden vaikutusalueen kunnostamiseen tyydyttävään tilaan ja tarkkailuun sekä suotovesien käsittelyyn liittyvät toimet, 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 seuraavat toimet:

- kaivosalueen ja kaivoksen apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoonkaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostaminenkaivosalueen 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 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.

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 korostaa, että edellä mainitut kaivostoiminnan lopettamista ja vakuussääntelyä koskevat muutokset (143 §, 108 §) saattaisivat heikentää nykyistä kaivosten sulkemista ja jälkihoitoa koskevaa sääntelykokonaisuutta huomioiden sulkemis- ja kunnostustoimien ympäristönsuojelullisen vaatimustason korkea kynnys ja lain soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden rajaaminen.

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.

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 huomoiduksi ympäristönsuojelulain mukaisissa sulkemis- ja jälkihoitotoimia koskevissa lupamääräyksissä ja määrättävissä vakuuksissa. Vakuussääntelyn kehittämistyötä tulee näin ollen jatkaa tulevissa lainsäädäntöhankkeissa.

**Vakuussääntely ja maisemoinnin tavoitetaso**

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. Jos kaivosluvassa määrättävillä maisemointitoimilla ei tavoitella samaa ympäristönsuojelullista tasoa kuin ympäristöluvan lupamääräyksissä (vrt. kaivannaisjäteasetus, kaivannaisjätteen jätealueiden vaikutusalueen kunnostaminen tyydyttävään tilaan), jäisi kaivosalueen maisemointi vajaaksi 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.

**Vakuuden soveltamisalassa olevat toimet ja siirtymäsäännös**

Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat selvittäneet yhteistyössä kaivosten vakuuksien kattavuutta ja niihin liittyviä puutteita suhteessa kaivosten sulkemis- ja jälkihoitotoimenpiteisiin. Esiin nousi keskeinen tarve selvittää kaivostoiminnan vaikutusalueella olevien vesien hallintaa, käsittelyä ja tarkkailua koskevien aiheiden sisällyttämistä vakuuksiin. Asian selvittämiseksi käynnistettiin vuonna 2021 VNTEAS hanke "Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset", joka on parhaillaan päättymässä.

Kainuun ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että kaivosten vakuussääntelyn kokonaisuudessa kaivosten eri vesijakeiden hallinnan ja käsittelyn sekä ympäristötarkkailun kustannukset olisi selkeästi sisällytetty vakuuksiin ja toteaa, että nämä soveltuisivat selkeämmin ympäristönsuojelulain kuin kaivoslain mukaisen vakuuden piiriin, sillä samasta vesienhallinnan ja -käsittelyn sekä ympäristötarkkailun kokonaisuudesta annetaan lupamääräykset ympäristöluvassa, ei kaivosluvassa. Olisi selkeää, että ympäristölupaa valvova ympäristönsuojeluviranomainen vastaisi myös ympäristön pilaantumisen torjumiseksi määrättävien vakuuksien valvonnasta, niiden realisoinnista ja niillä tehtävistä toimenpiteistä. Kainuun ELY-keskus kuitenkin huomauttaa, että ympäristönsuojelulain vakuuden soveltamisalaa koskeva VNTEAS hanke on vielä kesken eikä ole tietoa tai varmuutta siitä, miten ympäristönsuojelulain vakuussääntelyä tullaan tosiasiallisesti uudistamaan.

Nykyisen kaivoslain mukaista vakuutta voitaisiin lain perustelut huomioiden soveltaa mm. louhosten ylivuotovesien ja kaivosalueen valumavesien käsittelyyn, vaikka tästä ei toistaiseksi olekaan viranomaisten soveltamiskäytäntöä. On tärkeää, että kaivoslain uudistuksessa ja mahdollisesti myöhemmin säädettävässä sulkemis- ja jälkihoitotoimia sekä vakuutta koskevassa asetuksessa, ei rajata kaivoslain mukaisen vakuuden soveltamisalaa tavalla, joka ympäristönsuojelulain vakuussääntely huomioiden aiheuttaisi sen, että kaikki sulkemis- ja jälkihoitotoimet eivät olisikaan kaivos- ja ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuskokonaisuuden piirissä.

Edellä esitetty huomioiden Kainuun ELY-keskus pyytää lainsäätäjää kiinnittämään erityistä huomiota sen varmistamiseen, että vakuuslainsäädännön vaiheittaisuudesta ja uudistusten aikataulujen epäyhtenäisyydestä ei aiheudu heikennyksiä ympäristönsuojelun tasoon (esim. siirtymäsäännöksin). Vesienhallintaan ja käsittelyyn liittyvät kustannukset ovat mittakaavaltaan huomattavia, ja niiden tulee sisältyä vakuuksien piiriin kaikkina aikoina.

**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.

**Kaivosalueen kunnostaminen ja sulkemissuunnitelma**

Kaivoslain 143 §:n mukaisesti toiminnanharjoittaja on velvollinen palauttamaan kaivosalueen yleisen turvallisuuden edellyttämään tilaan. Esitysluonnoksessa toiminnanharjoittajan velvollisuudeksi esitetään lisättävän huolehtia siitä, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittävää haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että kaivoslain 143 §:n mukaisissa kunnostamistoimenpiteissä ympäristönsuojelullisen vaatimustason tulisi vastata sitä, mitä kaivannaisjätedirektiivissä on säädetty kaivosten kaivannaisjätteen jätealueiden ja niiden vaikutusalueen osalta. Kaivannaisjätedirektiivin 3. artiklan 20) kohdassa on määritelty ”*kunnostamisella*” tarkoitettavan “*jätealueen vaikutusalueella olevan maan käsittelyä siten, että maa palautetaan tyydyttävään tilaan ottaen erityisesti huomioon maaperän laatu, luonnonvaraisten kasvien ja eläinten, luonnollisten elinympäristöjen, makean veden vesistöjen ja maisemien osalta sekä soveltuva hyötykäyttö*”. Tämä säädös on toimeenpantu kaivannaisjäteasetuksen (5 §, 7 §, liite 5) sekä ympäristönsuojelulain 14 luvun kautta (133–138 §).

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 jälkitoimenpiteistä*." 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. Sulkemissuunnitelma on tärkein kestävää kaivostoimintaa ohjaavista asiakirjoista. Se on 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 kestävää. Sulkemissuunnitelma tulee laatia jo toiminnan suunnitteluvaiheessa ja sitä tulee päivittää jatkuvasti ja säännöllisesti toiminnan suunnittelun ja myöhemmin kaivostoiminnan edetessä. Sulkemissuunnitelma on keskeinen asiakirja myös 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, mikä linkittyy sulkemissuunnitelman iteratiiviseen päivittämiseen.

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.

Kainuun ELY-keskus kysyykin kuinka kaivosluvassa voidaan antaa perusteltuja ja asianmukaisia lupamääräyksiä sulkemis- ja kunnostustoimista sekä vakuusmääristä, jos sulkemisesta ei ole kokonaiskuvaa sulkemissuunnitelman puuttumisen vuoksi? Miten voidaan varmistaa sulkemistoimien kokonaisuuden hallinta eri lupamenettelyissä ilman asianmukaista sulkemissuunnitelmaa?

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 huomauttaa 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**

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

Kainuun ELY-keskus toteaa, että esitetyt säännösmuutokset koskien malminetsintäluvassa annettavia määräyksiä (51 §) ja kaivosluvassa annettavia määräyksiä (52 §) jättävät kuitenkin varsin korkean kynnyksen luonnon monimuotoisuutta koskevien seikkojen huomioimiseen yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa. Kainuun ELY-keskus toteaa, että määritelmä "*olennaista vahingoittumista*" viittaa varsin korkeaan kynnykseen luonnon monimuotoisuuden huomioimisessa ja pyytää lainsäätäjää harkitsemaan määritelmän muuttamista sekä määrittelemään lain perusteluissa sallittavien muutosten tasoa.

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.

**Kaavoitus ja kaavoituksesta koituvien kustannusten periminen**

Kainuun ELY-keskus pitää kannatettavana kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin (47 §) esityttyä muutosta, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä, oikeusvaikutteinen kaava. Kaavoitusprosessi lisäsi myös kuntalaisten ja muiden osallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, mitä Kainuun ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä. Kainuun ELY-keskus korostaa vielä tarvetta täsmentää yksityiskohtaisissa perusteluissa, miten 4 momentissa mainittu kaivoksen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteiden (46 §) osalta Kainuun ELY-keskus toteaa, että 7) kohdan muutoksen osalta on vaikeaa arvioida parantaako tämä kunnan asemaa, mutta toteaa, että pykäläkohtaisissa perusteluissa on hyvin kuvattu

mitä tarkoitetaan luvan myöntämisen esteenä olevalla alueiden käyttöön liittyvällä painavalla syyllä sekä yleisellä edulla, joka voi kuitenkin edellyttää luvan myöntämistä.

Lisäksi Kainuun ELY-keskus tuo esille pitävänsä valitettavana, että siirtymäsäännöksen tuoman jouston vuoksi oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan tuoma hyöty jää toteutumatta toiminnassa olevien kaivoshankkeiden osalta viiden vuoden ajan lain voimaantulosta. Perusteluissa tuodaan esille siirtymäsäännöksen tärkeyttä tuomaan joustavuutta kaivosalueen vähäisten muutosten osalta. Esimerkkinä syystä vähäiselle muutokselle mainitaan sivukivikasan laajentaminen. Kainuun ELY-keskus korostaa, että jätealueiden laajentamista voitaneen harvoin pitää ympäristövaikutuksiltaan vähäisenä muutoksena ja pyytää lainsäätäjää vielä tarkistamaan perusteluja tältä osin.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että 76 §:ään ehdotettu muutos varaussääntelyyn koskien varausajan lyhentämistä asemakaava-alueella tai ranta-asemakaava-alueella parantaisi maanomistajien asemaa ja poistaisi varauksesta koituvaa epävarmuutta.

Kainuun ELY-keskus tuo edelleen 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 kehittämiselle 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 selkänoja lainsäädännöstä. Kaivoslain uudistuksen jälkeen on edelleen merkittävä tarve laajemmalle kaivoksia koskevan lainsäädännön kokonaistarkastelulle, sillä sääntelyyn jää edelleen katveita (mm. vakuussääntely). 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 jatkua 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 -vastuualue

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 -vastuualueen johtaja Sari Myllyoja. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ympäristölakimies Meeri Myllykangas sekä alueidenkäytön asiantuntija Sirpa Lyytinen.

Tämä asiakirja KEHA/11590/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/11590/2022 har godkänts elektroniskt

Myllyoja Sari 05.10.2022 12:02

Nieminen Soile 05.10.2022 12:01