Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

16.11.2022

Ympäristöministeriö
hallitussihteeri Sini Pietilä

Eduskunnan talousvaliokunnalle,

HE 126/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö viittaa valiokunnalle (25.10.) toimittamaansa lausuntoon ja esittää vastauksenaan edustaja Mari Holopaisen kysymyksiin seuraavaa:

Ympäristövaikutusten kynnyksestä esityksessä

Ympäristöministeriö kiinnitti lausunnossaan valiokunnalle huomiota siihen, että ehdotuksen eri pykälissä (esim. 11, 18, 51, 52, 143 §) ympäristövaikutusten huomioimiseen eri päätösharkinnan yhteydessä on ehdotettu liitettäväksi kynnys ”merkittävä/huomattava/olennainen vahingollinen ympäristövaikutus”. Ympäristöministeriö katsoo, että ko. kynnyksillä on merkitystä kaivoslain mukaisen toiminnan ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamisessa. Huomiota tulisikin lain tulevassa täytäntöönpanossa kiinnittää siihen, miten haitallisuus tai vahingollisuus ja sen merkittävyys eri yhteyksissä määritellään.

Lakien ja lupien välisestä suhteesta (ympäristönsuojelulaki, kaivoslaki)

Kaivoslakiesityksen ja erityisesti uudistuksen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on viitattu kaivostoimintaa sääntéleviin muihin lakeihin, joista ympäristönsuojelulain (527/2014) on mainittu olevan kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeinen. Ympäristönsuojelulaki on päästöjen kautta tapahtuvan pilaantumisen ehkäisemistä koskeva yleislaki**,** joka koskee kaikkia pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja. Tietyt toiminnot, kuten kaivostoiminta, kuuluvat ympäristölupamenettelyyn, jota koskevat kaikkia luvanvaraisia toimialoja samalla tavoin soveltuvat säännökset. On hyvä yleisesti huomata, että kaivoslaissa säädetään menettelyistä myös sellaisissa kaivostoiminnan vaiheissa, jotka eivät lainkaan kuulu ympäristölupamenettelyn piiriin. Näitä ovat ensinnäkin malminetsintävaihe siinä (tyypillisessä) tapauksessa, että etsintä ei edellytä ympäristönsuojelulain mukaista koetoimintalupaa tai erityisen pilaamisvaikutuksen perusteella ympäristölupaa (27 §:n 2 momentti). Lisäksi kaivoslain kullanhuuhdontaluvan piirissä olevista toiminnoista ympäristönsuojelulain mukainen yleinen ilmoitus- ja ympäristölupamenettely kattaa vain koneellisen kullankaivuun. Kuitenkin näistä ympäristöluvan ulkopuolelle jäävistä toiminnoista aiheutuu ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle vaikutuksia, joiden hallitsemiseksi on tarpeen olla olemassa myös muuta sääntelyä. Kaivosluvassa voidaan yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi antaa joustavasti ja ympäristölupaa laajemmin määräyksiä muista ympäristövaikutuksista kuin päästöistä aiheutuvien vaikutusten ehkäisemisestä, kuten alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvista välittömistä ja välillisistä vaikutuksista ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutuksista muihin elinkeinoihin, kuten luontomatkailuun.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tunnistaneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatun lain mukaisesta vapaaehtoisesta lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan toiminnanharjoittajia tulisikin rohkeammin kannustaa kokeilemaan yhteensovittamislain mahdollisuuksia, jotta sen soveltamisesta saataisiin

käyttökokemuksia. Ympäristöministeriö toteaa, että lain soveltamisen tukemiseksi on laadittu toimintamalli ja sen toimeenpanoa ohjaa seurantaryhmä. Ympäristöministeriö kannattaa lupien yhteensovittamisen kehittämistä osana Luvat ja valvonta -palvelua.

Jätteistä ja jätteenkäsittelyn vakuuksista

Ympäristönsuojelulain nojalla myönnettävässä ympäristöluvassa on annettava määräykset jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä. Kaivostoiminnan harjoittajan, jonka toiminnassa syntyy kaivannaisjätettä, on myös laadittava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma siten, että ehkäistään kaivannaisjätteen syntyä ja vähennetään sen haitallisuutta sekä edistetään jätteen hyödyntämistä ja turvallista käsittelyä. Jätehuoltosuunnitelmaan on sisällytettävä tiedot mm. kaivannaisjätteen jätealueista, vaikutuksista ympäristöön, toimista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan tarkkailusta ja toiminnan lopettamiseen liittyvistä toimista. Suunnitelma on tarkistettava viiden vuoden välein ja päivitettävä tarvittaessa. Kaikkea ympäristöluvanvaraista toimintaa koskee velvoite vastata toiminnan päättymisen jälkeenkin tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, samoin kuin toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta luvan tai asetuksen mukaisesti. Toiminnan loppumisesta annetaan yleensä erillinen lupa, jossa toimista määrätään. Kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta säädetään tarkemmin kaivannaisjäteasetuksessa (190/2013).

Kaivostoimintaa koskee myös jätteen käsittelytoiminnan vakuus, joka on asetettava asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Näiden vakuudella katettavien jätehuoltotoimien kustannukset suoritetaan vakuudesta, jos toiminnanharjoittaja ei esim. maksukyvyttömyyden vuoksi kykene niistä huolehtimaan. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten vakuuksien rajapintaa on voimassa olevan kaivoslain 108 §:n perustelujen mukaan kuvattu siten, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet. Ympäristönsuojelulain jätteenkäsittelyn vakuussääntelyä on ajantasaistettu hiljattain lain muutoksella 490/2022. Sääntelyllä tuettiin vakuuksien tarkistamista, jotta ne vastaisivat kaikkina aikoina paremmin niillä katettavaksi tarkoitettuja kustannuksia.

Ympäristöministeriö tuo myös esiin, että lokakuun lopulla 2022 valmistui Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan osana selvitys ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset” (Valtioneuvoston tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:64). Hankkeen loppuraportissa suositeltiin ympäristönsuojelulain jätevakuuden laajentamista kaivosten osalta koskemaan koko kaivostoimintaa. Lisäksi kaivosten suunnittelujärjestelmään ehdotettiin muutoksia, jotka myös vahvistaisivat kaivosten vakuuksien kattavuutta. Ehdotuksia tullaan käsittelemään ympäristöministeriön toimesta vielä loppuvuoden aikana.

Luonnonvarojen ylikulutus, luontokadon estäminen

Ympäristöministeriö pitää kannatettavana kaivoslain tarkoituspykälän muutosta siten, että lain tarkoituksena on osaltaan edistää luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Pykälän mukaan lain tarkoituksena olisi edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Ympäristöministeriö toteaa, että ekologisen kestävyyden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite on tärkeätä ottaa huomioon ja sisällyttää läpäisevästi kaikkeen luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön, ja siten myös kaivoslakiin. Samoin kiertotalouden edistäminen sekä EU:ssa että kansallisesti vaatii kaivostoiminnalta innovaatioita ja toimintatapojen muutoksia. Kansallisessa kiertotalousohjelmassa on asetettu tavoitteeksi vähentää uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä, kaksinkertaistaa kiertotalousaste ja kaksinkertaistaa resurssien tuottavuus vuoteen 2035 mennessä. Suomen tavoitteleman ekologisen kestävyyden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaisi ekosysteemejä eivätkä aiheuttaisi laji- ja

luontokatoa (*Hallituksen kestävyystiekartta 2021*). Esimerkiksi Suomen luonnon monimuotoisuus on kuitenkin 2000-luvulla kehittynyt kokonaisuudessaan kielteiseen suuntaan ja osin heikentyminen on jopa nopeutunut. Vastaavasti Suomen luonnonvarojen kokonaiskäyttö on Tilastokeskuksen mukaan yli kaksinkertaistunut vuoden 1975 tasosta. Luonnonvarojen kestämätön käyttö aiheuttaa riskejä ja epävarmuutta ekologisten haasteiden ohella myös taloudelle ja hyvinvoinnille.

Esityksellä kaivoslain muuttamisesta on tunnistettavissa yhtymäpintoja vihreään siirtymään. Ympäristöministeriö toteaa, että vihreä siirtymä tarkoittaa muutosta kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen, vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Nyt esitetty ympäristö- ja luontonäkökulmien parempi huomiointi voi edesauttaa myös vihreän siirtymän mukaisen kaivostoiminnan kehittymistä.

Kaivoslakiesityksen mukaan varausalueen ulkopuolelle rajataan kansallispuistot ja luonnonpuistot. Tämä yhdenmukaistaa esitystä luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta koskevan HE 76/2022 kanssa, jossa malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa kiellettäisiin, mutta näillä alueilla geologiselle tutkimukselle olisi mahdollista tietyin edellytyksin myöntää poikkeus rauhoitussäännöksistä, ja tekee sääntelykokonaisuudesta paremmin hahmotettavan.

Malminetsinnän koereikien porauksen eli kairauksen ympäristövaikutukset ja luvitus

Malminetsintätutkimuksilla ja näytteiden keräämisellä voi olla erilaisia ja eri asteisia vaikutuksia ympäristöön riippuen malminetsinnän eri vaiheissa käytetyistä tutkimusmenetelmistä. Etsintään kuuluu koneellista näytteenottoa, jossa käytetään koneellista moreeninäytteenottoa (BOT), porausta käänteishuuhtelulla (RC-poraus) sekä timanttikairausta (syväkairaus). Etsinnässä käytettävien laitteistojen kuljettaminen jättää jälkiä ympäristöön. Keskeistä on, kuinka raskaalla kairauskalustolla näytteet otetaan. Etenkin raskaan kairauskaluston kuljettamisesta (ajourat) voi jäädä huomattavia jälkiä ja myös puustoa voidaan joutua poistamaan. Tähän voidaan vaikuttaa huolellisella käytettävän laitteiston ja koneiden kuljetusreittien suunnittelulla. Kairauksista voi aiheutua meluvaikutuksia sekä vaikutuksia pohjavesiin. Kairauksiin otetaan tyypillisesti huuhteluvettä alueen puroista tai vettä tuodaan paikan päälle. Kairauksissa käytetty huuhteluvesi on kiintoainepitoista. Hyvä käytäntö on laskeuttaa se saostusastiassa ja imeyttää maaperään ennen kulkeutumista vesistöön. Kairauksissa käytetyn huuhteluveden ja apuaineiden imeytyksellä voi olla pohjavesivaikutuksia.

Yksi keskeinen riskienhallintamenetelmä malminetsintävaiheessa on kairanreikien sulkeminen välittömästi näytteenoton jälkeen estämään paineistetun pohjaveden ulosvirtaus ja estämään kairauksen mahdolliset pohja- ja pintavesivaikutukset. Kairauksessa voi muodostua pieniä määriä kaivannaisjätettä, joka tulisi hallita asianmukaisesti (kerätä talteen). Kairauksista jää maastoon kairaputket.

Malminetsintätyössä on otettava huomioon kaivoslain vaatimukset, eli siihen voidaan tarvita malminetsintälupa. Malminetsintälupahakemukseen on myös liitettävä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma, jos hakija ei ole velvollinen tekemään sitä ympäristönsuojelulain nojalla. Ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännön osalta voidaan todeta, että malminetsintä edellyttää ympäristölupaa silloin, kun kyseessä on laajamittainen koelouhinta. Ympäristönsuojelulain 119 §:n mukaisesti 31 §:ssä tarkoitetusta koeluonteisesta toiminnasta tulee jättää koetoimintailmoitus 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Jos koetoiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 mom. tarkoitettu seuraus, on toimintaan oltava ympäristölupa (vesistön, ojan, lähteen, noron pilaantumista). Lisäksi voimassa olevan luonnonsuojelulain 65 ja 66 § Natura 2000 –verkostoon liittyvien vaikutusten arvioinnista ja sen huomioinnista lupamenettelyssä tulee ottaa huomioon jo malminetsintävaiheessa (lupahakemukseen liitettävä ympäristövaikutusten arviointiselostus). Ympäristöministeriö viittaa myös edellä mainitussa luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksessa esitettyihin malminetsinnän aluerajauksiin.

Kairausta koskevassa lausuntokommentissa viitattiin myös vertailun vuoksi maalämpökaivojen ja koneellisen kullankaivuun hyväksymismenettelyihin. Ne vaativat eri lakien mukaisia

hyväksyntämenettelyjä. Maalämpökaivojen osalta tulee kyseeseen voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimenpidelupa sekä vesilain mukainen lupa. Koneellinen kullankaivuu taas on ympäristönsuojelulain mukaisen yleisen ilmoituksen varaista toimintaa, kun kaivettavien maamassojen määrä on alle 500 m^3 vuodessa pintamaat mukaan lukien ja työskentelyaika enintään 50 vuorokautta vuodessa eikä toimintaan tarvita vesilain mukaista lupaa tai oikeutta. Tätä laajamittaisempi koneellinen kullankaivuu on ympäristöluvanvaraista ja vaatii myös vesitalousluvan.