23.11.2022

Hallitusneuvos
Oili Rahnasto

Kaivoksista ja kaivannaisjätesääntelystä ja kaivosten jätevakuuksista lisäinformaatiota

Kaivannaisjätesääntely ja kaivosten jätevakuuden laajentaminen

Kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa sääntelee EU:n kaivannaisjätedirektiivi 2006/21/EY, joka on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä useilla eri säädöksillä, lähinnä ympäristönsuojelulailla (527/2014) ja maa-aineslailla (555/1981). Keskeinen ja ainoa vain kaivannaisjätteitä koskeva säädös on valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013). Lisäksi komissio on antanut kaivannaisjätteistä useita täytäntöönpanosäädöksiä, uusimpana täytäntöönpanopäätös teknisistä suuntaviivoista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/21/EY 17 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten (EU 2020/248).

Ympäristöministeriössä on käynnissä kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanon tarkistaminen sekä kaivannaisjäteasetuksen päivittäminen. Kaivannaisjätesääntelyn muutostarpeiden systemaattinen analysointi alkoi virkatyönä viime kesänä.

Analysoinnissa on havaittu, että sääntelyyn liittyy muutostarpeita, jotka johtuvat kaivannaisjätedirektiivin täytäntöönpanon puutteista. Muutostarpeet liittyvät myös lakitasoiseen sääntelyyn (mm. ympäristönsuojelulaki). Aikataulusyistä tällä hallituskaudella on mahdollisuus toteuttaa vain **kaivannaisjäteasetuksen** viranomaisvastuisiin liittyvät muutostarpeet (mm. direktiivin täytäntöönpanon seurantaa koskeva raportointivastuu Suomen ympäristökeskukselta Kainuun ELY-keskukselle). Asetusluonnos on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle vielä nyt joulukuussa ja saada hyväksyttyä viimeistään maaliskuussa ja voimaan syksyllä 2023.

Tavoitteena on toteuttaa myöhemmässä vaiheessa myös laajemmat **lakitasoiset muutokset**, joiden yhteydessä uudistetaan laajemmin myös kaivannaisjäteasetusta. Ympäristönsuojelun tason kannalta tärkeintä olisi saattaa **sulkemissuunnitelma** selvästi osaksi kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa sekä täsmentää pykäliä, jotka vaikuttavat jätehuoltosuunnitelmaan ja sulkemissuunnitelmien sisältöihin sekä niistä annettaviin lupamääräyksiin. Kyseisten suunnitelmien sisällöllä ja yksityiskohtaisuuden tasolla on suora merkitys kaivosten jätevakuuksien mitoitukseen.

Onkin tarpeen **aloittaa lainsäädäntöhanke** kaivannaisjätesääntelyn kehittämiseksi ja samalla tarkastella kaivosten jätevakuuden alan laajentamista jätteiden käsittelytoiminnasta koko kaivostoimintaan. Vakuuksista on julkaistu lokakuussa 2022 VN-TEAS selvitys ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset” (ks. alempana tiedotteen lainaus ja linkki selvitykseen). Hankkeen raportissa suositeltiin ympäristönsuojelulain jätevakuuden laajentamista kaivosten osalta koskemaan koko kaivostoimintaa. Lisäksi kaivosten suun-

nittelujärjestelmään ehdotettiin muutoksia, jotka myös vahvistaisivat kaivosten vakuuksien kattavuutta. Ehdotuksia käsitellään ympäristöministeriön toimesta vielä loppuvuoden 2022 aikana.

Kaivannaisjätesääntelyn tarpeiden ja kaivosten jätevakuutta koskevan VN-TEAS-selvityksen pohjalta mahdollisesti harkittavaa lausumaa voisi hahmotella seuraavasti:

Laajennetaan kaivoksia koskevan jätevakuuden alaa kattamaan kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia nykyistä laajemmin. Selvitetään esimerkiksi vesien hallinnan ja käsittelyn mukaan ottamista analysoimalla huolellisesti asiassa jo laaditut selvitykset. Analyysin pohjalta tehdään johtopäätökset tarvittavista lainsäädännön korjaustarpeista ja valmistellaan tarvittavat muutokset. Tavoitteena on, että kaivosten sulkemiseen liittyvät ympäristövastuut voidaan hoitaa toiminnanharjoittajan toimesta tämän ensisijaisen vastuun puitteissa.

Tehostetaan kaivoksen sulkemis- ja jälkihoitovaiheen velvoitteita koskevaa sääntelyä, erityisesti kaivannaisjätteitä koskeva sääntely, tavoitteena ehkäistä sulkemisen jälkeisiä ennakoimattomia ympäristövaikutuksia.

Valtioneuvoston kanslian tiedote kaivosten jätevakuuden laajentamista koskevasta VN-TEAS-selvityksestä http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-185-8

Keskeiset seikat kaivosten jätevakuuden laajentamista koskevasta selvityksestä ilmenevät selvitystä koskevasta valtioneuvoston kanslian tiedotteesta, joka on alla kopioituna sellaisenaan:

”Selvitys: Kaivosten ympäristönsuojelun kattavuutta voidaan parantaa vakuussääntelyn alaa laajentamalla

Kaivoksia koskevalla vakuusjärjestelmällä on tarkoitus turvata erityisesti ympäristövastuiden toteutuminen kaivosten sulkemis- ja jälkihoitovaiheessa. Nykytilassa kaivosten vesien hallinta ja käsittely jäävät kuitenkin osittain lakisääteisten vakuuksien ulkopuolelle. Tuoreessa selvityksessä ehdotetaan, että ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden ala kaivoksilla tulisi laajentaa jätteiden käsittelytoiminnasta koko kaivostoimintaan. Näin vastattaisiin vakuussääntelyn keskeisimpään katvealueeseen ympäristönsuojelun näkökulmasta.

Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset -selvityksessä tuotettiin tietoa kaivoksilla syntyvien vesijakeiden määrästä ja laadusta, kaivosten vesienhallinta- ja käsittelytekniikoista ja tarkkailusta sekä näitä koskevista lopettamis- ja jälkihoitovaiheen kustannuksista. Selvitys sisälsi myös vakuuslainsäädännön analyysin.

Vakuuden laajentamisen kustannuksissa suurta vaihtelua tapauksittain

Selvitys osoittaa, että nykyvakuuden ulkopuolella olevien vesienkäsittely- ja tarkkailutoimenpiteiden kustannukset vaihtelevat olennaisesti eri kaivosten välillä riippuen

muun muassa toiminnan sijoittumisesta valuma-alueilla, ympäristön herkkyydestä, kaivoksen tyypistä ja koosta. Erityisesti kaivoksen eri osa-alueiden sijainti suhteessa valuma-alueisiin on merkittävä kustannusten määrään vaikuttava tekijä.

Kustannusvaikutusten hahmottamisen tueksi hankkeessa luonnosteltiin kolme kuvitteellista kaivosta, joille tehtiin sulkemiskustannusten laskenta ja laadittiin vakuusarviot sekä nykykäytännön että laajennetun vakuuden mukaisina. Vakuuden laajentamisen taloudellisen merkityksen suuruusluokka on selvityksen mukaan tapauskohtainen ja voisi yksittäisellä kaivoksella jäädä pienimmillään alle sadantuhannen euron. Suurimmillaan, lähinnä ääritapauksissa, lisäkustannukset voivat olla kymmenen miljoonan euron suuruusluokkaa. Esimerkkilaskennoissa vakuuden laajentamisen kaivoskohtaiseksi kustannusvaikutukseksi muodostui 100 000 – 5 400 000 €.

"Vaikutuksia ympäristöön aiheutuu kaivoksesta riippuen kymmenien tai jopa yli sadan vuoden ajan. Etenkin vesienhoidon tiukkenevat vaatimukset lisäävät selvästi kaivoksilta edellytetyn tarkkailun kattavuutta sekä nostavat sulkemisen jälkeisen ajan vesien hallinnan vaatimustasoa", toteaa konsortiota johtanut **Kaisa Vähänen** AFRY Finland Oy:stä.

Kaivosten ympäristösääntelyä kehitettävä kokonaisuutena

Lähtökohtaisena ongelmana kaivoksilla on se, ettei kaivosalueen vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa voi täysin eliminoida sulkemisen jälkeenkään. Kaivosalueelle tulee vesiä sadannan kautta ja pohjavesiteitse ja siksi vesiä myös poistuu tai on poistettava alueelta suljetullekin. Veden laadun ohella sen määrä ja liikkuminen sekä kaivosalueen sisällä että kaivoksen vaikutusalueella tunnistettiin selvityksessä ympäristönsuojelullisesti olennaiseksi kysymykseksi.

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuussääntely ei kata useita olennaisia vesijakeita ja niihin liittyviä vastuita, kuten louhosten ylivuotovesien hallintaa ja käsittelyä. Selvityksessä katsotaan, että nimenomaisia vakuussäännöksiä laajempi sääntelyuudistus on tarpeen kaivosten sulkemis- ja jälkihoitovaiheen ympäristöhaasteisiin vastaamiseksi. Hankkeessa kehitetyssä sääntelymallissa kaivostoiminnalta edellytettäisiin jatkossa sulkemissuunnitelmaa, johon sisältyisi nykylain mukaisten jätehuolto- sekä seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien lisäksi myös vesienhallinta- ja vesienkäsittelysuunnitelma. Sääntelymallin mukainen vakuus ei kuitenkaan kattaisi ennakoimattomia vastuita ja onnettomuuksia. Niihin tulisi vastata toissijaista ympäristövastuujärjestelmää kehittämällä.

”Ympäristövastuujärjestelmää kehitettäessä on tärkeää arvioida samanaikaisesti eri laki-instrumenttien keskinäissuhteita ja välttää päällekkäisyyksiä. Olennaista on tunnistaa sääntelymalli, jossa järjestelmät täydentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä toimivan sääntelykokonaisuuden.” toteaa oikeudellista osahanketta johtanut professori **Ismo Pölönen** Itä-Suomen yliopistosta.”

Jäteverosta

Nykyinen jätevero on kaatopaikkavero, joka koskee sekä yleisiä että yksityisiä kaatopaikkoja. Sen ensisijaisena ympäristötavoitteena on jätteiden kaatopaikkakäsittelyn väheneminen ja hyötykäytön lisääminen. Jätevero tukee osaltaan ympäristölainsäädännön jätteisiin kohdistuvia tavoitteita. Jätevero koskee sellaisia kaatopaikalle toimitettavia jätteitä, joiden hyötykäyttö on teknisesti ja ympäristöperusteisesti mahdollista. Kohdistamalla vero kaatopaikoille toimitettaviin hyötykäyttökelpoisiin jätteisiin pyritään ensisijaisesti tehostamaan jätteiden hyötykäyttöä ja kierrätystä. Kaatopaikalla hyödynnettävä jäte on säädetty verottomaksi. Jatkossa jäteveroa voitaisiin kehittää kannustamaan myös jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä.

Ympäristöministeriö teetti yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa selvityksiä jäteveron laajentamisesta vuosina 2020 - 2022 (taustamuistio 9.11.2020, raportti 30.3.2022, muistio 31.5.2022) Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös mahdollisuutta laajentaa jätevero koskemaan kaivannaisjätteitä. Ympäristöhallinnon YLVA-järjestelmän tietosisältö ja kaivannaisjätteitä koskevat raportointitiedot eivät kuitenkaan vielä antaneet riittävää tietoa ja kokonaiskuvaa kaivannaisjätteiden verottamisen arvioimiseksi. Tilanne on muuttumassa, kun kaivannaisjätteiden YLVA-raportointiohjeet tarkentuvat. Kaivosten sivukivien ja rikastushiekan hyödyntäminen kaivosalueiden ulkopuolella on ollut toistaiseksi vähäistä. Sivukivien ja rikastushiekan kiertotalouden edistämiseksi on perustettu laaja kansallinen työ- ja elinkeinoministeriön organisoima koordinaatioryhmä.