## Kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen

## Kaivannaisjätesääntelyn ja -jätteiden kiertotalouden kehittäminen, kaivosten jätevakuuden laajentaminen sekä suljettujen ja hylättyjen kaivannaisjätealueiden riskienhallinta

**Luokittelu 1: perustelee virkanäkemystä.**

**1. Tavoite**

* Täsmennetään kaivannaisjätteen jätealueita koskevaa sääntelyä toiminnan koko elinkaaren aikaisten ympäristövaikutusten hallinnan tason parantamiseksi. Tehostetaan kaivoksen sulkemisen, toiminnan vaikutusalueen kunnostamisen ja jälkihoidon velvoitteita koskevaa sääntelyä, tavoitteena ehkäistä ja vähentää kaivosten sulkemisen jälkeisiä ympäristövaikutuksia ja varmistaa ympäristöllisten vastuiden hoito kaikissa tilanteissa.
* Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen myötä kaivosten sulkemiseen liittyvät ympäristövastuut voidaan hoitaa toiminnanharjoittajan toimesta tämän ensisijaisen vastuun puitteissa.
* Hallitaan valtion vastuulle jääneiden käytöstä poistettujen ja vakavaa ympäristön pilaantumista tai ympäristölle tai ihmisten terveydelle mahdollista vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteiden jätealueiden (KAJAK) riskit.
* Edistetään kaivannaisjätteiden ympäristöturvallista kiertotaloutta.

**2. Tausta ja kytkentä muihin politiikkatoimiin (YM:sä tai valtioneuvostossa)**

* Kaivannaisjätedirektiivin (2006/21/EY) kansallisessa täytäntöönpanossa on havaittu eräitä puutteita liittyen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaan ja erityisesti siihen kytkeytyvään sulkemissuunnitelmaan sekä toiminnan vaikutusalueen kunnostamisessa huomioitaviin seikkoihin.
* Kaivosten jätteenkäsittelyn vakuuden laajentamista on selvitetty Valtioneuvoston selvitys - ja tutkimustoiminnan osana syksyllä 2022 valmistuneessa selvityksessä ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:64). Kaivosten vakuuskokonaisuuteen kuuluvaa kaivoslain vakuussääntelyä on tarkistettu eduskunnan 20.2.2023 hyväksymässä kaivoslain muutoksessa (HE 126/2022 vp). Ympäristönsuojelulain jätevakuussääntelyä on tarkistettu 1.9.2022 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (490/2022).
* Vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) vaatimukset huomioidaan kaivannaisjätteen jätehuollossa. Yhteys hankkeeseen Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen (VN/30326/2022 ja YM043:00/2022).
* EU:ssa on käsiteltävänä teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU) muutos, jolla kaivannaistoiminta tulisi osaksi direktiivin soveltamisalaa. Kansallinen täytäntöönpano voi heijastua myös mm. kaivosten vakuussääntelyn kehittämiseen.
* KAJAK-alueet on vuonna 2012 luetteloitu EU:n kaivannaisjätedirektiivin (2006/21/EY) edellyttämällä tavalla ja niiden aiheuttamien riskien selvittämiseksi ja poistamiseksi on laadittu direktiivin edellyttämä toimenpideohjelma. Alueilla tehtävät toimenpiteet toteuttavat Euroopan vihreän kehityksen ohjelman myrkyttömään ympäristöön tähtäävää nollapäästötavoitetta, ekosysteemien ja biodiversiteetin säilyttämisen ja ennallistamisen tavoitetta sekä EU:n biodiversiteettistrategian no net loss –tavoitetta.
* TEM on käynnistänyt vuonna 2022 kaivannaisjätteiden kiertotalouden edistämisen kansallisen koordinaatiotyön ja asettanut työryhmän ohjaamaan koordinaatiotyötä. Koordinaatiotyön taustalla on vuonna 2020 toteutettu hanke ja julkaisu: ”Kaivosten sivukivien ja rikastushiekan hyödyntämismahdollisuudet: esiselvitys” (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:48).

**3. Esitettävät toimenpiteet**

* Lainsäädäntöhanke kaivannaisjätesääntelyn kehittämiseksi ja kaivosten jätevakuuden alan laajentamiseksi jätteiden käsittelytoiminnasta koko kaivostoimintaan:
  + Toteutetaan tarvittavat sääntelymuutokset kaivannaisjäteasetukseen (190/2013), ympäristönsuojeluasetukseen (713/2014) ja ympäristönsuojelulakiin (527/2014) kaivannaisjätedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon täydentämiseksi.
  + Täydennetään kaivosten keskeisten suunnitelmien (kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma, sulkemissuunnitelma, vesienhallintasuunnitelma ja tarkkailusuunnitelma) ja niiden säännöllisen tarkistamisen sääntelyä.
  + Täsmennetään kaivannaistoiminnan ympäristölupahakemuksen sisältövaatimuksia ja lupapäätöksen määräyksiä koskien mm. kaivannaisjätteitä.
  + Tarkistetaan kaivosten jätteenkäsittelyn vakuuden kattavuutta tavoitteena laajentaa vakuus kaivosten osalta kattamaan erityisesti vesien hallinnan ja käsittelyn, kaivostoiminnan ja sen vaikutusalueen seurannan ja tarkkailun sekä kaivosalueen kunnostamisen ja maisemoinnin.
  + Lisäksi hankkeessa voidaan tarkastella vakuuden laajentamista kattamaan kaivostoimintaan kiinteästi liittyvän teollisuuslaitoskokonaisuuden, esim. akkukemikaalitehtaan kanssa integroidun vesienkäsittelyn ja kiertotalousnäkökohdat.
  + Valmisteluaikataulu: kevät 2023–kevät 2025
* Selvitetään valtion vastuulle jääneiden KAJAK-kohteiden riskit ympäristölle ja terveydelle ja toteutetaan välttämättömät riskienhallintatoimet kiireellisyysjärjestyksessä.
* Selvitetään, millaisia esteitä ja rajoitteita sääntelyn näkökulmasta on kaivannaisjätteiden hyödyntämisessä ja tuotteistamisessa sekä miltä osin kaivannaisjätteiden ympäristöturvallisen kiertotalouden edistäminen edellyttää sääntelyn kehittämistä. Laaditaan menettelyohje toiminnanharjoittajille kaivannaisjätteiden ympäristöturvallisen kiertotalouden edistämiseen.

**4. vaikutukset (talous, työllisyys, päästövähennys, luonnon monimuotoisuus, jne)**

* Ympäristönsuojelun tason kannalta on tärkeää säätää selvästi sulkemissuunnitelmasta sekä niistä annettavista lupamääräyksistä. Suunnitelman kattavuudella on suora merkitys kaivosten jätevakuuksien mitoitukseen. Sääntelyn tarkentaminen parantaisi ennakoitavuutta niin toiminnanharjoittajien kuin viranomaisten näkökulmasta, kun lupahakemusta koskevat vaatimukset ja lupamääräysten sisältö yhtenäistyisivät eri viranomaisissa. Tämä todennäköisesti myös selkeyttää ja sujuvoittaa kaivosten ympäristöluvitusta.
* Kaivosten vakuuksien laajenemisella varmistettaisiin, etteivät erityisesti kaivosten ennenaikaisen lopettamisen (esim. maksukyvyttömyyden vuoksi) jälkeiset ympäristövastuut jää kustannettavaksi ympäristövahinkorahastosta tai viime sijassa valtion talousarviosta.
* KAJAK-kohteiden kunnostamisella poistetaan alueista aiheutuvat riskit ympäristölle, terveydelle ja turvallisuudelle. Alueet palautuvat taloudellisesti kestävään toimintaan kuten rakentamiseen, virkistyskäyttöön, metsätalouskäyttöön hiilinieluiksi tai ekologiseen kompensaatiovarantoon. Alueiden ennallistamisella edistetään lisäksi biologista monimuotoisuutta sekä turvataan vesistöjen hyvä tila.
* Kaivannaisjätteiden kiertotaloutta edistämällä vähennetään kaivannaisjätteen jätealueille loppusijoitettavan jätteen määrää, mikä puolestaan vähentää jätteistä aiheutuvia ympäristöriskejä ja -haittoja. Myös kaivannaisjätteen jätealueiden kemiallinen ja fysikaalinen vakaus paranee.

**4. Voimavara- ja muut tarpeet**

* Kaivannaisjätteitä ja kaivosten vakuutta koskeva säädösvalmisteluhanke:
  + Valmisteluvaiheen (2 vuotta) voimavaratarpeet YM:n sisäisessä virkatyössä arviolta yhteensä n. 1,5 htv (valmisteluvastuussa 2 henkilöä, muita asiantuntijoita tarpeen mukaan) sekä Kainuun ELY-keskuksen kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden erikoistumistehtävään kuuluvana resurssina yhteensä n. 0,30 htv. Tilattavat selvitykset n. 50 000 e.
  + Toimeenpanovaiheen voimavaratarpeet ELY:issä ja AVE:issa liittyvät mm. tarkentuviin lupahakemusten ja lupamääräysten sisältövaatimuksiin sekä määräysten valvontaan ja suunnitelmien määräaikaiseen päivittämiseen. Toisaalta sääntelyn tarkentuminen myös selkeyttää ja siten sujuvoittaa viranomaisten työtä.
* Suljettujen ja hylättyjen kaivannaisjätealueiden riskienhallinta:
  + 1 htv ja 1 000 000 euroa vuodessa hallituskaudella
* Kaivannaisjätteiden ympäristöturvallisen kiertotalouden edistäminen:
  + Kainuun ELY-keskuksen kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden erikoistumistehtävään kuuluvana resurssina kahden vuoden aikana yhteensä n. 0,10–0,20 htv.
  + Tarvittaessa täydentävä hanke kaivannaisjätteiden ympäristöturvallisen kiertotalouden edistämistä koskevan sääntelyn kehittämistä ja vaikutusarviointia koskien. Mahdollinen rahoitustarve selviää myöhemmin.