

Asia: VN/12316/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

-

2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

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 kiinnittänyt huomioita erityisesti siihen, että ympäristöön kohdistuvien vaikutusten ja ympäristövaikutusten aiheutumisen estämisen osalta esitysluonnoksessa käytetään eri tasoisia määritelmiä ja terminologiaa. Vaikuttaa siltä, esitysluonnoksessa esitetyissä pykälissä sallittaisiin kaivostoiminnan elinkaaren eri vaiheissa (malminetsintä, toiminta, sulkeminen ja jälkihoito) eri asteisia ympäristövaikutuksia tai vaikutuksia terveyteen ja ympäristöön, sillä eri pykälissä on käytetty vaihtelevasti määritelmiä "merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta", "merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle", "huomattavien

vahingollisten ympäristövaikutusten", "merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle".

Kaivoslain (621/2011) 5 §:n 1 momentin kohdassa 6 on määritelty, että tässä laissa tarkoitetaan "ympäristövaikutuksella tässä laissa tarkoitetun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön."

Kaivoslupan yhtenä esteenä on jo nyt voimassa olevassa kaivoslaissa kaivostoiminnan aiheuttamat huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset. Esitysluonnoksessa ehdotetaan malminetsintäluvan myöntämisen edellytykseksi ettei malminetsinnästä aiheudu asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen 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 (11 §). Haitan tai vaaran poistamiseksi tulee antaa tarpeelliset lupamääräykset (51 §). Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että malminetsintäluvan esteenä on muu "merkittävä vahingollinen" ympäristövaikutus, kun taas kaivoslupan esteenä on se, jos toiminnasta aiheutuu "huomattavia vahingollisia" ympäristövaikutuksia.

Ero ilmenee myös esitysluonnoksen säädöksissä koskien malminetsintäluvassa ja kaivosluvassa annettavia määräyksiä. Malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä säädetään 51 §:ssä ja siihen esitetään lisäystä kohdaksi 10) "toimenpiteistä, joilla varmistutaan, 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". Kaivoslupan lupamääräysten osalta esitetään lisäystä kohdaksi 11) "toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista".

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. Esitetystä muodosta lainsoveltajalle jää epäselväksi, onko esimerkiksi määritelmä "ympäristövaikutus" rinnastettavissa eri pykälissä käytettyyn määritelmään "vaikutukset ympäristöön", vai ovatko käytetyt terminologiaerot lainsäätäjän osalta tietoisesti harkittuja. 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 toteaa, että lainsoveltajan näkökulmasta määritelmät "merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus" ja "huomattava vahingollinen ympäristövaikutus" rinnastuvat muu kaivoksia koskeva lainsäädäntö huomioiden ympäristövahinkoihin. 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. Ympäristövahinko on määritelty direktiivin 2. artiklassa. Ympäristövahingolla tarkoitetaan esimerkiksi suojeltavien lajien ja luontotyyppien osalta "suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten vaikutusten merkittävyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon liitteessä I esitetyt perusteet; ", vesien osalta "vesille aiheutuvaa vahinkoa eli vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään direktiivissä 2000/60/EY, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa;" ja maaperän osalta "maaperälle aiheutuvaa vahinkoa eli maaperän pilaantumista, josta aiheutuu huomattava riski siitä, että aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien suora tai välillinen joutuminen maahan tai maapohjaan vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen". Ympäristövastuudirektiivissä ympäristövahingoksi rinnastuvat siten merkittävät haitalliset vaikutukset, huomattavat haitalliset vaikutukset tai pilaantuminen. Ympäristövastuudirektiivin liitteessä 1 merkittäviksi vahingoiksi luokitellaan vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen. Esimerkiksi maaperän pilaantuminen on direktiivin mukaan merkittävää, jos siitä aiheutuu haittaa ihmisten terveydelle.

Nyky muodossaan esitysluonnoksessa 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.

Kainuun ELY-keskus esittää lainsäätäjälle harkittavaksi, että sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevissa pykälissä (47 § ja 48 §) luvan esteeksi määriteltäisiin "merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus" ja malminetsintäluvassa (51 §) ja kaivosluvassa (52 §) annettavissa määräyksissä määriteltäisiin toimenpiteiden tasoksi varmistaa, että toiminnasta ei

aiheudu "haitallisia ympäristövaikutuksia", mikä rinnastuisi kaivannaisjätedirektiivin ja ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Esitysluonnoksessa kaivoslain 18 §:ään ehdotetaan muutosta, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että ---"5) kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus; 6) kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle." Säännökseen ei kuitenkaan ole viittausta kaivosluvan myöntämisedellytyksiä tai -esteitä koskevissa pykälissä, joten se ei toimisi käytännössä luvan myöntämisen edellytyksenä tai esteenä. Tämän vuoksi Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että myös 18 §:ssä ympäristönsuojelun vaatimustaso vastaisi Kainuun ELY-keskuksen edellä esittämää muutosta 52 §:ään, ja muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: "kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia".

Kainuun ELY-keskus huomauttaa myös, että kaivoslakityöryhmän kokousaineistosta on nähtävissä, että esitysluonnoksen aiemmassa luonnosversiossa 18 §:n 1 momentissa oli myös kohta: "vahingollisia ympäristövaikutuksia vältetään niin pitkälle kuin mahdollista", joka on poistettu esitysluonnoksesta. Kainuun ELY-keskus esittää vastaavan kohdan lisäämistä, mutta muutettuna seuraavasti: "toiminnasta aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ehkäistään ja vähennetään mahdollisimman tehokkaasti". Perusteluina Kainuun ELY-keskus esittää, että tämä lisäys 18 §:ään olisi linjassa kaivannaisjätedirektiivin ja kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 3 §:n 1 momentin 9 kohdan kanssa ja korostaisi, että muussakin kaivostoiminnassa olisi sama ympäristönsuojelullinen tavoitetilä kuin kaivannaisjätteiden hallinnassa.

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.

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 §).

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. Esimerkiksi koko kaivosalueen maisemointia koskevat toimet ja niitä koskeva vakuus, jätehuolto, kaivannaisjätteen jätealueita ja niiden vaikutusalueita lukuun ottamatta, määrätään kaivosluvassa. Jos toimilla ei tavoitella samaa ympäristönsuojelullista tasoa kuin ympäristöluvan lupamääräyksissä (vrt. kaivannaisjäteasetus, kaivannaisjätteen jätealueiden vaikutusalueen kunnostaminen tyydyttävään tilaan), jäisi kaivosalueen maisemointi vajaaksi ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa lain tarkoitukseen 1 § 1 momenttiin on tehty muutos: "Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon - -". Momentin kohtaa 3) on myös muutettu seuraavasti: "toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön, luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö."

Kainuun ELY-keskus toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetut säännösmuutokset vaikuttavat jättävän edelleen varsin korkean kynnyksen luonnon monimuotoisuutta koskevien seikkojen huomioimiseen yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa. Luonnon monimuotoisuuden huomioimista lähestytään esitysluonnoksessa lähinnä lisäyksillä koskien malminetsintäluvassa annettavia määräyksiä (51 §) sekä kaivosluvassa annettavia määräyksiä (52 §). 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 ehdottaa 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.

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 34 §:n 2 momentin 7) kohdassa sekä 3 momentissa mainita selkeästi, että lupahakemuksen liitteenä tulisi olla sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma. Kainuun ELY-keskus korostaa olevan keskeistä, että lupahakemukseen liitetään sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma, 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. Sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma on 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. Kainuun ELY-keskus toteaa myös, että 34 §:n 3 momentin kohdan 2) mukainen säännös, jonka mukaan lupahakemukseen tulee tarvittaessa liittää "selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä" ei takaa sitä, että lupahakemus sisältäisi sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelman, sillä tästä ei ole selkeästi säädetty valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017) 4 §:ssä koskien arviointiselostuksen sisältöä, mutta on komission kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa julkaisussa (1) tuotu esille hyvänä käytäntönä. 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 sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelman sisällön tulisi kattaa.

Kainuun ELY-keskus toteaa, 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 tärkeänä, että kaivoksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä kehitetään siten, että lainsoveltajalle ei jää

tulkinnanvaraiseksi, tuleeko kaivos-, kaivosturvallisuuslupa- tai ympäristölupahakemukseen liittää erillinen, koko kaivoksen sulkemista koskeva sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma. 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 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.

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 Industries in 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.

3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

-

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Kainuun ELY-keskus pitää kannatettavana esitysluonnoksessa esitettyä koskien sitä, että kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan. Malminetsintäluvan ja kullanhuhdantaluvan 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.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin (47 §) esitetty uudistus on lakia hyvin selkeyttävä parannus ja pitää erittäin kannatettavana 4 momenttiin ehdotettua muutosta koskien sitä, että luvan myöntäminen edellyttää voimassa olevaa yleiskaavaa tai asemakaavaa kaivosalueella ja sen apualueella sekä sitä, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Tämä vaatimus antaa myös paremmat edellytykset toteuttaa kaivoslain 1 §:n 2 momentin mukaista tarkoitusta turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (yleispiirteiseen kaavaan verrattuna). Kuten esitysluonnoksessa on mainittu, kaavoitusprosessi lisäksi 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 46 § mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen. Pykälä on tarkoitettu muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi mahdollisuudeksi seudulliseen maankäytön suunnitteluun lähinnä kaupunkiseutujen maankäyttöongelmien yhteensovittamiseksi. Kainuun ELY-keskus pyytää lainsäätäjää täsmentämään perusteluissa, miten lainkohtaa (47 §) tulkitaan tapauksessa, jossa kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella. Kainuun ELY-keskus tuo esille kaksi lähestymistapaa: käytettäisiinkö tässä yhteydessä (maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamaa) kuntien yhteistä yleiskaavaa tai laatisivatko kunnat yhteistyönä oikeusvaikutteisen kaavan, mutta muutoin vastaavat kaava-alueistaan prosessina. Kainuun ELY-keskus pyytää myös täsmentämään, minkä kunnan tulee tällaisessa tapauksessa kuulla muita kaivosalueen kuntia (esim. kunta, jonka alueella kaivosalue maa-alueeltaan suurin). Periaatteessahan toinen kunta ei voi kaavoittaa toisen kunnan alueella, vaan kukin kunta kaavoittaa oman kuntansa alueella.

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

Kainuun ELY-keskus korostaa myös, 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.

5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

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 tuo esille riskin siitä, että kaivostoiminnan lopettamista ja vakuussäätelyä koskevat ehdotetut lisäykset (143 §, 108 §) saattaisivat jopa heikentää nykyistä kaivosten sulkemista ja jälkihoitoa koskevaa säätelykokonaisuutta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa kaivoslain uudistusta koskevana tavoitteena on kehittää vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen kaivoslain vakuussäätelystä (Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41). Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan. Kaivoslain nykytilan ja sen arvioinnin osalta perustelutekstissä todetaan, että "selvityksen mukaan useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuus luvassa mitoitetaan liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkuperäisenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu." Kaivoslain tavoitteena on ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuudenkäyttöala. Kainuun ELY-keskus tuo esille, että kaivoslain perustelumuistion kirjaukset sekä oikeuskäytäntö (esim. KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2017:177) osoittavat kaivoslain alkuperäisenä tavoitteena olleen, että kaivoslain mukainen vakuus kattaisi muut sulkemis- ja jälkihoitokulut kuin ympäristönsuojelulain 59 §:ssä säädetyn jätevakuuden soveltamisalassa olevat kustannukset.

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kaivostoimintaa koskevan 108 §:n kohdalla muun ohella seuraavaa: "Kaivosluvan haltija olisi velvollinen asettamaan vakuuden 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevien velvoitteiden suorittamista varten. Vakuuden tulisi olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet, erityisesti ympäristönsuojelulain 42 §:n nojalla vaadittava vakuus."

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuus on tarkoitettu varmistamaan asianmukaisen jätehuollon toteutuminen. Se kattaa siten lähinnä jätealueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnanharjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Kaivoslain 108 § vakuus kattaisi siten nykyisen kaivoslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimet.

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 109 §:n 1 momentin kohdalla muun ohella seuraavaa: ”Lupaviranomainen määräisi 1 momentin nojalla vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa lupapäätöksessä tai luvan voimassaolon jatkamista koskevassa päätöksessä. Niihin vaikuttaisivat toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat lupamääräykset. (- - -) Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Koska ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus kattaa kaivosalueen rikastushiekka- ja muiden jätealueiden jätehuoltokustannukset, ei kyseisten alueiden kunnostamiseen liittyviä kustannuksia olisi tarpeen ottaa huomioon kaivoslupaan liittyvää vakuutta asetettaessa.”

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 143 §:n kohdalla muun ohella seuraavaa: ”Kaivostoiminnan harjoittajan olisi ensinnäkin saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, mikä vastaisi kumottavan lain 51 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta. Uutta kumottavaan lakiin verrattuna olisi toiminnanharjoittajan velvollisuus huolehtia kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista. Velvollisuus täydentäisi ympäristönsuojelulain 90 §:ssä säädettyjä, toiminnan lopettamisen jälkeisiä velvoitteita, jotka koskevat muun muassa kaivosten jätealueita ja rikastushiekka-altaita. Lisäksi toiminnanharjoittajan olisi suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt lopettamiseen liittyvät tai lopettamisen jälkeiset toimenpiteet.”

Hallituksen esitystä kaivoslaiksi (HE 273/2009) koskevan ympäristövaliokunnan lausunnon (YmVL 7/2010 vp) perustelujen vakuuksia malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja kaivostoiminnan lopettamista varten koskevassa kohdassa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Kaivoslakiehdotuksen 107 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei sitä pidetä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus ja hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Lakiehdotuksen 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä toiminnan laatu ja laajuus, lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen.

Valiokunta pitää ehdotettua vakuusvaatimusta ajanmukaiseen lainsäädäntöön sisältyvänä, asianmukaisena vaatimuksena. Voimassa olevan lain mukaan vakuuskäytännöt ovat vaihdelleet, sillä kaivostoiminnan harjoittajalta ei ole vaadittu vakuutta, mutta malminetsintään ja kullanhuuhtontaan vakuus on voitu edellyttää, samoin kuin muun lainsäädännön perusteella. Jälkihoitotoimenpiteet ovat eräissä tapauksissa jääneet suorittamatta kaivostoiminnan loputtua vakuussääntelyn vajavaisuuden vuoksi. Ympäristönsuojelulain mukaan vaadittava vakuus soveltuu kaivostoiminnan jätehuoltoon ja kattaa siten rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja muiden

vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei pysty niistä huolehtimaan.

Kaivoslakiehdotuksen vakuus kattaa siten muut jälkihoitoon liittyvät toimenpiteet. Valiokunta pitää erityisen onnistuneena lakiehdotuksen 181 §:n 3 momenttia, jonka mukaan lain vakuus- ja jälkihoitosäännöksiä sovelletaan jo käynnissä oleviin kaivoksiin, eikä niihin siten sovelleta tältä osin vanhaa lakia, kuten yleensä.”

Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että nykyisen kaivoslain 180 §:n 1 momentin soveltamisala säilyy, jotta kaivoslain mukaisessa lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten asetettavassa vakuudessa voidaan huomioida edelleen ympäristönsuojelulain mukaan vaadittava vakuus. Esitysluonnoksessa 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 seuranta- 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 seuranta- ja korjaavia toimenpiteitä koskien vähintään 30 vuoden ajalta. Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista kaivosalueen kunnostustoimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin.

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.

Huomioiden esitysluonnoksessa esitetyt rajaukset kaivosvakuuden soveltamisalan osalta, jätevakuuden ja kaivosvakuuden ulkopuolelle rajautuisivat erityisesti osa keskeisiä vesien hallintaan ja käsittelyyn sekä koko kaivoksen vaikutusalueen ympäristötarkkailuun liittyviä toimia. Näistä keskeisimpiä ovat avolouhosten ja maanalaisten kaivosten ympäristöturvalliseen sulkemiseen liittyvät toimet, vesivarasto- ja vesienkäsittelyrakenteista aiheutuneet maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen liittyvät kunnostukset, vesien hallinnan ja käsittelyn suunnittelukustannukset, maanalaisen kaivoksen ja avolouhosten täyttämisen ja vesien hallinnan tekniset kustannukset, maanalaisesta kaivoksesta ja avolouhoksesta muodostuvan ylivuotoveden käsittely, muiden kuin jätealueiden vesienkäsittelyssä käytettyjen pintavalutuskenttien ja rakennettujen kosteikkojen kunnostaminen, koko kaivostoiminnan vaikutusalueen ympäristöseuranta ja tarkkailu jälkihoitovaiheessa (vesien käsittelyn toimivuuden tarkkailu, vesistövaikutusten tarkkailu, pohjavesivaikutusten tarkkailu yms.) sekä tarkkailuun liittyvät välilliset kustannukset (mm. tiestön rakentaminen ja kunnossapito).

Kainuun ELY-keskus nostaa esille, että on erittäin tärkeää säilyttää alkuperäinen tavoitetila kaivoslain vakuuden laajasta soveltamisalasta huomioiden ympäristönsuojelulain mukainen vakuus, jotta kaikki edellä esitetyt sulkemis- ja jälkihoitotoimet ovat vakuuskokonaisuuden piirissä.

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 sisällyttäminen vakuuksiin ja asian selvittämiseksi käynnistettiin vuonna 2021 VNTEAS hanke "Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset". Kainuun ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että kaivosten vakuussäätelyn 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 vakuussäätelyä 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 vakuussäätely 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. Vesienhallintaan ja käsittelyyn liittyvät kustannukset ovat mittakaavaltaan huomattavia, ja niiden tulee sisältyä vakuuksien piiriin kaikkina aikoina.

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, ja myös esimerkiksi ympäristöturvalliseen toiminnan 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. Kainuun ELY-keskus ehdottaa seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskevan 150 §:n ja 108 §:ssä esitetyn vakuutta koskevan, vähintään 30 vuoden aikajänteen osalta

tarkennettavaksi lain perusteluihin, että seuranta koskeva tarkkailusuunnitelma kuuluu sisällyttää lupahakemukseen liitettävään sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmaan.

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. Esimerkiksi koko kaivosalueen maisemointia koskevat toimet ja niitä koskeva vakuus, jätehuolto, kaivannaisjätteen jätealueita ja niiden vaikutusalueita lukuun ottamatta, määrätään kaivosluvassa. Jos toimilla 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 vaikutukset 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.

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

-

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Kainuun ELY-keskus on perehtynyt esitysluonnokseen ja lausuu asiasta ympäristönsuojelullisesta sekä kaavoituksellisesta näkökulmasta sekä soveltuvin osin luonnon monimuotoisuuteen liittyvistä seikoista.

Kainuun ELY-keskus nostaa esille muutamia muutosehdotuksia, joilla voitaisiin parantaa ehdotettujen pykälämuutosten ympäristönsuojelullista vaikuttavuutta.

Ympäristönsuojelun tason parantaminen:

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 kiinnittänyt huomioita erityisesti siihen, että ympäristöön kohdistuvien vaikutusten ja ympäristövaikutusten aiheutumisen estämisen osalta esitysluonnoksessa käytetään eri tasoisia määritelmiä ja terminologiaa. Vaikuttaa siltä, esitysluonnoksessa esitetyissä pykälissä sallittaisiin kaivostoiminnan elinkaaren eri vaiheissa (malminetsintä, toiminta, sulkeminen ja jälkihoito) eri asteisia ympäristövaikutuksia tai vaikutuksia terveyteen ja ympäristöön, sillä eri pykälissä on käytetty vaihtelevasti määritelmiä "merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta", "merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle", "huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten", "merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle".

Kaivoslain (621/2011) 5 §:n 1 momentin kohdassa 6 on määritelty, että tässä laissa tarkoitetaan "ympäristövaikutuksella tässä laissa tarkoitetun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön."

Kaivosluvan yhtenä esteenä on jo nyt voimassa olevassa kaivoslaissa kaivostoiminnan aiheuttamat huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset. Esitysluonnoksessa ehdotetaan malminetsintäluvan myöntämisen edellytykseksi ettei malminetsinnästä aiheudu asetettavat lupamääräykset ja malminetsintäalueen sijainti huomioon ottaen 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 (11 §). Haitan tai vaaran poistamiseksi tulee antaa tarpeelliset lupamääräykset (51 §). Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että malminetsintäluvan esteenä on muu "merkittävä vahingollinen" ympäristövaikutus, kun taas kaivosluvan esteenä on se, jos toiminnasta aiheutuu "huomattavia vahingollisia" ympäristövaikutuksia.

Ero ilmenee myös esitysluonnoksen säädöksissä koskien malminetsintäluvassa ja kaivosluvassa annettavia määräyksiä. Malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä säädetään 51 §:ssä ja siihen esitetään lisäystä kohdaksi 10) "toimenpiteistä, joilla varmistutaan, 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". Kaivoslupan lupamääräysten osalta esitetään lisäystä kohdaksi 11) "toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista".

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. Esitetystä muodosta lainsoveltajalle jää epäselväksi, onko esimerkiksi määritelmä "ympäristövaikutus" rinnastettavissa eri pykälissä käytettyyn määritelmään "vaikutukset ympäristöön", vai ovatko käytetyt terminologiaerot lainsäätäjän osalta tietoisesti harkittuja. Kainuun ELY-keskus pyytää, että lainsäätävä 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 toteaa, että lainsoveltajan näkökulmasta määritelmät "merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus" ja "huomattava vahingollinen ympäristövaikutus" rinnastuvat muu kaivoksia koskeva lainsäädäntö huomioiden ympäristövahinkoihin. 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. Ympäristövahinko on määritelty direktiivin 2. artiklassa. Ympäristövahingolla tarkoitetaan esimerkiksi suojeltavien lajien ja luontotyyppien osalta "suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon liitteessä I esitetyt perusteet; ", vesien osalta "vesille aiheutuvaa vahinkoa eli vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään direktiivissä 2000/60/EY, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa;" ja maaperän osalta "maaperälle aiheutuvaa vahinkoa eli maaperän pilaantumista, josta aiheutuu huomattava riski siitä, että aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien suora tai välillinen joutuminen maahan tai maapohjaan vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen". Ympäristövastuudirektiivissä ympäristövahingoksi rinnastuvat siten merkittävät haitalliset vaikutukset, huomattavat haitalliset vaikutukset tai pilaantuminen. Ympäristövastuudirektiivin liitteessä 1 merkittäviksi vahingoiksi luokitellaan vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen. Esimerkiksi maaperän pilaantuminen on direktiivin mukaan merkittävää, jos siitä aiheutuu haittaa ihmisten terveydelle.

Nykymuodossaan esitysluonnoksessa 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 elämistöä ja kasvistoa, tuottamatta melu- tai hajuhaittoja ja aiheuttamatta haittaa maisemalle tai erityisalueille.

Kainuun ELY-keskus esittää lainsäätäjälle harkittavaksi, että sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan myöntämisen esteitä koskeissa pykälissä (47 § ja 48 §) luvan esteeksi määriteltäisiin "merkittävä vahingollinen ympäristövaikutus" ja malminetsintäluvassa (51 §) ja kaivosluvassa (52 §) annettavissa määräyksissä määriteltäisiin toimenpiteiden tasoksi varmistaa, että toiminnasta ei aiheudu "haitallisia ympäristövaikutuksia", mikä rinnastuisi kaivannaisjätedirektiivin ja ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Esitysluonnoksessa kaivoslain 18 §:ään ehdotetaan muutosta, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että ---"5) kaivostoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus; 6) kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle." Säännökseen ei kuitenkaan ole viittausta kaivosluvan myöntämisedellytyksiä tai -esteitä koskeissa pykälissä, joten se ei toimisi käytännössä luvan myöntämisen edellytyksenä tai esteenä. Tämän vuoksi Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että myös 18 §:ssä ympäristönsuojelun vaatimustaso vastaisi Kainuun ELY-keskuksen edellä esittämää muutosta 52 §:ään, ja muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: "kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia".

Kainuun ELY-keskus huomauttaa myös, että kaivoslakityöryhmän kokousaineistosta on nähtävissä, että esitysluonnoksen aiemmassa luonnosversiossa 18 §:n 1 momentissa oli myös kohta: "vahingollisia ympäristövaikutuksia vältetään niin pitkälle kuin mahdollista", joka on poistettu esitysluonnoksesta. Kainuun ELY-keskus esittää vastaavan kohdan lisäämistä, mutta muutettuna seuraavasti: "toiminnasta aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ehkäistään ja vähennetään mahdollisimman tehokkaasti". Perusteluina Kainuun ELY-keskus esittää, että tämä lisäys 18 §:ään olisi linjassa kaivannaisjätedirektiivin ja kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 3 §:n 1 momentin 9 kohdan kanssa ja korostaisi, että muussakin kaivostoiminnassa olisi sama ympäristönsuojelullinen tavoitetilä kuin kaivannaisjätteiden hallinnassa.

Kainuun ELY-keskus kiinnittää huomiota myös kaivosluvan määräaikaista tarkistamista ja määräaikaaisuutta 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.

Vakuussäätely:

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 tuo esille riskin siitä, että kaivostoiminnan lopettamista ja vakuussäätelyä koskevat ehdotetut lisäykset (143 §, 108 §) saattaisivat jopa heikentää nykyistä kaivosten sulkemista ja jälkihoitoa koskevaa säätelykokonaisuutta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa kaivoslain uudistusta koskevana tavoitteena on kehittää vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen kaivoslain vakuussäätelystä (Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41). Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan. Kaivoslain nykytilan ja sen arvioinnin osalta perustelutekstissä todetaan, että "selvityksen mukaan useissa tapauksissa kaivoslain nojalla vaaditut vakuudet on määritetty kattamaan vain ne minimoitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen kaivosalueen aitaamiseksi ja ulkopuolisten pääsyn estämiseksi. Etenkin viranomaispalautteessa on tullut esille näkemys vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Jos kaivoslain 108 §:n mukainen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden vakuus luvassa mitoitetaan liian suppeaa käyttötarkoitusta silmällä pitäen, esimerkiksi vain aitaamiseen ja muihin vastaaviin välittömiin turvallisuustoimiin, kaivoslain alkuperäisenkään tavoite- ja vaatimustaso ei toteudu." Kaivoslain tavoitteena on ollut välitöntä turvallisuutta laajempi vakuudenkäyttöala. Kainuun ELY-keskus tuo esille, että kaivoslain perustelumuiiston kirjaukset sekä oikeuskäytäntö (esim. KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2017:177) osoittavat kaivoslain alkuperäisenä tavoitteena olleen, että kaivoslain mukainen vakuus kattaisi muut sulkemis- ja jälkihoitokulut kuin ympäristönsuojelulain 59 §:ssä säädetyn jätevakuuden soveltamisalassa olevat kustannukset.

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kaivostoimintaa koskevan 108 §:n kohdalla muun ohella seuraavaa: "Kaivosluvan haltija olisi velvollinen asettamaan vakuuden 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevien velvoitteiden suorittamista varten. Vakuuden tulisi olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet, erityisesti ympäristönsuojelulain 42 §:n nojalla vaadittava vakuus."

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuus on tarkoitettu varmistamaan asianmukaisen jätehuollon toteutuminen. Se kattaa siten lähinnä jätealueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnanharjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Kaivoslain 108 § vakuus kattaisi siten nykyisen kaivoslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimet.

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 109 §:n 1 momentin kohdalla muun ohella seuraavaa: ”Lupaviranomainen määräisi 1 momentin nojalla vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa lupapäätöksessä tai luvan voimassaolon jatkamista koskevassa päätöksessä. Niihin vaikuttaisivat toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat lupamääräykset. (- - -) Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Koska ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus kattaa kaivosalueen rikastushiekka- ja muiden jätealueiden jätehuoltokustannukset, ei kyseisten alueiden kunnostamiseen liittyviä kustannuksia olisi tarpeen ottaa huomioon kaivoslupaan liittyvää vakuutta asetettaessa.”

Voimassa olevan kaivoslain esitöiden (HE 273/2009) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 143 §:n kohdalla muun ohella seuraavaa: ”Kaivostoiminnan harjoittajan olisi ensinnäkin saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, mikä vastaisi kumottavan lain 51 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta. Uutta kumottavaan lakiin verrattuna olisi toiminnanharjoittajan velvollisuus huolehtia kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista. Velvollisuus täydentäisi ympäristönsuojelulain 90 §:ssä säädettyjä, toiminnan lopettamisen jälkeisiä velvoitteita, jotka koskevat muun muassa kaivosten jätealueita ja rikastushiekka-altaita. Lisäksi toiminnanharjoittajan olisi suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt lopettamiseen liittyvät tai lopettamisen jälkeiset toimenpiteet.”

Hallituksen esitystä kaivoslaiksi (HE 273/2009) koskevan ympäristövaliokunnan lausunnon (YmVL 7/2010 vp) perustelujen vakuuksia malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja kaivostoiminnan lopettamista varten koskevassa kohdassa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Kaivoslakiehdotuksen 107 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei sitä pidetä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus ja hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Lakiehdotuksen 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä toiminnan laatu ja laajuus, lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen.

Valiokunta pitää ehdotettua vakuusvaatimusta ajanmukaiseen lainsäädäntöön sisältyvänä, asianmukaisena vaatimuksena. Voimassa olevan lain mukaan vakuuskäytännöt ovat vaihdelleet, sillä kaivostoiminnan harjoittajalta ei ole vaadittu vakuutta, mutta malminetsintään ja kullanhuuhtontaan vakuus on voitu edellyttää, samoin kuin muun lainsäädännön perusteella. Jälkihoitotoimenpiteet ovat eräissä tapauksissa jääneet suorittamatta kaivostoiminnan loputtua vakuussääntelyn vajavaisuuden vuoksi. Ympäristönsuojelulain mukaan vaadittava vakuus soveltuu kaivostoiminnan jätehuoltoon ja kattaa siten rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja muiden

vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei pysty niistä huolehtimaan.

Kaivoslakiehdotuksen vakuus kattaa siten muut jälkihoitoon liittyvät toimenpiteet. Valiokunta pitää erityisen onnistuneena lakiehdotuksen 181 §:n 3 momenttia, jonka mukaan lain vakuus- ja jälkihoitosäännöksiä sovelletaan jo käynnissä oleviin kaivoksiin, eikä niihin siten sovelleta tältä osin vanhaa lakia, kuten yleensä.”

Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että nykyisen kaivoslain 180 §:n 1 momentin soveltamisala säilyy, jotta kaivoslain mukaisessa lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten asetettavassa vakuudessa voidaan huomioida edelleen ympäristönsuojelulain mukaan vaadittava vakuus. Esitysluonnoksessa 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 seuranta- 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 seuranta- ja korjaavia toimenpiteitä koskien vähintään 30 vuoden ajalta. Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jolla vakuuden kattamista kaivosalueen kunnostustoimenpiteistä olisi mahdollista säätää tarkemmin.

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.

Huomioiden esitysluonnoksessa esitetyt rajaukset kaivosvakuuden soveltamisalan osalta, jätevakuuden ja kaivosvakuuden ulkopuolelle rajautuisivat erityisesti osa keskeisiä vesien hallintaan ja käsittelyyn sekä koko kaivoksen vaikutusalueen ympäristötarkkailuun liittyviä toimia. Näistä keskeisimpiä ovat avolouhosten ja maanalaisten kaivosten ympäristöturvalliseen sulkemiseen liittyvät toimet, vesivarasto- ja vesienkäsittelyrakenteista aiheutuneet maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen liittyvät kunnostukset, vesien hallinnan ja käsittelyn suunnittelukustannukset, maanalaisen kaivoksen ja avolouhosten täyttämisen ja vesien hallinnan tekniset kustannukset, maanalaisesta kaivoksesta ja avolouhoksesta muodostuvan ylivuotoveden käsittely, muiden kuin jätealueiden vesienkäsittelyssä käytettyjen pintavalutuskenttien ja rakennettujen kosteikkojen kunnostaminen, koko kaivostoiminnan vaikutusalueen ympäristöseuranta ja tarkkailu jälkihoitovaiheessa (vesien käsittelyn toimivuuden tarkkailu, vesistövaikutusten tarkkailu, pohjavesivaikutusten tarkkailu yms.) sekä tarkkailuun liittyvät välilliset kustannukset (mm. tiestön rakentaminen ja kunnossapito).

Kainuun ELY-keskus nostaa esille, että on erittäin tärkeää säilyttää alkuperäinen tavoitetila kaivoslain vakuuden laajasta soveltamisalasta huomioiden ympäristönsuojelulain mukainen vakuus, jotta kaikki edellä esitetyt sulkemis- ja jälkihoitotoimet ovat vakuuskokonaisuuden piirissä.

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 sisällyttäminen vakuuksiin ja asian selvittämiseksi käynnistettiin vuonna 2021 VNTEAS hanke "Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset". Kainuun ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että kaivosten vakuussäätelyn 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 vakuussäätelyä 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 vakuussäätely 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. Vesienhallintaan ja käsittelyyn liittyvät kustannukset ovat mittakaavaltaan huomattavia, ja niiden tulee sisältyä vakuuksien piiriin kaikkina aikoina.

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, ja myös esimerkiksi ympäristöturvalliseen toiminnan 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. Kainuun ELY-keskus ehdottaa seurantaa ja korjaavia toimenpiteitä koskevan 150 §:n ja 108 §:ssä esitetyn vakuutta koskevan, vähintään 30 vuoden aikajänteen osalta

tarkennettavaksi lain perusteluihin, että seuranta koskeva tarkkailusuunnitelma kuuluu sisällyttää lupahakemukseen liitettävään sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmaan.

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. Esimerkiksi koko kaivosalueen maisemointia koskevat toimet ja niitä koskeva vakuus, jätehuolto, kaivannaisjätteen jätealueita ja niiden vaikutusalueita lukuun ottamatta, määrätään kaivosluvassa. Jos toimilla 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 vaikutukset 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.

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 34 §:n 2 momentin 7) kohdassa sekä 3 momentissa mainita selkeästi, että lupahakemuksen liitteenä tulisi olla sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma. Kainuun ELY-keskus korostaa olevan keskeistä, että lupahakemukseen liitetään sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma, 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. Sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma on 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. Kainuun ELY-keskus toteaa myös, että 34 §:n 3 momentin kohdan 2) mukainen säännös, jonka mukaan lupahakemukseen tulee tarvittaessa liittää "selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettusta arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä" ei takaa sitä, että lupahakemus sisältäisi sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelman, sillä tästä ei ole selkeästi säädetty valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017) 4 §:ssä koskien arviointiselostuksen sisältöä, mutta on komission kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa julkaisussa (1) tuotu esille hyvänä käytäntönä. 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 sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelman sisällön tulisi kattaa.

Kainuun ELY-keskus toteaa, että EU-komissio korostaa kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamiseksi laatimissa ohjeissaan (1, 2, 3) mm. sulkemissuunnitelman merkitystä ja jatkuvaa päivittämistä toiminnan elinkaaren aikana. Myös kaivannaisjätteen hallinnan BAT-päätelmien (4) yksi keskeinen periaate on toiminnan suunnittelu sulkeminen huomioiden, mikä linkittyy sulkemissuunnitelman iteratiiviseen päivittämiseen. Kainuun ELY-keskus pitää tärkeänä, että kaivoksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä kehitetään siten, että lainsoveltajalle ei jää tulkinnanvaraiseksi, tuleeko kaivos-, kaivosturvallisuuslupa- tai ympäristölupahakemukseen liittää erillinen, koko kaivoksen sulkemisesta koskeva sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma. 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 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.

Luonnon monimuotoisuuden huomioiminen:

Esitysluonnoksessa lain tarkoitukseen 1 § 1 momenttiin on tehty muutos: "Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon - -". Momentin kohtaa 3) on myös muutettu seuraavasti: "toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön, luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö."

Kainuun ELY-keskus toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetut säännösmuutokset vaikuttavat jättävän edelleen varsin korkean kynnyksen luonnon monimuotoisuutta koskevien seikkojen huomioimiseen yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa. Luonnon monimuotoisuuden huomioimista lähestytään esitysluonnoksessa lähinnä lisäyksillä koskien malminetsintäluvassa annettavia määräyksiä (51 §) sekä kaivosluvassa annettavia määräyksiä (52 §). 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 ehdottaa 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:

Kainuun ELY-keskus pitää kannatettavana esitysluonnoksessa esitettyä koskien sitä, että kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan. Malminetsintäluvan ja kullanhuuhtontaluvan 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.

Kainuun ELY-keskus katsoo, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin (47 §) esitetty uudistus on lakia hyvin selkeyttävä parannus ja pitää erittäin kannatettavana 4 momenttiin ehdotettua muutosta koskien sitä, että luvan myöntäminen edellyttää voimassa olevaa yleiskaavaa tai asemakaavaa kaivosalueella ja sen apualueella sekä sitä, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Tämä vaatimus antaa myös paremmat edellytykset toteuttaa kaivoslain 1 §:n 2 momentin mukaista tarkoitusta turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (yleispiirteiseen kaavaan verrattuna). Kuten esitysluonnoksessa on mainittu, kaavoitusprosessi lisäksi 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 46 § mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen. Pykälä on tarkoitettu muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi mahdollisuudeksi seudulliseen maankäytön suunnitteluun lähinnä kaupunkiseutujen maankäyttöongelmien yhteensovittamiseksi. Kainuun ELY-keskus pyytää lainsäätäjää täsmentämään perusteluissa, miten lainkohtaa (47 §) tulkitaan tapauksessa, jossa kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella. Kainuun ELY-keskus tuo esille kaksi lähestymistapaa: käytettäisiinkö tässä yhteydessä (maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamaa) kuntien yhteistä yleiskaavaa tai laatisivatko kunnat yhteistyönä oikeusvaikutteisen kaavan, mutta muutoin vastaavat kaava-alueistaan prosessina. Kainuun ELY-keskus pyytää myös täsmentämään, minkä kunnan tulee tällaisessa tapauksessa kuulla muita kaivosalueen kuntia (esim. kunta, jonka alueella kaivosalue maa-alueeltaan suurin). Periaatteessahan toinen kunta ei voi kaavoittaa toisen kunnan alueella, vaan kukin kunta kaavoittaa oman kuntansa alueella.

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

Kainuun ELY-keskus korostaa myös, 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.

Lopuksi todettakoon, että hallitusohjelman mukainen tavoite kaivosten ympäristönsuojelun tason parantamisesta edellyttää kaivoksia koskevan säädöskokonaisuuden (mukaan lukien asetukset) kehittämistä edelleen.

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.

Myllyoja Sari
Kainuun ELY

Nieminen Soile
Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Ympäristö ja
luonnonvarat -vastuualue