

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI KAIVANNAISJÄTTEISTÄ ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA**PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivannaisjätteistä annettua valtioneuvoston asetusta (190/2013). Asetuksessa ehdotetaan kaivannaisjätteitä koskevien raportointivastuiden siirtämistä Suomen ympäristökeskukselta Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Lisäksi asetuksessa selkeytettäisiin, että Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää käytöstä poistettujen vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteen jätealueiden tiedostoa ja pitää tiedosto julkisesti saatavilla. Asetuksessa myös selkeytettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuuta huolehtia kyseisten käytöstä poistettujen jätealueiden tietojen ajantasaisuudesta ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä.

Ehdotettu asetukset on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023.

PERUSTELUT**1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet**

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on ollut parantaa kaivosten ympäristönsuojelua. Kaivannaisjätteitä koskeva sääntely perustuu pääosin kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/21/EY (jäljempänä kaivannaisjätedirektiivi). Ympäristöministeriössä on käynnissä kaivosten ympäristönsuojelun parantamiseen liittyvä kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanon tarkistaminen.'

Kaivannaisjätedirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita raportoimaan komissiolle säännöllisesti direktiivin täytäntöönpanosta ja kaivannaisjätteiden jätealueella mahdollisesti tapahtuvista ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista seikoista sekä vaaratilanteista ja onnettomuuksista. Asiasta säädetään kaivannaisjätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (jäljempänä kaivannaisjäteasetus). Asetuksen 17 §:n mukaan raportoinnista Euroopan komissiolle vastaa Suomen ympäristökeskus.

Suomessa Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä Kainuun ELY-keskus) on erikoistunut kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuteen. Kainuun ELY-keskus hoitaa valtakunnallista kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden erikoistumistehtävää, jossa se antaa asiantuntijatukea muille ELY-keskuksille kaivostoiminnan ympäristöturvallisuusasioissa, järjestää koulutuksia niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille sekä hoitaa kaivannaissektorin ympäristöturvallisuuden edistämiseen liittyviä kehittämistehtäviä. Kainuun ELY-keskuksen erikoistumistehtävä on osa Lapin ELY-keskuksen ja TE-toimiston sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston yhteistä kaivoserikoistumisohjelmaa, joka käynnistyi vuonna 2015.

Kaivannaisjätedirektiivin täytäntöönpanon seuranta ja muu raportointi sekä käytöstä poistettujen ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteen jätealueiden

tiedoston ylläpito olisi tarkoituksenmukaista siirtää kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden erikoistumistehtävää hoitavalle Kainuun ELY-keskukselle. Seuraavan komissiolle toimitettavan kolmivuotisraportin määräaika on tammikuussa 2024. Kolmivuotisraportin raportointikausi päättyy huhtikuussa 2023, ja seuraavan raportin valmistelu alkaa keväällä 2023. Tästä syystä asetusmuutos olisi tarpeen toteuttaa ja saada voimaan keväällä 2023. Asetukseen toteutettaisiin samalla käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueen tiedoston ylläpitovastuuta koskevat tarpeelliset muutokset.

Asetusmuutos annettaisiin jätelain (646/2011) 26 a §:n nojalla.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä yhteistyössä Kainuun ELY-keskuksen kanssa.

Nyt ehdotettavan asetusmuutoksen lisäksi ympäristöministeriössä on käynnissä kokonaisvaltainen kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanon tarkistaminen. Kaivannaisjättesääntelyn muutostarpeiden analysoinnissa on havaittu laajoja muutostarpeita, jotka liittyvät lakitasoiseen sääntelyyn. Myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan osana syksyllä 2022 valmistuneessa selvityksessä ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:64) tunnistettiin kaivannaisjätteen jätehuolto- ja sulkemissuunnitelmaa koskevia muutostarpeita. Aikataulusyistä pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella toteutettaisiin vain kaivannaisjäteasetukseen liittyvien viranomaisvastuiden päivittämistä koskevat muutokset. Myöhemmässä vaiheessa on tarkoitus toteuttaa lakitasoiset muutokset ja niiden yhteydessä uudistaa laajemmin myös kaivannaisjäteasetusta.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

EU:n kaivannaisjätedirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön useilla eri säädöksillä. Keskeiset täytäntöönpanosäännökset sisältyvät ympäristönsuojelulakiin (527/2014), jätelakiin, maa-aineslakiin (555/1981), pelastuslakiin (379/2011), ympäristönsuojeluasetukseen (714/2014), jätteistä annettuun valtioneuvoston asetukseen (978/2021), kaivannaisjäteasetukseen sekä vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annettuun valtioneuvoston asetukseen (1022/2006).

Kaivannaisjäteasetus on annettu jätelakiin ja ympäristönsuojelulakiin sisältyvien valtuussäännösten nojalla. Kaivannaisjäteasetus uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2013 ja sitä on muutettu asetuksella 102/2015. Kaivannaisjäteasetuksessa säädetään muun muassa kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman tavoitteista ja sisällöstä, kaivannaisjätteen jätealueen perustamista, hoitoa, käytöstä poistamista ja jälkihoitoa koskevista vaatimuksista, kaivannaisjätteen hyödyntämisestä louhoksessa, suuronnettomuuden vaaran ja haittojen torjumisesta sekä kaivannaisjätteen jätehuollon seurannasta, tarkkailusta ja valvonnasta. Sääntely perustuu pääosin kaivannaisjätedirektiiviin.

Kaivannaisjätedirektiivin 18 artikla velvoittaa jäsenvaltioita raportoimaan Euroopan komissiolle direktiivin täytäntöönpanosta. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kolmen vuoden välein toimitettava komissiolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa. Jäsenvaltioiden on myös vuosittain raportoitava komissiolle tiedot kaivannaisjätteen jätealueen vakauten vaikuttavista seikoista, toiminnan seurannassa ja tarkkailussa havaituista muista seikoista, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista tai onnettomuuksia sekä mahdollisista vaaratilanteista. Raportointivastuu on säädetty Suomen ympäristökeskuksen tehtäväksi.

Komission päätöksessä 2009/358/EY säädetään vaatimuksista raportointikertomuksissa toimitettavista tiedoista sekä direktiivin täytäntöönpanoa koskevan kyselylomakkeen sisällöstä. Jäsenvaltiot raportoivat direktiivin täytäntöönpanosta ja sen parantamisen kannalta keskeisistä tiedoista sekä kaivannaisjätteen jätealueista komission toimittamille raportointilomakkeille. Raportoinnin valmisteluun kuuluu tiedonkeruuta toimivaltaisilta viranomaisilta sekä tiedon käsittelyä ja analysointia raportointikertomuksen laatimiseksi. Suomen viimeisin kolmivuotisraportti on saatavilla osoitteesta: <https://ckan.ymparisto.fi/environ-reports/kaivannaisjatedirektiivi-2006-21-ey-raportointijakso-2017-2020>.

Komissio julkaisee jäsenvaltioiden laatimien raporttien pohjalta täytäntöönpanokertomuksen. Komissio on julkaissut täytäntöönpanon seurantaan liittyen raportointikausia 1.5.2008–30.4.2011 ja 1.5.2011–30.4.2014 koskevan raportin, joka on saatavilla osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0553>. Komissio käynnisti täytäntöönpanon edistämiseksi hankkeen “Study supporting the development of general guidance on the implementation of the Extractive Waste Directive”, jonka loppuraportti julkaistiin marraskuussa 2021. Raportti sisältää yhteenvedon kaivannaisjätedirektiivin toimeenpanosta ja siihen liittyvistä haasteista. Raportissa on kuvattu tiedonkeruuprosessia, katsaus eri jäsenmaiden kaivannaissektoriin, kaivannaisjätteen jätealueisiin ja jätemääriin sekä tietoa käytöstä poistettujen ja hylättyjen kaivannaisjätealueiden inventoinnista ja kunnostuksesta eri jäsenmaissa. Raportti on saatavilla osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3f161749-5192-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-244218238>.

Kaivannaisjätedirektiivin 20 artiklan mukaan käytöstä poistetut tai hylätyt vakavaa ympäristön pilaantumista tai ympäristölle mahdollista vaaraa aiheuttavat kaivannaisjätteen jätealueet tulee luetteloida. Luetteloa on pidettävä ajan tasalla ja julkisesti saatavilla. Artikla on pantu täytäntöön kaivannaisjäteasetuksen 15 §:llä, jossa säädetään käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedostosta. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset merkitsevät tiedot käytöstä poistetuista tai hylätyistä vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista kaivannaisjätteen jätealueista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Pykälässä säädetään myös velvollisuudesta pitää käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedostoa ajan tasalla. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä siitä, kenen vastuulla on ylläpitää käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedostoa ja julkaista tiedosto, eikä siitä, että ELY-keskusten on ylläpidettävä tietoja ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä. Tiedoston päivittämisestä ja julkaistusta on tähän asti vastannut ympäristöministeriö.

Käytöstä poistettujen vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteen jätealueiden tiedoston ylläpito- ja julkaisutehtävä sekä kaivannaisjätedirektiivin täytäntöönpanoa ja kaivannaisjätteen jätealueiden vakauteen ja ympäristön pilaantumiseen vaikuttavia seikkoja ja vaaratilanteita koskevien kertomusten laatiminen ja toimittaminen Euroopan komissiolle keskitettäisiin Kainuun ELY-keskukselle. Tehtävien keskittämisestä saataisiin synergiaetuja, sillä kolmivuotisraportissa raportoidaan myös käytöstä poistetuista tai hylätyistä vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista kaivannaisjätteen jätealueista.

4 Pääasialliset vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1. Vaikutukset yrityksiin

Asetusmuutoksilla ei olisi vaikutuksia kaivannaisalan yrityksiin.

4.2 Viranomaisvaikutukset

Asetusmuutoksilla olisi vaikutuksia Suomen ympäristökeskuksen ja Kainuun ELY-keskuksen tehtäviin ja henkilöresursseihin. Raportointivastuun siirron myötä Suomen ympäristökeskuksessa ei olisi tarpeen ylläpitää kaivannaisdirektiivin täytäntöönpanoon ja kaivannaisjätehuoltoon liittyvää erityisosaamista, ja muutos vähentäisi Suomen ympäristökeskuksessa raportointiin tarvittavia resursseja. Vastuun siirron myötä Kainuun ELY-keskus vastaisi raporttien edellyttämien tietojen keräämisestä, analysoinnista ja raportin laatimisesta. Lisäksi Kainuun ELY-keskuksen tehtäväksi tulisi ylläpitää vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedostoa. Kainuun ELY-keskuksessa on erikoistumistehtävän myötä raportointiin ja tiedoston ylläpitoon tarvittavaa kaivannaisjätehuollon ja kaivannaistoiminnan ympäristönsuojelun erityisosaamista. Kolmivuotisraportointiin menee kolmen vuoden välein noin kaksi henkilötyökuukautta. Vuosittaiseen raportointiin tarvittavan työajan on arvioitu olevan vähäinen. On arvioitu, ettei tehtävien siirto merkittävästi lisäisi Kainuun ELY-keskuksen resurssitarvetta.

Asetusmuutoksella olisi vähäisiä vaikutuksia myös muihin ELY-keskuksiin. Asetuksella selkeytetään ELY-keskusten velvollisuutta pitää yllä ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueita koskevia tietoja tilanteiden ja olosuhteiden muuttuessa.

4.3. Ympäristövaikutukset

Asetusmuutoksilla ei olisi välittömiä ympäristövaikutuksia. Käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedoston ylläpitovastuun selkeyttämisellä ja vaatimuksella pitää ajan tasalla tietoja vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista käytöstä poistetuista kaivannaisjätteen jätealueista parannetaan kuitenkin osaltaan ajantasaisen ympäristötiedon saatavuutta. Ajantasaisen tiedon saatavuus on tärkeää käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden seurannan, riskien ja kunnostustarpeen arvioinnin sekä mahdollisen kunnostamisen kannalta.

5 Lausuntopalaute

Asetusluonnos on lausuttavana 12.1.2023 asti. [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

6 Säännöskohtaiset perustelut

12 §. Kaivannaisjätteen jätealueen seuranta ja tarkkailu. Pykälän 3 momentin viittaus kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) pykälään päivitetäisiin voimassa olevan lain 170 §:ään. Kyseisessä pykälässä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa viranomaiselle toiminnanharjoittajan muutoksesta. Muutos olisi lakitekninen.

15 §. Käytöstä poistettujen kaivannaisjätteen jätealueiden tiedosto. Pykälässä täsmennettäisiin käytöstä poistettujen vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteen jätealueiden tietojen ylläpitovelvollisuuksia. Voimassa olevan säännöksen mukaan ELY-keskus merkitsee ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tiedot käytöstä poistetuista tai hylätyistä vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista kaivannaisjätteen jätealueista. Säännökseen täsmennettäisiin, että ELY-keskuksen olisi ylläpidettävä tietoja jätealueista siten, että tiedot vastaavat muuttuneita tilanteita ja olosuhteita. Tällä varmistettaisiin tietojen säännöllinen päivityminen ja ajantasaisuus. Lisäksi säännökseen lisättäisiin selkeyden vuoksi viittaus ympäristönsuojelulain 222 §:ään, jossa säädetään ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tallennettujen tietojen pohjalta ylläpidetään kaivannaisjättedirektiivin 20 artiklan mukaista tiedostoa käytöstä poistetuista tai hylätyistä vakavaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavista kaivannaisjätteen jätealueista.

Pykälään lisättäisiin Kainuun ELY-keskukselle velvollisuus ylläpitää kyseistä tiedostoa ja julkaista tiedot tarpeellisilta osin.

17 §. Täytäntöönpanon seuranta. Voimassa olevan pykälän mukaan Suomen ympäristökeskus laatii kolmen vuoden välein komissiolle toimitettavan raportin kaivannaisiätiedirektiivin täytäntöönpanosta Suomessa sekä vuosittain annettavan raportin jätealueen vakautteen vaikuttavista seikoista ja seurannassa ja tarkkailussa havaituista muista seikoista, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa tai onnettomuuksia. Toiminnanharjoittajilla on asetuksen 11 §:n ja 14 §:n 2 momentin nojalla velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaisena toimiville ELY-keskuksille seikoista, joista voi aiheutua pilaantumista tai sen vaaraa tai onnettomuuksia. Pykälää muutettaisiin siten, että raportoinnista komissiolle vastaisi Kainuun ELY-keskus. Kainuun ELY-keskus keräisi tarvittavat tiedot toimivaltaisilta valvontaviranomaisilta ja ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä, analysoisi tiedot ja laatisi raportin.

7 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan x.x.2023.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.