

Intended for

Työ- ja elinkeinoministeriö

Document type

Raportti kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamista lopetus- ja jälkitoimista

Date

15.5.2020

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

KAIVOSLAIN MUKAISTEN VAKUUKSIEN KATTAMAT LOPETUS- JA JÄLKITOIMET



**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
KAIVOSLAIN MUKAISTEN VAKUUKSIEN KATTAMAT
LOPETUS- JA JÄLKITOIMET**

Project name **Colla-Terra**
Project no. **1510055350**
Recipient **Työ- ja elinkeinoministeriö**
Date **15/05/2020**
Prepared by **Tomi Rinne ja Ari Simonen**
Description **Kaivoslain mukaisten vakuuksien selvitystyö**

Ramboll
P.O. Box 25
Itsehallintokuja 3
FI-02601 ESPOO
Finland

T +358 20 755 611
F +358 20 755 6201
<https://ramboll.com>

SISÄLTÖ

1.	TEHTÄVÄ	1
2.	KAIVOSLAIN OIKEUDELLINEN TARKASTELU	1
2.1	Soveltamisala	1
2.1.1	Yleinen soveltamisala	1
2.1.2	Kaivoslain valtuutussäännökset	1
2.1.3	Suhde muuhun lainsäädäntöön	3
2.1.3.1	<i>Maankäyttö- ja rakennuslaki</i>	4
2.1.3.2	<i>Ympäristönsuojelulaki</i>	4
2.1.3.3	<i>Jätelaki</i>	7
2.1.3.4	<i>Patoturvallisuuslaki</i>	9
2.1.3.5	<i>Vesilaki</i>	9
2.1.3.6	<i>Kemikaaliturvallisuuslaki</i>	10
2.1.3.7	<i>Työturvallisuuslaki</i>	11
2.1.3.8	<i>Räjähdysainesäntely</i>	12
2.1.3.9	<i>Sähkölaitteet ja -laitteistot</i>	12
2.1.4	Suhde EU-oikeuteen	13
2.2	Käsitteet	15
2.2.1	Yleinen etu	15
2.2.2	Kaivos ja kaivostoiminta	16
2.2.3	Kaivosalue, käyttöalue ja apualueet	17
2.2.4	Lopettamistoimenpiteet	18
2.2.5	Jälkitoimenpiteet	20
2.2.6	Vakuuden määritelmä ja vakuudet muissa laeissa	20
2.2.7	Vakuuteen sisältyvät toimenpiteet	23
2.3	Kaivoslain mukaiset oikeudet	23
2.3.1	Valtaus ja malminetsintälupa	23
2.3.2	Kaivosoikeus ja kaivoslupa	23
2.3.3	Kaivosturvallisuuslupa	24
2.3.4	Hallinta- ja käyttöoikeudet	24
2.4	Kaivoslain vakuudet	25
2.4.1	Kullanhuuhdonta ja malminetsintä	25
2.4.2	Kaivostoiminnan lopettaminen	26
2.4.3	Irtaimen varallisuusarvon merkitys vakuuteen	27
2.4.4	Kaivosturvallisuusluvan merkitys vakuuteen	27
2.4.5	Soveltamisraja muihin vakuuksiin	27
2.4.6	Horisontaaliset, vertikaaliset, ajalliset ja toimivaltajaukset	27
3.	LOPETUS- JA JÄLKIHOITOTOIMENPITEET KOHTEITTAIN	28
3.1	Avolouhokset	28
3.1.1	Rakennusten ja rakennelmien poistaminen	28
3.1.2	Muut toimenpiteet kaivosalueella ja apualueella	29
3.2	Maanalaiset kaivokset	30
3.2.1	Rakennukset ja rakennelmat	30
3.2.2	Muut toimenpiteet kaivosalueella ja kaivoksen apualueella	30
3.3	Maapohja ja vedet	31
3.4	Jäte- ja sivukivialueet kaivoslain nojalla	31
3.4.1	Kaivannaisjätealueet	31
3.4.2	Sivukivialueet	32
3.5	Jälkitoimet	32

3.6	Vakuuden vapauttaminen	32
4.	CASE-TARKASTELU	33
4.1	Polvijärven Karnukka	33
4.1.1	Oikeudet ja luvat	33
4.1.2	Määräysten ja vakuuksien tarkistus	34
4.1.3	Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet	34
4.2	Kylylahti	35
4.2.1	Oikeudet ja luvat	35
4.2.2	Määräysten ja vakuuksien tarkistus	35
4.2.3	Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet	36
4.3	Kittilän Suurikuusikko	36
4.3.1	Nykyiset oikeudet ja luvat	36
4.3.2	Määräysten ja vakuuksien tarkistus	39
4.3.3	Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet	39
4.4	Ihalaisen kalkkikaivos	39
4.4.1	Oikeudet ja luvat	39
4.4.2	Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet	41
4.5	Yhteenveto kaivosyhtiöiden haastatteluista	41
4.6	Muut kaivokset	41
5.	KONKREETTISET LOPETUS- JA JÄLKITOIMENPITEET	46
5.1	Kaivoslain 143 §:n mukaiset toimet	46
5.1.1	Kaivosalueen ja apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon	46
5.1.2	Kaivosalueen ja apualueen kunnostus	47
5.1.3	Siistiminen	47
5.1.4	Maisemointi	48
5.1.5	Muut kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet	48
5.2	Louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistaminen	48
5.2.1	Kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistaminen	48
5.2.2	Rakennusten ja rakennelmien poistaminen	49
6.	YHTEENVETO	49

KARTAT, KAAVIOT JA TAULUKOT

Kaavio 2-1	Kaivoslain oikeudet Suomen varallisuusjärjestelmässä	24
Kartta 4-1	Karnukan kaivopiiri (ruskea) ja laajennusalue (violetti) (GTK 2020)	33
Kartta 4-2	Kylylahden kaivopiiri 3593 (ruskea), pohjoislohkot 3593A, eteläiset 3593B (GTK 2020)	35
Kartta 4-3	Suurikuusikon kaivopiiri (ruskea) ja laajennusalue (violetti) (GTK 2020)	37
Kartta 4-4	Ihalaisen kaivopiiri (ruskea) ja laajennusalue (turkoosi) (GTK 2020)	40

1. TEHTÄVÄ

Toimeksiantona on laatia selvitys kaivoslain mukaisten vakuuksien riittävydestä ja määrittelyperusteista lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteiden yhteydessä. Selvityksessä yksilöidään kaivoslain mukaisten vakuuksien konkreettiset määrittelyperusteet, jotka muodostuvat kaivoslain nojalla annettujen velvoitteiden mukaisista toimenpiteistä. Selvityksessä tarkastellaan kaivosvakuussääntelyä neljän esimerkkikaivoksen avulla arvioimatta lainvoimaisten ja oikeusvoimaisten päätösten vakuusratkaisujen riittävyttä ja ottamatta kantaa vakuuksien määrään. Selvityksen pohjalta muodostetaan konkreettinen ja selkeä kuva kaivosvakuutta määritettäessä huomioon otetavista yksittäisistä tekijöistä.

2. KAIVOSLAIN OIKEUDELLINEN TARKASTELU

2.1 Soveltamisala

2.1.1 Yleinen soveltamisala

Vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisella kaivosoikeudella saatiin oikeus kaivoskivennäisten hyväksi käyttämiseen ja kaivospiirimääräys oli verrannollinen "lunastuslupaan", jonka mukainen hallinta toteutettiin kaivospiiritoimituksessa (lunastustoimitus). Kaivosoikeus oli konsessiotyyppinen oikeus eikä soveltamisalaa ollut erikseen määritelty.

Nykyisessä kaivoslaissa (621/2011) siirryttiin muiden lakien tavoin oikeuksista lupiin ja säädettiin erikseen (2 §) soveltamisalasta

1. kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintä¹
2. kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntäminen
3. kullanhuuhdonta valtion omistamalla alueella
4. **kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen liittyvän toiminnan lopettaminen**
5. kaivostoimitus.

Selvityksen kannalta kohta 4 on relevantti. Soveltamisalaan kuuluvaksi ei uudessa kaivoslaissa ole säädetty kaivosaluelunastuslupaa eli oikeutta käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena. Se sisältyi aiemmin kaivosoikeuteen, mutta käyttöalueen hallinnan saaminen edellyttää nyt erillisen valtioneuvoston lunastusluvan sekä rajoitettu käyttö- tai muu oikeuden saaminen kaivoksen apualueeseen Tukesin luvan. Lunastusluvan tai muun käyttöoikeuden saaminen ovat kaivostoimituksen edellytyksiä, mutta ne eivät sisälly kaivostoimitukseen (toimitusmenettely). Kaivoslaissa kuitenkin säädetään myös lunastuksesta.

2.1.2 Kaivoslain valtuutussäännökset

Kaivoslaissa on valittu pykäläkohtainen valtuutusmekanismi, joka tekee asetuksen laatimisesta hankalampaa, koska se rajaa mm. kaivosasetuksen (391/2012) soveltamisalaa. Vaihtoehtoina ovat olleet yksi erillinen tai lukukohtaiset valtuutussäännökset.

Kaivoslain 34.7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupahakemuksesta, ml. kaivoslain 34.2 §:n 7) kohdan mukaisesti toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä.

¹ Vanhan kaivoslain (503/1965) mukaan kaivoskivennäisiin kohdistuvaan tutkimustyöhön (kuivattaminen, kaivaminen, koelouhinta, syväkairaus, koerikastus, näytteenotto jne. sekä analysointi, koerikastus ja -sulatus, tutkimuslaitteet ja -rakennelmat) tarvittiin valtaus. Kaivoskivennäisten sijaan hyödynnetään kaivosmineraaleja, joiden alaryhmiä ovat alkuaineet, mineraalit ja kivilajit.

Kaivoslain 143 §:n (alueen kunnostaminen) nojalla kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apu-alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Kaivostoiminnan harjoittajan on poistettava kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahdessa vuodessa kaivostoiminnan päättymisestä ilman kiinteistön omistajan suostumusta (144 §).

Alueen kunnostamis- ja poistamistoimenpiteiden (143-144 §) ilmoitusmenettelystä (145 §) voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, samoin poistamisesta (144 §). Alueen maisemoinnista, siistimisestä ja kunnostamisesta yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon (143 §) ei voisi säätää asetuksella. Kaivoslain 144.3 §:n nojalla voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta. Valtuutus ei koske laitteistoja ja laitteita, jotka mielletään kuuluvan enemmän kaivosturvallisuuslupaun. Lopputarkastuksesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä (146 §).

Kaivoskarttapykälään (119 §, koskee kaivosta ja kaivosaluetta, mutta ei apualuetta) ei liity kaivostoiminnan lopettamista, joten valtioneuvoston asetuksella ei voisi ohjata merkitsemään lopettamistoimi- ja jälkihoitoalueita kaivoskarttaan. Tarkempia määräyksiä voidaan kaivoslain 136 §:n nojalla antaa valtioneuvoston asetuksella myös kaivoksen laitteistojen ja laitteiden sijoituksesta, mutta ei niiden pysyttämistä tai poistamisesta kaivostoimintaa lopetettaessa. Lisäksi kaivoslain 139 §:n nojalla tarkastuslaitoksen velvollisuuksiin kuuluvat käyttöönotto- ja määräaikaistarkastukset, mutta eivät lopettamiskatselmukset.

Kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä ja siinä annettavista määräyksistä ei voi antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella (147-148 §). Lopettamispäätösmääräysten mukaisesta kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista ei voi antaa asetuksella tarkempia määräyksiä, mutta Tukes voi antaa määräyksiä korjaavista toimenpiteistä (150 §). Kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta kaivosturvallisuusluvassa ei voi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä (125 § 5) kohta). Kaivosturvallisuuden määräaikaisvalvonta ei koske kaivostoiminnan lopettamisen jälkeistä aikaa, joten lopettamisen jälkeisestä valvonnasta ei voi antaa määräyksiä asetuksella (154 §).

Nykyisessä kaivosasetuksessa (391/2012) on lisätty vaatimuksia tutkimustyöselostukselle ja tutkimuksen tietoaisteille: niihin on sisällyttävä alueen mineraalivarantoarvio (yleisesti käytetyn standardin mukaisesti) ja arvio alueen malmipotentialista. Se lisäisi mahdollisuuksia ennakoida lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteitä, jos vakuusvaatimukset perustuisivat mallinnusten arviointeihin. Ennakointia on vaadittu uusimmassa oikeuskäytännössä. Vakuusratkaisut perustuvat taloudellisesti toteuttamiskelpoisten investointiratkaisujen mukaisiin toimenpiteisiin, joiden mukaisesti kunnostamis- ja lopettamistoimenpiteitä sekä vakuuksia ajanmukaisesti päivitetään.

Valtioneuvoston asetuksella *voidaan antaa* tarkempia määräyksiä:

1. lupahakemuksessa kerrottavista toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä
2. poistamistoimenpiteistä eli louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta (kaksi vuotta, ellei omistajan suostumusta)
3. kunnostamis- ja poistamistoimenpiteiden ilmoitusmenettelystä

Valtioneuvoston asetuksella *ei voi antaa* tarkempia määräyksiä:

1. kunnostamistoimenpiteistä eli alueen maisemoinnista, siistimisestä ja kunnostamisesta yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon
2. kaivoksen laitteistojen ja laitteiden poistamisesta kaivostoimintaa lopetettaessa, sisältyy kunnostamistoimenpiteisiin (siistiminen, kunnostaminen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon)
3. kaivoksen lopettamiseen liittyvistä kunnostamis- ja poistamistoimenpiteitä edellyttävien kohteiden merkitsemisestä kaivoskartassa
4. kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä ja siinä annettavista määräyksistä
5. lopettamisen jälkeisestä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä
6. kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta kaivosturvallisuusluvassa
7. lopettamisen jälkeisestä kaivosturvallisuuden määräaikaisvalvonnasta

2.1.3 Suhde muuhun lainsäädäntöön

Vanhassa kaivoslaissa (503/1965) oli mainittu vain luonnonsuojelulain noudattaminen, mutta se ei tarkoittanut, ettekö muita säännöksiä olisi tarvinnut noudattaa muissa menettelyissä ja niiden mukaisia asioita ratkaistaessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvan kaivoslain (621/2011) mukaista asiaa ratkaistaessa ja sen mukaan toimittaessa *sovelletaan* mm. ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvia luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (YSL, 527/2014), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (587/2011) ja maastoliikennelakia (1710/1995), työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisalaan kuuluvaa ydinenergialakia (990/1987), opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa muinaismuistolakia (295/1963), sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvaa säteilylakia (859/2018) sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvaa poronhoitolakia (848/1990) ja patoturvallisuuslakia (494/2009). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvaa työturvallisuuslakia (758/2002) ei ole mainittu.

Sääntely asettaa poikkeuksellisen vaatimuksen eri lainsäädännöalojen tuntemisesta ja hämärtää viranomaisten toimivaltaa. Lausunntomenettelyllä Tukes voi tarkistaa soveltamisalojen rajauksia, mutta ei ryhtyä tulkitsemaan muiden lakien sisältöä tai ryhtyä niiden mukaisiin lupa- ja valvontamenettelyihin. Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (1261/2010) 2 §:ssä säätää kemikaaliturvallisuuden ja kaivostoimintaan liittyvät viranomaistehtävät Tukesin tehtäviin. Tehtävien jakoa Tukesin toimialoilla ei ole tarkennettu asetuksessa (1266/2010). Muiden lakien viranomais-tehtävät ympäristönsuojelun, jätteenkäsittelyn, työturvallisuuden jne. aloilla jäävät Tukesin tehtävien ulkopuolelle.

Kaivoslain sanamuodosta poiketen osaa em. laeista (erämaalaki, poronhoitolaki, maastoliikennelaki) sovelletaan kaivoslain mukaisessa asiassa noudattaen myös luonnonsuojelulakia (ns. läpäisyvaikutus), osaa kuitenkin erillisissä muiden toimivaltaisten viranomaisten menettelyissä (ympäristönsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, vesilaki, säteilylaki, ydinenergialaki, patoturvallisuuslaki), joissa ei ole säädetty toimivaltaa muille viranomaisille. Mainitut lait ja toimivaltaisten viranomaisten päätökset on kaivoslain 3 §:n mukaisesti otettava huomioon kaivoslain 2 §:n soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, kuten toiminnan lopettamisessa. Kaivoslaki ei sulje pois muita lakeja, vaikka Tukes ei itse niitä soveltaisi. Muista laeista maa-aineslaki (555/1981) sulkee pois kaivoslain nojalla louhittavat maa- ja kallioperän aineet. Tämä selvityksen kannalta merkityksellistä on kaivoslain suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin, ympäristönsuojelu- ja jätelakeihin, kemikaaliturvallisuuslakiin, vesilakiin ja patoturvallisuuslakiin sekä räjähdysaineita sekä sähkölaitteistoja ja -laitteita koskevaan sääntelyyn.

2.1.3.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kaivoslupa voidaan myöntää vain, jos kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty ja kaivostoiminta perustuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan (maakunta-, yleis- tai asemakaava) taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kaivoslain 5 §:n kaivostoimintamääritelmän perusteella kaivostoiminnan lopettamisessa ei otettaisi huomioon oikeusvaikutteista kaavaa. Kaavoitettu käyttötarkoituksen muutos toiminnan loputtua vaikuttaa silti siihen, miten kaivosyhtiö voi omaa maataan käyttää ja kuinka se toisen maa-alueella toiminnan loppuessa ottaa huomioon uuden käyttökartoituksen.

Teollisessa toiminnassa toiminnanharjoittaja on vastannut esim. ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua maaperän pilaantumisen kunnan kaavoittaman teollisen käyttötarkoituksen mukaisen vapaaehtoisen käytön mukaisesti, mutta ei siltä osin kuin puhdistustarve perustuu kaavan vanhan tai uuden käyttötarkoituksen mukaisiin ankarampiin vaatimuksiin. Kaivoslaissa on kuitenkin lähdettävä siitä, että lopettamis- ja jälkitoimenpiteet johtaisivat kunnostetun ja siistityn alueen palauttamiseen soveltuvien osin vanhan käyttötarkoituksen mukaisessa yleisen turvallisuuden edellyttämässä kunnossa, koska alue on pakkotoimin lunastettu omistajalta. Tukesin mahdollisuus kieltää maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien purkaminen (kaivoslain 144 §) tarkoittaa kuitenkin, että kaivoksen hyödyntämismahdollisuus loppuun saakka tulisi säilyttää.

Maankäyttö ja rakennuslaissa säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä (2 §). Kaavat on otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä mm. kaivoslain nojalla ympäristön käytön järjestämisestä (3 §). Rakennuksen rakentaminen edellyttää rakennuslupaa ja rakennelman rakentaminen toimenpidelupaa (125-126 §) sekä asemakaava-alueella rakennuksen purkaminen purkamislupaa² ja maiseman muuttaminen maisematyölupaa (127-128 §). Purkamisessa syntyvät jätteet kuuluvat kiinteistöoikeudellisen aineisosa- ja tarpeistosuhteen katketessa kuitenkin jätelain soveltamisalaan. Kaivoslain rakennukset ovat samoja kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettut rakennukset, jotka voivat olla myös maan alla. Kaivoslain rakennelma -käsitettä tulkitaan kuitenkin laajempaan kuin vain toimenpideluvan varaiset luetteloidut (tyyppipakko) rakennelmat.

Kaivoslain 144.1 §:n määritelmää "maan pinnalla" voi tulkita kahtalaisesti: joko maan alla olevia rakennuksia ja rakennelmia ei lainkaan tarvitse purkaa (vain soveltuvien osin siistiä pois), tai sitä, että velvollisuus koskee myös maanalaisia rakennuksia ja rakennelmia, jotka eivät saisi olla edes kahta vuotta purkamatta. Lainkohdan perusteluiden mukaan velvollisuus ylipäättään koskee vain maan pinnalla olevia rakennuksia ja rakennelmia.³ Maanalaiset rakennelmat kuuluvat siten kaivoslain 143 §:n soveltamisalaan, vaikka ne olisivat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia rakennelmia.

2.1.3.2 Ympäristönsuojelulaki

Kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa sovellettaisiin mm. ympäristönsuojelulakia (kaivoslain 3 §). Kaivosviranomaisella ei kuitenkaan ympäristönsuojelulain mukaan ole toimivaltaa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Ympäristönsuojelulaissa säädetään päästöjen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemisestä ja jätteen käsittelystä. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan kaivos- ja siihen liittyvään teolliseen toimintaan, koska siitä aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista ja syntyy jätettä (ks. 2 §). Kaivostoiminta sekä malmin tai mineraalin rikastamo sekä kaivoslupa perustuen louhitun sivukiven murskaus edellyttävät ympäristölupaa liitteen 1

² Viittaus MRL 127 §:n purkamisilmoitukseen tai -lupaan myös HE 273/2009 vp s. 150.

³ Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. TEM julkaisu 26/2008. Alun perin 125 §:n perustelut s. 134. HE 273/2009 vp s. 150. Perustuu kaivoslain (503/1965) 51.1 §:ään.

sarakkeen 2 kohtien 7 a), b) ja c) perusteella. Nämä luvanvaraisuudet eivät perustu EU-oikeuteen vaan ne ovat kansallisia ratkaisuja.

Ympäristönsuojelulain nojalla on laadittava riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma, ellei "vastaavaa suunnitelma" ole laadittu kemikaaliturvallisuuslain (390/2005), pelastuslain (379/2011), kaivoslain (621/2011) tai muun lain nojalla. Kaivoslaissa (115 §) on kaivosturvallisuusluvan osana kaivoksen sisäinen pelastussuunnitelma, joka voi myös korvata YSL 15 §:n suunnitelmaa. Patoturvallisuuslain (494/2009) 12 §:n mukaan padosta aiheutuvan vahingonvaaran selvittämiseksi 1-luokan padon omistajan (ja muunkin padon omistajan Patoturvallisuusviranomaisen päättäessä) on laadittava vahingonvaaraselvitys, joka korvaa patoturvallisuuslupaa edellyttävien rikastushiekka-altaiden osalta varautumissuunnitelman. Laajamittaiselle (luvanvaraiselle) kemikaalien varastoinnille ja käsittelylle tarvitaan vähintään sisäinen pelastussuunnitelma (kemikaaliturvallisuuslain 28 §).

Ympäristönsuojelulaissa säädetään päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisestä eli soveltamisala ei ole sama kuin kaivoslaissa, vaikka kaivosturvallisuus voi välillisesti vaikuttaa päästöihin. Ympäristönsuojelulain soveltamisala on osin päällekkäinen kemikaali- ja patoturvallisuuslakien kanssa.

Kaivoslain 108 §:n nojalla on asetettava lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Huomioon ottaminen tarkoittaa toimenpiteiden ja vakuuden tarpeellisuusvaatimus huomioiden toissijaisuutta suhteessa eri lakien osin päällekkäisiin soveltamisaloihin. Kaivoslain lopetus- ja jälkitoimenpiteitä ei voi laajentaa ympäristönsuojelulain soveltamisalaan, koska se ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan eikä siten Tukesin toimivaltaan.

YSL 59 §:n nojalla jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava asianmukaisen jätehuollon, seurannan ja tarkkailun lisäksi vakuus:

1. toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi
 - a. YSL 94 §:n yleinen vastuu toiminnan lopettamisen jälkeen ei jätteitä lukuun ottamatta sisälly vakuuteen
 - b. kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 14 §:n mukaan kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamisesta ja sen jälkeen toteutettavasta jälkihoidosta määrätään ympäristöluvassa tai YSL 94.3 §:n nojalla annettavassa päätöksessä⁴

Kaatopaikan ja kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta (jos toiminnanharjoittaja ei osoita muuta riittäväksi):

2. sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta
3. suotovesien ja -kaasujen käsittelystä ja
4. muusta jälkihoidosta
5. jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta "tydyttävään tilaan" (vertailutietoina voidaan käyttää PIMA-asetusta (214/2007) ja jätelain (646/2011) roskaamis säännöksiä).

Toimenpiteistä paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT)⁵ kuuluu ympäristönsuojelulain ja jätelain soveltamisalaan. Jätealueen kemiallinen ja fysikaalinen stabiliteetti, ekologiset vaikutukset, vesienkäsittely ja jätealueen maisemointi kuuluvat jätevakuuden piiriin. Ympäristölupa myönnetään vain, jos toiminta täyttää myös jätelain sekä sen nojalla annettujen säännösten, kuten kaivannaisjäteasetus (190/2013), vaatimukset (YSL 48.2 §). Ympäristönsuojelulain ja jätelain

⁴ Esimerkkilaskelma toimenpiteineen mm. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä 19.9.2017 Nro 74/2017/1 s. 47-49.

⁵ BAT:n taustalla oleva BAT-referenssidokumentti "Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industries (2018)"

nojalla annetussa kaivannaisjäteasetuksessa kaivannaisjätealueen rakenteet ovat ”ympäristökuormituksen hallintaan tarpeellisia rakenteita” ja myös ”fyysinen vakaus” on varmistettava (190/2013, 7 § 3 kohta ja 14.2 §). Maisemointi ei sisälly ympäristönsuojelulain soveltamisalaan, mutta se sisältyy jätelain ja kaivannaisjäteasetuksen (14.3 §) soveltamisalaan.

Jätevakuuden määrän on vastattava koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen ja jälkihoito arviointihetkellä aiheuttaisivat (YSL 60 §). Kaivannaisjätteen jätealuetta koskevan vakuuden määrän arvioinnissa on sen lisäksi otettava huomioon

1. jätealueen luokitus
2. sijoitetun jätteen ominaisuudet
3. maa-alueen tuleva käyttö (jätealueen tuleva käyttö)
4. liitteen 5 muut seikat
 - a. todennäköiset ympäristö- ja terveysvaikutukset
 - b. jätealueen kunnostamistarve, ml. sen tuleva käyttö.
 - c. ympäristönormit ja -tavoitteet, ml. fyysinen vakaus, maaperän ja vesien laatua koskevat vähimmäisvaatimukset sekä epäpuhtauspäästöjen enimmäispitoisuudet.
 - d. tekniset toimet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti jätealueen vakauden varmistamiseksi ja toimet ympäristövahinkojen rajoittamiseksi
 - e. toimet tavoitteiden saavuttamiseksi jätealueen käytöstä poistamisen aikana ja sen jälkeen, ml. tarvittaessa maaperän kunnostaminen, jälkihoito ja seuranta sekä biologisen monimuotoisuuden palauttamiseen liittyvät toimet.
 - f. vaikutusten ja lieventämistoimien kesto
 - g. riippumaton ja pätevä arvio maaperän kunnostamis-, käytöstäpoisto- ja jälkihoitokustannuksista
5. vakuudella katettavien toimien riippumaton arviointi

Kaivannaisjätteen jätealue on kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 14 §:n nojalla poistettu käytöstä, kun ELY-keskus on tarkastanut jätealueen ja hyväksynyt käytöstä poistamisen todettuaan, että jätealue ja sen vaikutusalueella oleva maa-alue on palautettu tyydyttävään tilaan ja että annettuja lupamääräyksiä on noudatettu. YSL 94 §:n nojalla toiminnan lopettamiselle on annettava tarvittavat ympäristövaikutuksiin ja niiden tarkkailuun liittyvät määräykset, jotka liittyvät myös räjähteisiin ja muuhun kemikaaliturvallisuuteen sekä jätteisiin.

Juridisesti luiskaukset, aidat ja kaivannaisjätehuoltoon liittymättömät rakenteet jäisivät kaivoslain soveltamisalaan siltä osin kuin ne eivät sisältyisi kaivannaisjäteasetuksen mukaiseen fyysiseen stabiliteetin varmistamiseen. Stabiliteetti estää mm. romahtamisen, luiskaukset ja aidat mahdollistavat turvallisen liikkumisen alueella. Ympäristönsuojelurakenteet, kuten meluvallit, sisältyvät ympäristönsuojelulain soveltamisalaan, koska niitä ei tarvita kaivoslain nojalla. Ympäristöluvuissa on käsitelty myös mm. meluvallien luiskaus ja fyysinen stabiliteetti.⁶ Ne voisivat tapauskohtaisesti liittyä myös yleiseen turvallisuuteen tai maisemointivelvoitteeseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n näkökulmasta ne eivät ole rakennelmia vaan poikkeuksellisesti maisematyölupaa edellyttäviä maansiirtotöitä (kaivosalueella ei yleensä tarvita lupaa).

Kemikaalisääntely sisältyy osin päällekkäisenä ympäristönsuojelulain säännöksiin (YSL 7-9, 15-19, 112, 114 §, implisiittisesti myös mm. 48-49, 52-53 ja 94 §). Kemikaalituotteiden varastoinnin ja käytön aiheuttamille vaaroille ei edellytetä vakuutta kemikaaliturvallisuus- ja ympäristönsuojelulaeissa toiminnan aikana tai sen loputtua. Kemikaalituotteet ovat varallisuusarvoista irtainta omaisuutta, joka voidaan käyttää muualla tai myydä muualle. Jos kaivosyhtiö omistaa

⁶ Länsi-Suomen ympäristölupaviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut päättyen ratkaisuun KHO 31.12.2007 taltio 3448.

alueen, se voi alueen uuden käyttötarkoituksen salliessa jatkaa mm. varastointia noudattaen muuta lainsäädäntöä.

YSL 68 §:n nojalla annetaan oikeus jäteveden johtamiseen toisen maa- tai vesialueella. Käyttöoikeuden myöntäminen toisen alueeseen on koskenut kaivospiirin ulkopuolella sijainneita alueita ja nykyään apualueen ulkopuolista aluetta, jolla omistaja ei ole antanut suostumusta ojalle tai viemäriputkelle. Ympäristöluvassa määrättävän ojan tai viemäriputken rakentamiseen ja kunnossapitoon sovelletaan vesilain 5 luvun 13 §:ää (YSL 68-69 §). Ympäristö- tai vesiluvassa määrättyyn käyttöoikeuteen perustuvaa putkea ei voi määrätä purettavaksi kaivoslain nojalla.

Sopimuksen nojalla rakennettavan ojan tai putken osalta sovelletaan sopimusta, joka voi olla luonteeltaan kaivosyrittäjille annettava erityinen oikeus (määräaikaisuus) taikka kaivospiiriä tai kaivosaluetta ja apualueita (kiinteistöä) palveleva rasitetyyppinen oikeus (yleensä pysyvä). Kaivoslain mukainen käyttö-, kaivos- ja apualueiden oikeus on erillinen ympäristönsuojelulain mukaisesta oikeudesta ja sopimukseen perustuvasta oikeudesta. Kaivoksen lopettamistoimet ja niistä annettavat määräykset eivät koske kaivoslaissa säädettyjen oikeuksien toteuttamista varten perustettujen alueiden ulkopuolisten alueiden oja ja viemäreitä. Aluehallintovirasto tarkastelee ympäristölupamenettelyssä mm. kaivospiirin rajoja määritelläkseen, mille alueella tarvitaan sopimus tai YSL 69 §:n määräys.

Diskonttausta ei enää hyväksytä vakuuden määrän arvioinnissa, koska maksukyvyttömyystilanteissa velvollisuudet voivat realisoitua koska tahansa. Arvonlisäverovero on korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuksi otetun hajajäätö päätöksen mukaisesti lisättävä vakuuden määrään (KHO:2017:24, KHO 15.2.2017 taltio 603). Vakuuksissa ei käytetä indeksiä, mutta vakuuksien määrää voidaan nostaa ylös käsiteltäessä lupa-asiaa uudelleen niin, että se vastaa käsittelyhetkellä arvioitavissa olevia kustannuksia. Ympäristönsuojelulaissa on luovuttu määräaikaistarkastuksista (YSL 71 §) eikä lopettamissuunnitelman hyväksyminen mahdollista jäteveden asettamista tai määrän korottamista, jolloin ELY-keskukset ovat vaatineet kaivoslain mukaisten vakuuksien soveltamisalan laajentamista jäteveden vakuuksien soveltamisalalle.

Ympäristönsuojelulain ja sen jäteveden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä ei voi pitää kaivoslain nojalla yksityisten ja yleisten etujen turvaamiseksi tarpeellisina toimenpiteinä. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain ja samalla myös jätelain soveltamisalojen rajaukset ovat olleet epäselviä.⁷

2.1.3.3 Jätelaki

Kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa ei eksplisiittisesti sovelleta jätelakia. Kaikki käytöstä poistetut kemikaalit, rakennus- ja purkujätteet, räjäytysjätteet, kaivannaisjätteet jne. sisältyvät jätelain (646/2011) soveltamisalaan. Kaivostoiminnassa jätelakia sovelletaan yleensä ympäristönsuojelulain kautta, koska kaikilla kaivoksilla on ympäristölupa.

Jäteasetuksen (179/2012) 1 §:n mukaan purkujätteellä tarkoitetaan rakennuksen tai muun kiinteän rakennelman purkamisessa syntyviä jätteitä, joista on säädetty tarkemmin jäteasetuksen 15-16 §:ssä. Jäteasetuksen liitteessä 4 on jäteluettelo, jonka nimikeryhmässä 01 ovat mineraalien tutkimisessa, hyödyntämisessä, louhinnassa sekä fysikaalisessa ja kemiallisessa käsittelyssä syntyvät jätteet.⁸ Liitteen jäteluettelolla ei saa poiketa komission jäteluettelopäätöksestä

⁷ HE 273/2009 vp. "Velvollisuus täydentäisi ympäristönsuojelulain 90 §:ssä säädettyjä, toiminnan lopettamisen jälkeisiä velvoitteita, jotka koskevat muun muassa kaivosten jätealueita ja rikastushiekka-aitaita." YmVL 7/2010 vp lausunto ja KHO:2017:177 (KHO 22.11.2017 taltio 6028).

⁸ Mineraalien, metallimineraalien jne. louhinta, metallimineraalien fysikaalisessa ja kemiallisessa käsittelyssä syntyvät jätteet jne.

2014/955/EU, joten liite on luonteeltaan informatiivinen (säädöskokoelma) eikä liity täytäntöönpanoon. Kaivostunneleihin sijoitetut jätteet on luvitettu ympäristönsuojelu- ja jätelakien nojalla ilman vakuuksia.⁹ Luvattomien jätteiden poistamiseen liittyvät menettelyt ovat ympäristönsuojelulaissa säädettyjä hallintopakkomennettelyitä.

Valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013) on annettu ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla. Asetuksen määräykset eivät koske kaivoslain mukaisia lopettamistoimia. Ympäristönsuojelulaissa on säädetty myös kaivannaisjätteiden käsittelyä koskevasta vakuudesta. Kaivoslakia ei sovelleta. Siistimistoimen ja jätelain roskaamiskiellon raja on kuitenkin epäselvä, koska roskaamiseen ja siisteyteen on puututtu myös teollisuusalueiden ympäristövalvonnassa. Koska asiasta on jo säädetty jätelaissa, kaivoslain nojalla määräyksiä voinee jätelain roskaamiskiellon lisäksi pitää yleisen ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisina, jos kaivos- tai apu-alueella olisi roskaa myös toimintaa lopetettaessa.

Nykyinen jätelain 72 §:n roskaamiskiello (perustuu vanhan jätelain (1072/1993) 4 lukuun, HE 77/1993) kieltää jättämästä ympäristöön jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä sekä päästämästä ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskaamiskiello ei lähtökohtaisesti sovellu kiinteisiin rakenteisiin, joita ei ole purettu. Ne eivät ole myöskään purkujätettä. Ne eivät aiheuta sellaisenaan roskaamiskiellon vastaista seurausta (maisema, viihtyisyys, vaara jne.). Roskaajan ja toissijaisesti mm. haltijan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue (73-74 §).

Jätelain roskaamiskiellon ja ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskiellon suhde on osin epäselvä. Maaperässä olevat roskat ovat jätettä, aineen ja maamassan seos voi maaperässä (kiinteistön ainesosa) olla jätettä.¹⁰ Kaivoslain lopetustoimissa kyse on käyttöoikeuden päättymisestä ja sen mukaisista uuden käyttötarkoituksen mahdollistavista kunnostamis-, siistimis- ja poistamistoimista, jotka vaikuttavat roskaamiskiellon kanssa päällekkäisiltä. Jätelain valvontaviranomaisen toimivalta roskaamiskiellossa ei pääty siihen, että kaivostoiminta loppuu.

Koneet ja laitteet eivät lähtökohtaisesti sovellu maanomistajan käyttöön ja ne olisivat uudelle omistajalla roskaa ja laitteita, joten niiden poistaminen alueelta kaivoslain siistimisvelvoitteen nojalla ennen maa-alueen hallinnan siirtoa on perusteltua. Rajaus on hyvin epäselvä, koska epäkuntoiset koneet ja laitteet on joko korjattava tai poistettava käytöstä. Jos ne on poistettu käytöstä ennen alueen palautumista omistajalle, ne ovat myös kaivostoiminnan harjoittajalle jätettä (jätelain 5 §). Toimivaltaisista viranomaisista olisivat jätelain 126 §:n valvontaviranomainen (kaivostoiminnassa ELY-keskus) ja kaivoslain 156 §:n valvontaviranomainen Tukes. Jätelain 2-3 §:n soveltamisala rajauksineen näyttäisi estävän kaivoslain päällekkäisen soveltamisen jätteisiin, vaikka käytännössä se ei olekaan estänyt. Jo ennen toiminnan lopettamista käytöstä poistetut koneet ja laitteet ovat jo kuuluneet jätelain soveltamisalaan, muut myös kaivoslain soveltamisalaan. Kaivoslain siistimisvelvoite estää roskaamiskiellon vastaisen tilanteen syntymisen, jossa alueen haltija voisi joutua toissijaiseen vastuuseen.

⁹ Mm. Pohjois-Suomen ympäristöluovavirasto 18.9.2007 Nro 85/07/02 ja siihen liittyen aluehallintoviraston päätös PSAVI Nro 74/2017/1. Kaivoksessa olevan tavanomaisen jätteen tulisi täyttää kaatopaikka-asetuksen 27-31 §:n ja liitteen 3 kohdan 2 taulukoiden 4-6 vaatimukset. Kaatopaikka-asetuksen 33 §:ssä ovat maanalaiseen sijoituspaikkaan hyväksyttävän jätteen kelpoisuusvaatimukset (1999/31/EY ((EU) 2018/850) liite II ja neuvoston päätös 2003/33/EY liite A vaatimukset maanalaiselle varastolle). Kaatopaikan jälkihoidosta ja tarkkailusta säädetään kaatopaikka-asetuksessa. Ympäristöluvanvaraisten kaatopaikkojen (yli 25 000 tonnia) tarkkailuajasta ja vakuuksista säädetään ympäristönsuojelulaissa.

¹⁰ EY-tuomioistuimen tuomio 7.9.2004 asiassa C-1/2003.

2.1.3.4 Patoturvallisuuslaki

Vanhan kaivoslain 57 §:n nojalla kaivostyön harjoittajan on kaivos- ja työturvallisuussäännöksiä noudattaessaan huolehdittava erityisesti siitä, että kaivos- ja rikastustoimintaan liittyvät padot jatkuvasti pysyvät asianmukaisessa kunnossa ja että niiden rakenteesta, laadusta ja käytöstä. Tuolloin oli 1.10.2009 saakka voimassa vanha patoturvallisuuslaki (413/1984), joka ei kuitenkaan koskenut sellaisia patoja, joihin sovelletaan kaivoslain (503/65) säännöksiä. Uutta patoturvallisuuslakia (494/2009) kuitenkin sovellettiin kaivoslain turvallisuussäännösten kanssa rinnakkain. 13.6.2008 tuli voimaan kaivannaisjäteasetus (379/2008, korvattu kaivannaisjäteasetuksella 190/2013), jota myös sovellettiin jätepatoihin.

Kaivosviranomainen ei ole patoturvallisuuslaissa (494/2009) säädetty viranomainen, mutta kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa sovellettaisiin, ei vain noudatettaisiin, mm. patoturvallisuuslakia. Patoturvallisuuslaissa tarkoitettu pato voi olla samalla vesilaissa säädetty vesistöpato (mm. kuivatushankkeessa kaivosta varten) taikka ympäristönsuojelu- ja jätelaeissa säädetty rikastusaltaan jätepato. Patoturvallisuuslakia sovelletaan patoihin niihin kuuluvine rakennelmineen ja laitteineen. Pato voi edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa. Kaivosturvallisuudesta on patoturvallisuuslain 3 §:n mukaan lisäksi voimassa, mitä kaivoslaissa säädetään, mutta jätepatoihin ei sovelleta kaivoslakia eikä kaivosviranomaisen (Tukes) tarvitse ottaa patoturvallisuuslain säännöksiä huomioon päätöksenteossa (3 §).

Patorakenne todetaan tarkastuksessa puretuksi tai padon käytön lakanneen niin, ettei padosta enää voi aiheutua vahingonvaaraa, kun muiden lakien mukaiset patorakenteen purkamiseen tai padon käytön lakkaamiseen liittyvät velvoitteet on täytetty. Se ei koske kaivoslakia eikä Tukes voi valvoa asiaa patoturvallisuusviranomaisen puolesta. Patoa koskevat velvoitteet lakkaavat olemasta voimassa, kun pato on merkitty käytöstä poistetuksi. Yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta kaivosturvallisuusluvassa (125 §) ovat patoturvallisuuteen sisällyttämiä määräyksiä, kuten luiskauksia, aitoja tai pylväiden ja mastojen poistoa.

2.1.3.5 Vesilaki

Kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa sovellettaisiin myös mm. vesilakia (kaivoslain 3 §), johon kaivosviranomaisella ei vesilain nojalla ole toimivaltaa. Vesilain 3 luvun 2 ja 3 §:ssä säädetään luvanvaraisista vesitaloushankkeista. Kaivosten näkökulmasta kyse on usein järven tai lammen kuivatuksesta ja monenlaisista patoamis-, säännöstely- ja vedenjohtamisjärjestelyistä. Vesilain 17 luvun menettelyiden mukaisesti myös vesilain nojalla voidaan lunastaa tai antaa käyttöoikeuksia. Nämä oikeudet täydentävät kaivoslain mukaisia oikeuksia. Kun sekä oikeuksille että toimenpiteille annetaan vesilupa, myös kunnostus- ja poistamistoimet sisältyvät vesilakiin. Käyttöoikeuksista säädetään vesilain 2 luvun 12-13 §:ssä. Kaivoslain käyttöoikeuksiin kaivos-, käyttö- tai apualueella perustuvat (vesilupaa silti edellyttävät) toimet sisältyvät kaivoslaissa säädettyihin ja luvassa tarpeen mukaan määrättäviin lopettamistoimiin (kunnostamis-, siistimis- ja poistamistoimiin).

Ympäristön pilaantumisen vaaraa (ympäristölupa) aiheuttavalta teollisuusalueelta johdettava vesi on lähtökohtaisesti viemäroitävää jätevettä, vaikka se olisi hule- ja sadevettä. Kuivatusvesiin sovelletaan vesilain 5 luvun ojitussäännöksiä. Ympäristölupien säännöksissä määrätään kuitenkin pitämään ulkopuolelta valuvat puhtaat vedet erillään teollisuusalueen (mm. rikastushiekka-altaat) jätevesistä mm. määräämällä ympärysojia. Muun kuin jätevettä sisältävän ojan tekemisestä toisen maalle päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muun kuin ympäristöluvassa määrättävän johdon voi sijoittaa toisen vesialueelle ilmoittamalla siitä vesialueen omistajalle (vesilain 2:5). Kun kaivospiiri-, kaivos- ja apualueilla ei tarvita erillistä oikeutta, lopettamistoimista (kunnostus ja poistamistoimet) voidaan määrätä kaivoslain nojalla.

Vesilain 3 luvun 8-9 §:ssä säädetään luvan voimassaolosta ja raukeamisesta. Vesilain 2:9 säättää rakennelman poistamisesta. Ilman aluehallintoviraston lupaa ei saa poistaa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavaa rakennelmaa¹¹. Se koskee siten myös käyttö-, kaivos- ja apualueita. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennelman poistaminen ei merkittävästi loukkaa yleistä tai yksityistä etua. Rakennelman poistamispäätökseen liitetään yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Poistamisesta ei määrätä korvausta. Rakennelmaa ei välttämättä aina saa poistaa, vaikka vesilupa ja kaivoslupa raukeaisivat.

Vesilain käyttöoikeudet ovat erillisiä oikeuksia ja muut oikeudet täydentäviä oikeuksia. Poikkeuksena on vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun liittyvän rakennelman poistaminen, josta ei voi määrätä yksin kaivoslain nojalla. Yleinen ja yksityinen etu vaikuttaa harkintaan.

2.1.3.6 Kemikaaliturvallisuuslaki

Kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa sovellettaisiin lakia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) eli kemikaaliturvallisuuslakia, johon kaivosviranomaisella itsellään ei kemikaaliturvallisuuslain perusteella ole toimivaltaa. Kemikaaliturvallisuuslaissa säädetään kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Käytöstä poistetut kemikaalit ja räjähteet kuuluvat jätelain (646/2011) soveltamisalaan. Räjähteiden luovutuksesta, hallussapidosta, varastoinnista, säilytyksestä, hävittämisestä jne. säädetään kemikaaliturvallisuuslaissa. Kemikaaliturvallisuuslaissa ei säädetä vakuuksista kemikaali- ja räjähdetuotteille toiminnan aikana tai sen päätyttyä.

Toiminnanharjoittajalla on oltava asiantuntija, jolla on koulutus, jossa selvitetään mm. pyroteknisen tuotteen hävittäminen (82 a §). Kaikki käytöstä poistettavat ja poistetut räjähdysaineet ovat lähtökohtaisesti vaarallisia jätteitä (jäteluettelopäätöksen 16 04 03* räjähdysainejätteet). Kemikaaliturvallisuuslain 133 §:ssä säädetään tuotantolaitoksen toiminnan lopettamisesta ja tämä voi koskea mm. rikastamoa. Laajamittaiselle kemikaalien varastoinnille ja käsittelylle on oltava lupa, sen ollessa vähäistä riittää ilmoitus (23-24 §). Tarkemmin lupa- ja ilmoituskynnyksistä säädetään asetuksessa 685/2015, jonka mukaisessa lupapäätöksessä ei säädetä toiminnan lopettamistoimista.

Toiminnanharjoittajan on siirrettävä varastoimensa räjähteet ja kemikaalit jo kemikaaliturvallisuuslain nojalla. Silti velvoite on osin päällekkäinen kaivoslain lopettamistoimiin liittyvien siistimistöimien kautta. Kaivoslain lopettamismääräysten perusteella loppuu oikeus varastoida vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä alueella, jolloin luovutus ja varastointi muualla on hoidettava kemikaaliturvallisuuslain mukaisesti. Ensisijaisesti soveltuvat kemikaaliturvallisuuslain 123 §:n mukaiset pakkokeinot. Jos alue saatetaan yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon poistamalla vaaralliset kemikaalit kiinteistöltä tai "siistimällä", eikä kaivosviranomaisella (Tukes) ole kemikaaliturvallisuusviranomaisen (pelastusviranomaisen tai Tukes) asiantuntemusta valvoa kemikaalien luovutuksia ja varastointia (kemikaaliturvallisuuslain 123 §). Kiinteistön hallinnan palautuessa irtaimen omaisuuden hallinta muuttuu tai vaikka kaivosyhtiö omistaisi alueen, toiminnanharjoittajan kemikaalien varastointi luvan tai ilmoituksen nojalla ei tapahtuisi enää kaivos-toimintaa varten.

¹¹ Säännöksen piiriin kuuluisivat siten kaikäntyyppiset ja -kokoiset rakennelmat aina pienistä laitureista suuriin voimalaitospatoihin. HE 277/2009 vp s. 52. Vesijohtoa ei mainittu rakennelmana. Vähäisiä rakennelmia ei uudessa laissa yksilöitäisi, mutta tällä ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen soveltamisalaa. Säännöstä voitaisiin jatkossakin soveltaa vähäiseksi katsottavien patojen, siltojen, laiturien, pumppulaitosten, johtojen ja kaapeleiden käyttöoikeuksien perustamiseen. HE 277/2009 vp s. 55. Rakennelma tarkoittaa myös johto- ja putkirakennelmia.

Kaivoslain siistimistoimet ovat kaivoslain näkökulmasta asetettavia yleisluonteisempia velvollisuuksia ja sanamuodon perusteella se ei koskisi tuotteita vaan olisi jätelain roskaamiskiellon kanssa päällekkäinen. Kaivoslaissa säädetään varallisuus oikeuden (kaivosoikeus tai kaivos- ja kaivosturvallisuusluvat) päättymiseen ja muiden oikeuksien käytön alkamiseen liittyvistä velvoitteista (lopettamistoimet) yleisesti toimenpiteitä ja menetelmiä kuvaamatta ja kemikaaliturvallisuuslaissa siitä, kuinka ja kuka hoitaa velvoitteet teknisesti turvallisella tavalla (menetelmä). Viranomaistoimivaltaa ei voi samassa asiassa jakaa epämääräisesti päällekkäin, vaikka se on voitu jakaa alueellisesti (mm. jätelaissa kunta on voinut säilyttää viranomaistoimivallan osittain luovuttamatta sitä alueellisesti toimivalle kuntayhtymälle). Kaivoslain nojalla lisämääräyksiä ei voida pitää yleisen ja yksityisten etujen suojaamiseksi tarpeellisina määräyksinä, kun niistä on jo säädetty toisella lailla.

Kemikaaliturvallisuus on katsottu ympäristönsuojelulain osin päällekkäisen soveltamisalan (päästöt ja pilaantuminen) näkökulmasta vähimmäisvaatimukseksi, joka ei välttämättä riitä ympäristölupa- (KHO), joten ensisijaisesti ympäristölupaviranomaisen tulisi YSL 94 §:n nojalla antaa tarvittavat ympäristövaikutuksiin ja niiden tarkkailuun liittyvät (muiden kuin jätteiden käsittelyn osalta vakuudettomat) lopettamismääräykset. Kemikaalit ja räjähteet liittyvät kaivospiirin ja kaivosalueen ulkopuolella ympäristövaikutuksiin (sisältää vaarantamisen, 2 §), joten kaivoslain mukainen alueen saattaminen yleisen turvallisuuden edellyttämään tilaan on päällekkäinen. Kemikaalimaisuuden tai yksittäisen kemikaalipakkausten tms. siirrosta ei kuitenkaan ilman toiminnanharjoittajan esitystä ole tarpeen antaa erillistä yleisen ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellista määräystä, saati asettaa vakuutta, kuin poikkeustilanteessa, jos toiminnanharjoittajan toiminta tai alueen tarkastukset siihen antaisivat aiheutta.

2.1.3.7 Työturvallisuuslaki

Vanhan kaivoslain (503/1965) 56-57 §:ssä edellytettiin kaivos- ja työturvallisuusäännösten ja -määräysten noudattamista. Nykyisen kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa ei eksplisiittisesti sovellettaisi työturvallisuuslakia, joka liittyy erityisesti myös räjähdysaineiden käyttöön. Kaivosalueella ja kaivospiirin käyttöalueella ja osin vanhan kaivoslain apualueilla noudatetaan kemikaaliturvallisuusäännösten ohella työturvallisuuslakia (738/2002) ja mm. sen 37-45 §:iä niin pitkään kuin siellä tehdään kaivos- ja siihen liittyvää työtä. Ympäristöviranomaisten laajentaessa tapauskohtaisesti soveltamisalaa teollisuusalueiden sisälle (muutenkin kuin pohjavesi, maaperä ja jätteet), on ympäristönsuojelulain soveltaminen voitu selvyyden vuoksi sulkea pois liikkumisrajoituksilla.¹² Työturvallisuuslain nojalla työnantajan on järjestettävä työympäristö teollisuusalueelle sopivalla tavalla. Työturvallisuuslain nojalla on annettu mm. valtioneuvoston asetus räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta (644/2011). Soveltamisala liittyy toiminnan lopettamista edeltävään aikaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvassa työturvallisuuslaissa ei säädetä koneista, laitteista jne. toiminnan ja työn loputtua. Tältä osin kaivoslaki voi tulla ajallisena jatkumona sovellettavaksi kaivostoiminnan päättymisen jälkeistä (oikeuksien rautessa) kaivospiirin käyttöalueen tai kaivosalueen turvallisuutta, kunnostamista, siisteyttä ja poistamista arvioitaessa. Siltä osin kuin koneiden laitteistojen ja laitteiden luovuttamiselle ei ole muusta lainsäädännöstä johtuvia ja soveltamisaloja sekoittavia rajoituksia eikä niitä tarvita kaivostoiminnan jälkeisessä uuden omistajan käyttötarkoituksessa, niiden poistaminen maanomistajalle palautuvalta maa-alueelta voi sisältyä kaivoslain velvoitteisiin yleisen ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisina määräyksinä. Asiasta määrittäminen ja vakuuden tarve ilmenisivät tapaus-

¹² Uuden poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:ssä on annettu sama oikeus nykyiselle sisäministeriölle. Uuden lain nojalla on annettu asetus liikkumis- ja oleskelurajoituksista (1104/2013), jonka liitteeseen 4 on kerätty teollisuusalueita, joilla liikkuminen kielletty. mm. Talvivaara ja Lampivaara.

kohtaisesti ottaen huomioon kaivosyhtiön ja alueen omistajan sopimukset sekä alueen määräaika- ja lopputarkastukset. Pääsääntöisesti käyttö- ja myyntikelpoisen omaisuuden siirrosta ei tarvitsisi erikseen määrätä ja asettaa vakuutta.

2.1.3.8 Räjähdyksineen sääntely

Vanhan kaivoslain (503/1965) 57 §:n nojalla kaivostyön harjoittajan oli kaivos- ja työturvallisuussäännöksiä (56 §) noudattaessaan huolehdittava erityisesti siitä, että räjähteistä annettuina samoin kuin muita hengen ja omaisuuden turvaamista koskevia määräyksiä noudatetaan niin, ettei työntekijöiden ja muiden henkilöiden turvallisuutta tai omaisuutta vaaranneta.

Räjähdyksineet liittyvät kaivostyön aikana työturvallisuuteen ja kaivostyön päätyttyä kemikaaliturvallisuuteen, joista jälkimmäistä sovelletaan kaivoslain mukaista asiaa ratkaistaessa, tosin ilman kemikaaliturvallisuuslaissa ilmoitus-, lupa- ja valvontaviranomaisille säädettyä toimivaltaa. Työturvallisuuslain (738/2002) nojalla Valtioneuvoston asetuksessa räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta (644/2011) on säädetty mm. turvallisuus- ja räjäytysuunnitelmista sekä räjähteiden säilytyksestä työpaikalla. Sitä valvovat työsuojeluviranomaiset (aluehallintovirastojen Työsuojelun vastuualueet) työmaatarkastuksilla ja räjäytystyötarkastuksilla. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut turvallisuusmääräyksiä. Ohjeessa RIL 253-2010 "Rakentamisen aiheuttamat tärinät" on ohjeita turvallisesta räjäytystyöstä.

Käsittelystä ja varastoinnista säädetään kemikaaliturvallisuuslain nojalla annetuissa asetuksissa 1101/2015 ja 856/2012, joissa ei säädetä käytöstä poistamisesta asetuksen 856/2012 ammoniumnitraattia lukuun ottamatta (hävittäminen kuuluu soveltamisalaan). Asetuksen 819/2015 luvussa 15 säädetään räjähteiden hävittämisestä ja 50 §:ssä luovuttamisesta. Laajamittaisen varastoinnin (luvanvaraisen toiminta) lupapäätöksessä ei säädetä toiminnan lopettamisesta (A 685/2015, 10 §). Säännökset ovat riippumattomia kaivoslaista.

Räjäytystyön suorittajalla on ympäristövahinkolain (737/1994) mukainen ankara vastuu. Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005, 79 § ja 115 §) mukaisia räjäytysilmoituksia valvoo poliisi. Räjäytysten päästöt (tärinä, tyyppi, melu) kuuluvat myös ympäristönsuojelulain (527/2014) soveltamisalaan. Käytöstä poistetut räjähteet kuuluvat jätelain (646/2011) soveltamisalaan.

Jos kaivostoimintaa lopetettaessa räjähdysaineita ei vietäisi pois ja ne jäisivät kiinteistön omistajalle, ne kiinteistön hallinnan muuttuessa luovutettaisiin luovutusrajoitusten (819/2015, 50 §) vastaisesti taholle, jolla ei ole oikeutta niiden vastaanottamiseen ja varastointiin. Räjähdyksineet ovat irtainta omaisuutta, joiden omistusolettama määräytyy niiden hallinnan kautta. Ensisijaisena keinona olisi kemikaaliturvallisuuslain 123 §:n mukaiset pakkokeinot. Räjähteiden poistaminen liittyy kuitenkin alueen saattamiseen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon kaivoslain nojalla. Kaivoslain nojalla annetaan vain yleisen ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Soveltamisalaa lienee tulkittava niin, että kaivoslain nojalla tämän edellytettäisiin tapahtuvan myös kemikaaliturvallisuuslakia noudattaen.

2.1.3.9 Sähkölaitteet ja -laitteistot

Sähköturvallisuuslakia (1135/2016) ja -asetuksia (mm. 1434/2016 ja 1437/2016) sovelletaan sähkölaitteisiin ja -laitteistoihin, joita käytetään sähkön tuottamisessa, siirrosta, jakelussa tai käytössä ja joiden sähköisistä tai sähkömagneettisista ominaisuuksista voi aiheutua vahingon vaara tai häiriötä. Lain 4 §:ssä määritetään sähkölaite ja sähkölaitteisto. Sähkölaitteiston ja sähkölaitteen aiheuttama häiriö tai vaara on poistettava ja sähkövahingot estettävä. Sähköturvallisuuslaissa säädetään vastuutahot, jotka ovat sähköturvallisuuslain mukaisen vastuun lisäksi kaivosyhtiölle sähköurakkasopimuksen mukaisessa vastuussa. Kaivosyhtiö ja sen pääurakoitsija

eivät kuitenkaan voi valvoa, että sähköurakoitsija noudattaa sähköturvallisuuslakia. Sähköturvallisuuslaissa ei säädetä laitteistojen fyysisestä poistamisesta.

Sähkövahingon vaaraa aiheuttamattomat kiinteät sähkölaitteistot ja -laitteet poistetaan tarvittaessa osana maan pinnan päällä olevia rakennuksia ja rakennelmia kaivoslain mukaisesti. Irtaimet sähkölaitteistot ja laitteet ovat niiden haltijan irtainta omaisuutta. Käyttökelpoiset sähkölaitteistot ja -laitteet sekä koneet käytetään toisilla kaivoksilla tai myydään. Koska niihin liittyy varallisuus oikeudellista arvoa (omistajan oikeus), ei niiden poistamisen sisältyminen roskaamiskieltoa muistuttavan siistimisveloitteeseen olisi mielekästä eikä poistamiseksi olisi mielekästä määrätä vakuutta. Jos sähkölaitteistoille ja -laitteille ei kuitenkaan ole muusta lainsäädännöstä johtuvia ja soveltamisaloja sekoittavia rajoituksia eikä niitä tarvita kaivostoiminnan jälkeisessä uuden omistajan käyttötarkoituksessa, niiden poistaminen maanomistajalle palautuvalta maa-alueelta voisi silti oikeudellisesti sisältyä kaivoslain velvoitteisiin.

Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta säädetään SER-direktiivissä 2012/19/EU sekä jätelain ja ympäristönsuojelulain nojalla annetussa valtioneuvoston SER-asetuksessa (519/2014) säädetään käytöstä poistettavasta SE-romusta. Jätteen haltijalla on velvoite toimittaa käytöstä poistettavat sähkölaitteistot ja laitteet tuottajan vastaanottoon tai muuhun asianmukaiseen jätehuoltoon. Se koskee jätelain mukaan vähäistä määrää teollisuuden SE-romua. Kaivoslain siistimisvelvoite saattaa olla osin päällekkäinen jätelain valvontaviranomaisen kanssa. Kaivoslain nojalla annetaan yleisen ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset.

Alueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon kaivoslain mukaisesti merkitsee, että toiminnanharjoittajan on poistettava ensin sähköstä aiheutuvat vaarat sähköturvallisuuslain mukaisesti. Siistimisveloitteen nojalla sähkövaaraa aiheuttamattomat sähkölaitteet ja -laitteistot on vietävä muualle käytettäväksi sekä käytöstä jo poistetut SE-laitteet asianmukaiseen jätehuoltoon jätelainsäädäntöä noudattaen (jätelakia ei ole mainittu kaivoslain 3 §:ssä).

2.1.4 Suhde EU-oikeuteen

SEUT-sopimuksen¹³ 191 artiklan nojalla EU:n ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan mm. luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön. Ympäristöpolitiikka perustuu toissijaisuusperiaatteeseen. Yksimielisyyttä edellyttävät mm. verotus, kaavoitus ja maankäyttö jätehuolto lukuun ottamatta (192 artikla). EU julkaisi raaka-ainealoitteen 2008¹⁴ ja se pyrkii yhteiseen mineraalistrategiaan varmistaakseen kriittisten metallien ja mineraalien saatavuuden. Jäsenvaltiot päättävät strategioista huolimatta itse raaka-aineidensa käytöstä.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL 26.10.2012 C 326/172), 288 artikla:

”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, jolle se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä.

Suosituksien ja lausuntojen ei ole sitovia.”

¹³ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

¹⁴ Raaka-aineita koskeva aloite – työllisyyden ja kasvun kannalta kriittisten tarpeiden täyttäminen, 4.11.2008 KOM(2008) 699 lopullinen. Täytäntöönpanosta ks. COM(2012)/082 final, COM(2013) 442 final, SWD/2014/0171 final ja COM(2014) 297.

Kaivostoiminta ja rikastus eivät sisälly IE-direktiivin 2010/75/EU nojalla ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin. SEVESO III-direktiiviä 2012/18/EU ei sovelleta mineraalien hyödyntämiseen maanalaisissa kaivoksissa ja avolouhoksissa eli etsintään, louhintaan ja prosessointiin. Sen estämättä SEVESO III-direktiiviä sovelletaan kaivosjätteen käsittelylaitoksiin ja niiden altaisiin sekä patoihin, joissa esiintyy vaarallisia aineita.¹⁵

Kuudennen ympäristötoimintaohjelman N:o 1600/2002/EY ensisijaisiin tavoitteisiin sisältyi kaivannaisteollisuuden ympäristövaikutusten vähentäminen. Sen seurauksena kaivannaisteollisuuden jätedirektiivillä 2006/21/EY¹⁶ vapautettiin kaivostoiminnan jätteet kaatopaikkadirektiivin 1999/31/EY soveltamisalasta, koska kaatopaikkadirektiivin soveltaminen mm. rikastusaltaisiin ei ollut kaikilta osin mahdollista (KOM(2003)319). Jätealueen käytöstä poiston aika ja tapa määriteltiin. A-luokkaan kuuluville jätealueille asetettiin käytöstä poistamisen jälkeinen seuranta- ja valvontakausi.¹⁷ Toimenpiteille on asetettava vakuus, joka sisältää myös vaikutusalueella olevan (pilaantuneen) maan kunnostamisen. Kaivannaisjätealueiden viranomaistarkastuksista on annettu omat kaivoslain soveltamisalaan liittyvät ohjeet.¹⁸

Kaivannaisjätedirektiivi liittyy ympäristönsuojeluun ja jätteisiin sekä osittain myös patoturvallisuuden: toiminnanharjoittajan on ilmoitettava 48 tunnin kuluessa kaikista jätealueen vakauteen todennäköisesti vaikuttavista tapahtumista. Kaivannaisjätedirektiivissä säädetään kuitenkin lisäksi tyhjien louhosten täyttämistä ja jätealueiden rakentamisen geologisesta, seismisestä ja geoteknisestä vakaudesta. Kuten kaatopaikalle, myös kaivannaisjätteen jätealueelle on oltava lupa, ellei kyse ole pysyvästä jätteestä. Jätedirektiivin 2008/98/EY lähtökohtana on toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa, mutta jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksia luvanvaraisuudesta jätteiden hyödyntämiselle (23 ja 24 artiklat).

Jätedirektiivissä 2008/98/EY (muutos (EU) 2018/851) säädetään jätteen määritelmä. Sellaiseen sitovan EU:n jäteluettelon¹⁹ nimikeryhmässä 01 ovat mineraalien tutkimisessa, hyödyntämisessä, louhimisessa sekä fysikaalisessa ja kemiallisessa käsittelyssä syntyvät jätteet. Ne sisältävät mm. rikastusjätteet ja porauslietteet. Nimikeryhmässä 17 ovat rakentamisessa ja purkamisessa syntyvät jätteet. Jätteiden käsittely kuuluu jätelain soveltamisalaan eikä se sisälly kaivoslakiin, mutta soveltamisala on kaivoslain lopettamistoimiin kuuluvien siistimistöimien sekä rakennusten ja rakennelmien poistamistöimien (maankäyttö- ja rakennuslaki, jätelaki) kanssa päällekkäinen.

Kaivoslailla (621/2011) on pantu täytäntöön EU-oikeudesta vain YVA-direktiivit. EU:n alueella ympäristölupaa ja kuulemista edellyttävän merkittävän ympäristövaikutuksen raja avokaivoksille on YVA-direktiivissä (2011/92/EU, liite I kohta 19) 25 ha. Sama 25 ha pinta-ala on myös Århusin sopimuksen osallistumisoikeusraja (liite I kohta 16). Sitä pienemmät louhoshankkeet eivät EU- ja kansainvälisen oikeuden mukaan edellytä ympäristölupaa eivätkä edes kuulemista. YVA-menettely voi kuitenkin tulla tapauskohtaisesti kyseeseen pienemmillekin avokaivoksille sekä maanalaisille kaivoksille. Kaivoslaissa YVA-direktiivi, YVA-lain säätämisen yhteydessä, on

¹⁵ Suomi ei ole pannut direktiiviä täytäntöön kaivoslailla. Se on komissiolle ilmoittanut panneensa direktiivin täytäntöön kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) lisäksi mm. valtioneuvoston asetuksella räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015) ja valtioneuvoston asetuksella räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta (685/2015).

¹⁶ Suomi on komissiolle ilmoittanut täytäntöönpanosäädöksiksi mm. vanhan kaivoslain (503/1965) ja ympäristönsuojelulain (86/2000), patoturvallisuuslain (494/2009) ja kaivannaisjäteasetuksen (190/2013). Lisäksi kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta säädetään kaivoslain (621/2011) 13, 25, 34, 51 ja 54 §:ssä ja kaivosasetuksen (391/2012) 3 ja 8 §:ssä ja ne koskevat vain malminetsintää ja kullanhuhdontaa.

¹⁷ Vaarallisten aineiden tai jätteiden lisäksi riskianalyyysissä todetaan, että jätealueen pettämisestä tai virheellisestä toiminnasta, kuten jätekanan sortumisesta tai padon murtumisesta, voisi aiheutua merkittävä onnettomuus (liite III).

¹⁸ Komission täytäntöönpanopäätös 21.2.2020 (EU) 2020/248 teknisistä suuntaviivoista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/21/EY 17 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten.

¹⁹ Komission päätös 2014/955/EU jäteluettelosta annetun päätöksen 2000/532/EY muuttamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY mukaisesti.

otettu huomioon etuoikeusjärjestyksessä, hakemuksessa ja päätöksissä, mukaan lukien lopettamispäätös (kaivoslain 56 ja 147 §).

2.2 Käsitteet

2.2.1 Yleinen etu

Kaivoslaissa ei määritellä yleistä tai yksityistä etua. Kaivoslain 52.3 §:n 6 ja 9 kohtien mukaisesti annetaan yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömät määräykset vakuuksineen lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista. Kaivoslain 143 §:n mukainen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, kunnostaminen, siistiminen ja maise-mointi sisältyvät siten yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömiin määräyksiin, kun niistä määrätään luvassa. Sama koskee kaivosmineraalien sekä maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistamista.

Yleistä etua ei ole määritelty muussakaan lainsäädännössä, mutta sen tulkinnasta on tapauskohtaista oikeuskäytäntöä. Yleistä etua voi lähestyä yleisen tarpeen käsitteen avulla. Lunastuslaissa ja perustuslaissa määritelty yleinen tarve ei rinnastu yleiseen käyttöön vaan yleiseen etuun. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleinen etu toteutuisi helpommin kuin yleinen tarve. Yleisen tarpeen vaatimukset vaihtelevat alueellisesti, paikallisesti ja yrityskohtaisesti.²⁰

Yleisen tarpeen katsotaan silti palvelevan suurta joukkoa tai määrittelemättömiä tahoja, ei vain tiettyjä tahoja. Yleinen tarve ei riipu hakijasubjektista. Tarve on välttämätöntä suorittamista tai epäkohdan poistamista. Yleinen etu on laajempi ja objektiivisempi lähtökohta on kuin yleinen tarve. Yleinen tarve punnitaan yksisuuntaisesti hankeen tarvenäkökulmasta, yleisessä edussa on kaksisuuntaista intressiharkintaa. Yleisen edun mukaisena ei välttämättä pidetä yksityisen taloudellisen edun tavoittelua, mutta ratkaisussa KHO 1981 A II 93 asiaa on arvioitu hieman toisin. Yksityisen taloudellinen etu ja yleinen etu voivat olla myös samansuuntaisia.

Yleisestä ja yksityisestä edusta sekä yleisten ja yksityisten hyötyjen ja menetysten arvioimisesta säädetään myös vesilaissa (VL 3:6-7), mutta ne vesilain intressiharkinnan edunmenetyksiä ei voi rinnastaa kaivoslain etujen turvaamiseen (menetysten ehkäiseminen). Yleisen ja yksityisen edun rajanvetoa on vaikeaa eikä se ole tarkoituksenmukaista.²¹ Valvontaohjeistuksessa on aikoinaan katsottu yhden tai kahden kiinteistön vedenhankintaintressin sisältyvän yksityiseen etuun, kolmen tai useamman yleiseen etuun.²² Vaarantamiskiellon tai -käsitteen vuoksi yleinen etu on ympäristön- ja vesiensuojelun sekä turvallisuuden näkökulmasta abstraktimpi ja laajempi käsite. Kaivoslain kunnostamis-, siistimis- jne. toimenpiteet liittyvät yleensä sekä yksityiseen että yleisiin etuihin, mutta rakennusten ja rakennelmien poistaminen liittyy ensisijaisesti yksityiskäyttöön palautuvan alueen omistajan yksityiseen etuun.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen²³ ensimmäisen lisäpöytäkirjan (mm. omaisuuden suoja) 1 artiklan 2 momentti mahdollistaa lait, jotka ovat välttämättömiä omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. Kaivoslaissa ei kiistetä kaivostoiminnan yleisiä ja yksityisiä etuja vaan kyse on yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamisääntelystä.²⁴ Tyhjentävä sääntely ei ole mahdollinen, koska erilaiset yleisten ja yksityisten etujen väliset ristiriidat voivat olla monitahoisia, tapauskohtaiset olot vaihtelevia ja etuasetelmat erilaisia.²⁵ Yleiset ja yksityiset edut lupa- ja

²⁰ HE 179/1975 II s. 12.

²¹ HE 277/2009 vp s. 169.

²² Valvontaohje 17.10.1989 nro 59. Vesi- ja ympäristöhallitus, s. 5.

²³ European Convention on Human Rights (Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan neuvosto 1950).

²⁴ HE 273/2009 s. 48.

²⁵ Ibid. s. 53.

lopettamismääräyksissä ovat kaivostoiminnan yleisten ja yksityisten etujen vastapainoina. Kaivoslain 1 §:n tavoitteista johdettavia yleisiä etuja ovat yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ekologiset edut eli yleisiä etuja arvioidaan ylipäättään kestäväen kehityksen mukaisessa kokonaisharkinnassa.

Pääosa yleisistä ja yksityisistä eduista sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön (ympäristönsuojelulaki, jätelaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, työturvallisuuslaki, kemikaaliturvallisuuslaki, luonnonsuojelulaki jne.). Toiminnan lopettamisessa yleinen ja yksityinen etu kohdistuu lopettamisen jälkeisen ajan olosuhteisiin kaivosalueella ja apualueella. Alue palautuu omistajalle, joten se pitää palauttaa terveellisessä ja turvallisessa kunnossa. Alueen pitää soveltua omistajan aiempien käyttötarkoitusten mukaiseen käyttöön siltä osin kuin se kaivos- ja käyttöalueilla on vielä mahdollista kaavoitus huomioon ottaen. Alue voi soveltuvien osin palautua myös jokamiehenomisteiden piiriin, jolloin myös naapurit, matkailijat, metsästäjät, kalastajat jne. eivät saa kadota kuuluihin ja sortumiin, pudota jyrkänteiltä tai saada myrkytyksiä tai vammoja.

2.2.2 Kaivos ja kaivostoiminta

Kaivoslain 5.1 §:n 3 kohdan mukaan kaivoksella tarkoitetaan avo- ja maanalaista louhosta, jossa louhitaan kaivosmineraaleja, sekä louhintaan välittömästi liittyviä rakenteita, laitteistoja ja laitteita. Kaivokseen katsottaisiin maanalaisen kaivoksen ja louhoksen lisäksi kuuluvan myös louhintaan välittömästi liittyvät maanpinnalla ja maanpinnan alapuolella olevat rakenteet, laitteistot ja laitteet, esimerkiksi tuuletus- ja vedenpoistolaitteet, nostolaitokset ja nostokuilut, terassit sekä ajorampit, -väylät ja -tiet.²⁶ Rakennukset (rakennuslupa) eivät eksplisiittisesti kuulu kaivokseen, rakenteet kuuluvat. Rikastukseen liittyvät rakenteet eivät kuitenkaan kuulu kaivokseen, koska ne eivät liity välittömästi louhintaan.

Laitteet ja laitteistot kuuluisivat kaivokseen siitä riippumatta, ovatko ne irtaimia vai aineosa- tai tarpeistosuhteen perusteella osa kiinteään omaisuuteen rinnastuvaa kaivosta.²⁷ Laitteistoilla ja laitteilla tarkoitetaan kaivoksen nostolaitoksia, kaivoksessa kaivostoimintaa varten tarvittavia laitteita ja laitteistoja sekä kaivoksen toimintaan välittömästi liittyviä, maanpinnalla olevia koneita, laitteistoja ja laitteita sekä niiden yhdistelmiä. Kaivoksessa kaivostoimintaa varten tarvittavia laitteita ja laitteistoja ovat esimerkiksi kuljettimet ja maansiirtokoneet. Kaivostoimintaan välittömästi liittyviä maanpäällisiä koneita, laitteistoja ja laitteita ovat esimerkiksi tuuletus- ja nostolaitteiden maanpintarakenteet.²⁸

Vanhan kaivoslain 57 §:n nojalla kaivostyön harjoittajan oli kaivos- ja työturvallisuussäännöksiä noudattaessaan huolehdittava erityisesti siitä, että koneistot, kalustot, terveydelliset ja muut tarpeelliset laitteet jatkuvasti pysyvät asianmukaisessa kunnossa²⁹ ja että niiden rakenteesta, laadusta ja käytöstä sekä räjähteistä annettuja määräyksiä noudatetaan niin, ettei työntekijöiden ja muiden henkilöiden turvallisuutta tai omaisuutta vaaranneta. Kaivosoikeuden haltijan oli kaivosoikeuden menetettyään tai luovuttuaan kaivospiiristä viipymättä saatettava alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon (51.4 §) ja noudatettava kaivoslain 59 §:n, kaivosasetuksen (663/1965) 22 §:n ja KTM:n päätöksen (921/75) 128-130 §:n säännöksiä.

²⁶ Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. TEM julkaisuja 26/2008 s. 74. Sen mukaisesti kirjoitettiin HE 273/2009 4 §:n perustelut s. 74.

²⁷ Elinkeinotuloverolaissa (360/1968) on määritelty jaksotettavat käyttöomaisuuslajit ja laissa varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005) on määritelty sen käyttöomaisuuden arvo, joka kaivoslain nojalla on arvosta riippumatta poistettava.

²⁸ HE 273/2009 vp s. 146. Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. TEM julkaisuja 26/2008 s. 130.

²⁹ Ks. KTM:n 28.11.1975 nro 921/75 kaivosten turvallisuusmääräyksistä sekä kaivoslautakunnan kaivosturvallisuuslautakunnan ohje "Kaivoksessa käytettävien ajoneuvojen ja liikkuvien työkonien tarkastusohjeet" 5.3.1985.

Irtaimesta käyttöomaisuudesta koneet kuuluisivat uuden kaivoslain mukaiseen kaivokseen, mutta kalusto ei. Pienhankinnat ja aineet, kuten räjähteet, kemikaalit, tarvike- ja tarveainevarannojen sisältö jne. eivät kuuluisi kaivoksen määritelmään, vaikka niitä käytetään kaivostoiminnassa. Vakuus kuitenkin annetaan *kaivostoiminnan*, ei kaivoksen, lopettamis- ja jälkitoimenpiteisiin. Kaivosalueen saattaminen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon edellyttää, ettei irtain omaisuus lopettamishetkellä aiheuta epäsiisteyttä tai vaaranna yleistä turvallisuutta enempää kuin kaivosalueen uusi käyttötarkoitus alueen omistajalle mahdollistaa.

Kaivoslain 5.1 §:n 4 kohdan mukaan kaivostoiminnalla tarkoitetaan kaivosmineraalien louhintaa kaivoksessa, siihen liittyvää kiviaineksen siirtoa ja nostoa, välittömästi louhinnan yhteydessä tapahtuvaa kaivosmineraalien hyödyntämiseksi tarpeellista rikastustoimintaa ja muuta käsittelyä sekä kaivosmineraalien louhintaan välittömästi liittyviä valmistelevia ja muita tukitoimenpiteitä. Tarvikkeiden ja tarveaineiden varastointi ja käyttö voitaneen tulkita osaksi kaivostoimintaa. Vakuus asetetaan kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteille ja kaivostoiminnassa on noudatettava lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevia velvollisuuksia.³⁰ Lopetus- ja jälkitoimenpiteet liittyvät yksityisenä etuna myös hallinnan palauttamiseen (149 §), jolloin toisen alueen käyttäminen irtaimen omaisuuden säilyttämiseen voidaan arvioida myös rikoslaisissa säädettyinä hallinnan loukkauksena.

Vanhassa kaivoslaissa (503/1965) ei ollut määritelmiä. Kaivostoiminta ilmeni kaivospiiri- ja apualueiden mukaisissa käyttöoikeuksissa, joita ei sinänsä ole supistettu uudella kaivoslailla. Kaivos voitaneen tulkita käyttö- ja apualueiden muodostamaksi kaivospiiriksi, jolla sai kaivospiirimääräyksen ja -toimituksen sekä kaivoskirjan antamisen seurauksena saadun kaivosoikeuden mukaisesti hyödyntää kaivoskivennäisiä. Kaivospiiri määrättiin kaivostyön suorittamista varten (4.3 §). Rikastus oli silti kaivostoimintaan liittyvää jatkojalostusta eikä kaivostoimintaa. Kaivoslaki lähti oikeudesta, johon oli liitetty korvaus-, maksu- ja turvallisuusvelvollisuuksia. Uuden kaivoslain nojalla kaivostoiminnalla tarkoitetaan myös välittömästi louhinnan yhteydessä tapahtuvaa kaivosmineraalien hyödyntämiseksi tarpeellista rikastustoimintaa ja muuta käsittelyä. Ero ei ole selvä. Rikastukseen liittyvien patojen turvallisuudesta sekä räjähteistä annetut määräykset sisältyivät viittauksena vanhaan kaivoslakiin (57 §). Vanhankin kaivoslain nojalla rikastamo on voinut jatkaa toimintaa, laajentaa kaivospiiriä ja lunastaa lisäaluetta, vaikka rikastamoon alun perin liittynyt kaivos olisi lopettanut toimintansa. Laaja tulkinta on mahdollista kaivoslain 181.4 §:n nojalla. Sen perusteella voidaan kaivoslain 125 §:n 5) kohdan ja 52.3 §:n 6) kohdan mukaisesti ottaa vanhojen kaivosten ja niiden rikastamoiden lopettamistoimet huomioon samassa laajuudessa kuin uuden kaivoslain nojalla perustetuissa kaivoksissa.

2.2.3 Kaivosalue, käyttöalue ja apualueet

Kaivosalue ja kaivoksen apualue on määritelty kaivoslain (621/2011) 19 §:ssä. Kaivosalue on esiintymän laadun ja laajuuden välttämättä edellyttämä yhtenäinen suuruudeltaan ja muodoltaan turvallisuus-, kaivostoiminnan sijoittamis- ja kaivostekniikkavaatimukset täyttävä alue. Kaivoksen apualue kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten.

Kaivosalue on kaivostoiminnan määritelmää suppeampi ja apualue kaivostoiminnasta erillinen alue. Rikastamo ei enää kuulu apualueeseen vaan kaivosalueeseen. Kaivos on kaivostoiminnan ja kaivosalueen määritelmiä suppeampi alue. Kaivosalue perustetaan valtioneuvoston kaivosaluelunastusluvalla ja apualue rajoitettuna käyttö- tai muuna oikeutena Tukesin kaivosluvassa. Kaivosalueen rajat esitetään kaivoslupahakemuksen liitteissä tarkemmin kuin apualueen rajat (kaivosasetuksen (391/2012) 16-17 §). Kaivosalueella saa *kaivosluvan* nojalla hyödyntää myös

³⁰ HE 273/2009 vp s. 158-159, 235.

kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella. Apualueen aineksien hyödyntäminen ei ole sallittu eikä siltä osin kuin kaivosalueen ainekset olisivat tarpeen apualueella. Kaivosyhtiön omistamalla kaivosalueella tai sopimusperusteisesti mm. sivukivet saa hyödyntää muuallakin, kuten moottoritien pohjana.

Vanhan kaivoslain (503/1965) kaivosoikeuden ja kaivospiirimääräyksen nojalla kaivospiiritoimituksessa perustettuun kaivospiiriin sisältyy käyttöalue ja usein myös apualueita. Pääosa Suomen kaivoksista ovat vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä. Käyttöalueet vastaavat kaivosaluetta sillä poikkeuksella, että rikastamo ja muut teollisuusalueet sekä jätealueet eivät enää voi sijaita apualueella vaan kaivosalueella. Uuden kaivoslain apualueisiin kuuluvat vanhan kaivoslain apualueet vain siltä osin kuin kaivospiirin haltijan hallintaoikeutta on rajoitettu. Uusi kaivoslaki ei muuttanut kaivospiirien käyttö- ja apualueita eikä niihin liittyviä oikeuksia.

2.2.4 Lopettamistoimenpiteet

Vanhan kaivoslain 51.4 § velvoitti kaivosoikeuden haltijaa suorittamaan asianmukaisesti kaivoksen lopettamiseen liittyvät toimenpiteet kaivoslain nojalla (59 §) tekemällä kaivosasetuksen (663/1965) 22 §:n mukaisen ilmoituksen ottaen huomioon kaivosasetuksen 29 §:n nojalla kauppa- ja teollisuusministeriön kaivosten turvallisuusmääräyksistä antaman päätöksen (921/1975) 128-130 §. Nämä vanhan kaivoslain nojalla perustettuja kaivoksia koskevat säännökset on päivitetty yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavilla tarpeellisilla määräyksillä uuden kaivoslain (621/2011) 181.4 §:n siirtymäsäännösten nojalla.

Kaivostoiminta päättyy, kun kaivoslupa raukeaa (68 §) tai se peruutetaan (70 §). Sama koskee alueen pienenemistä (69.4 §) taikka apualueen käyttö- ja muiden erityisten oikeuksien sisällön supistumista. Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä kunnostettava alue sekä poistettava louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat (143-144 §). Yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset konkretisoidaan kaivosluvassa (52 §). Tarpeellisuusvaatimus tekee kaivoslaista toissijaisen siltä osin, kuin asiasta on jo säädetty muualla.

Myös kaivosturvallisuusluvassa annetaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta (kaivoslain 125 §). Jos kaivostyö lopetetaan taikka kaivosoikeus raukeaa, kaivostoiminnan harjoittaja toimittaa kaivosturvallisuusasetuksen (1571/2011) kaivoksen lopetustilanteen mukaisen kaivoskartan selityksineen Tukesille. Vanhojen kaivosoikeuksien päivityksissä on otettu huomioon kaivoksen lopettaminen ja kaivoksen sulkeminen (kaivoslain 181.4 § ja kaivosturvallisuusasetuksen 21 §).

A. Turvallisuus-, kunnostamis- ja poistamistoimet (143 §)

1. kaivosalue ja apualue saatetaan yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
2. kunnostetaan, siistitään ja maisemoidaan kaivosalue ja apualue
3. suoritetaan kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet

B. Poistamistoimet (144 §)

1. poistetaan louhitut kaivosmineraalit
 - a. rikastamattomat malmikivikasat
 - b. käyttö- tai kaivosalueella rikastetut ja varastoitavat kaivosmineraalit
2. poistetaan maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat

Turvallisuus-, kunnostamis-, siistimis-, maisemointi- ja poistamistoimet edellyttävät monenlaisia lopettamistoimenpiteitä. Tarvittaessa on vietävä pois avolouhoksesta ja maanalaisesta kaivok-

sesta jätteiksi (jätelaki) luokiteltavat johdot, putket, rikkoutuneet laitteet jne. sekä kaivosoikeuden tai kaivosluvan ja kaivoslunastusluvan haltijan räjähteet, kemikaalit, siirrettävät varastokopit, ajoneuvot, laitteet ja laitteistot sekä muu irtain omaisuus. Jos rakennuksia tai rakennelmia ei tarvitse tai saada viedä pois, niiden kunnostaminen yleisen turvallisuuden, maisemoinnin tai lupamääräyksen edellyttämässä välttämättömässä laajuudessa sisältyy kunnostamistoimiin, vaikka se edellyttäisi myös rakennus- ja toimenpidelupia. Kunnostusvelvollisuuteen sisältyvät myös maaperään jäävien osien kunnostus yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon, kuten luiskaukset, täytöt, aitaus, kairausputkien katkaisu ja tulppaus jne.

Varsinaiseen poistamisvelvollisuuteen kuuluvat louhittujen kaivosmineraalien lisäksi vain maanpäälliset kiinteät rakennukset ja rakennelmat, jotka ovat palvelleet kaivostoimintaa. Maanalaisia kiinteitä rakennelmia ei tarvitse poistaa. Turvallisuuden säilyttämiseksi rakennetut laitteet sekä tikapuut ja portaat samoin kuin kaivospiirin alueelle rakennetut betoniset nostotornit ja muut sellaiset kiinteät laitteet, joita voidaan tarkoituksenmukaisesti käyttää ainoastaan kaivostyön yhteydessä, on jätettävä paikoilleen. Myös huolto- ja ruokailutilojen betoni- ja puurakenteet jätetään paikoilleen, ellei niiden poistamiseen ole erityistä syytä.³¹

Kun kaivostoiminnan lopettamispäätös on lainvoimainen, kaivostoiminnan harjoittajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen sekä käyttö- ja muu oikeus kaivoksen apualueeseen lakkaavat (kaivoslain 149 §). Mm. maakaaren (540/1995) 14 luvun 5 § määrittelee ainesosia ja tarpeistoa. Kiinteät rakennukset ja rakennelmat ovat ennen poistamista osa omistajalle palautuvaa kiinteistöä (ainesosasuhde). Rakennuksiin ja rakennelmiin voi kuulua tarpeistona kiinteitä koneita, laitteita ja laitteistoja. Rakennukset ja rakennelmat tarpeistoinen ovat kaivostoiminnan aikana osa kiinteää omaisuutta (tarpeistosuhde). Poistamisessa irrotetaan ainesosa- ja tarpeistosuhde alkuperäiselle omistajalle palautettavaan kiinteistöön.

Rakennukset ja rakennelmat ovat ihmisen liittämänä ns. faktisen liitossuhteen vuoksi kiinteistön eli kiinteään esineen ainesosa. Kiinteistöön kuuluviksi katsotaan sellaiset rakennelmat ja laitteet, jotka on liitetty kiinteistöön palvelemaan pysyvästi sen käyttötarkoitusta.³² Rakennuksiin ja rakennelmiin ja siten myös kaivostoimintaa palvelemaan kiinteistöön kuuluvat kiinteästi asennetut koneet ja laitteet ns. tarpeistosuhteen perusteella (poistamiseen sovelletaan 144 §). Muut koneet ja laitteet ovat irtaimia esineitä tai käytöstä poistettuina jätteitä (yleinen turvallisuus, siistiminen, sovelletaan 143 §). Faktinen liitossuhde ei katkea pelkästään sillä, etteivät rakennukset ja rakennelmat enää kiinteistön palautuessa omistajalle palvele kiinteistön käyttötarkoitusta. Faktisen liitossuhteen katkeaminen edellyttää maaperän ja rakennuksen tai rakennelman välisen suhteen tosiasiallista purkamista mm. purkamalla (KKO 1931 I 37).

Kaivoslain 37 ja 72 §:n mukaisen käsittelyn päätteeksi Tukes tekee kaivoslain 147 §:n mukaisesti kaivostoiminnan lopettamispäätöksen, kun olennaisilta osiltaan alue on kunnostettu sekä louhitut kaivosmineraalit, rakennukset ja rakennelmat poistettu (143 §:ssä ja 144.1 §:n toimenpiteet) siten kuin yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi on tarpeen ja kaivosoikeuden tai luvan haltija on ilmoittanut siitä (145 §). Päätökseen liitetään lopputarkastuksesta (146 §) laadittu tarkastuskertomus.

Kaivostoiminnan lopettamispäätöksen määräyksissä (148 §) määritetään kaivoksen vaikutusalue, jolla yleiseen turvallisuuteen tai haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseen liittyvistä syistä voi lopettamistoimenpiteistä huolimatta olla tarpeen rajoittaa maankäyttöä. Kaavassa rajoitus otettaisiin huomioon mm. ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa

³¹ Kaivoksen sulkemisen käsikirja. Outokumpu, TLL, M&V Oy, GTK, VTT 2005. s. 48 ja 85.

³² HE 120/1994, maakaaren 14:4 perustelut.

kaavoissa käytettävistä merkinnöistä antaman asetuksen (ilmoitus 342/2000, 31.3.2000) mukaisena vaara-alueen viivamerkintänä, jolloin alueen erityisominaisuus edellyttäisi kaavamerkinnän mukaisesti aluevarauksilta ja muilta päätöksiltä riskitarkastelua.

2.2.5 Jälkitoimenpiteet

Jälkitoimenpiteet kerrotaan kaivoslupahakemuksessa (34.2 § 7 kohta) ja kaivoslupamääräyksissä (52.3.§ 6 kohta lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista). Yleismääritelmä puuttuu kaivoslaista, mutta kaivoslain lopettamistoimiin ei kuulu jatkuvatoimista tarkkailua ja seurantaa kuten jätealueisiin ja ympäristövaikutuksiin. Kaivosluvan haltija vastaa silti kaivoslain 150 §:n mukaisesti kaivosluvassa ja kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä määrätystä kaivoksen seurannasta ja tarpeellisista korjaavista ja ylläpitävistä toimenpiteistä sekä niiden kustannuksista (108 §:n vakuus jälkitoimille). Mm. romahtamis-, putoamis- jne. vaarojen ehkäisy, aitausten kunto jne. on säännöllisesti tarkistettava ja tarvittaessa päivitettävä.

2.2.6 Vakuuden määritelmä ja vakuudet muissa laeissa

Kaivoslain 5 §:n määritelmiin ei sisälly vakuuden määritelmää. Kaivoslain 10 luvussa on kerrottu vakuuden tarkoitus, asettamismenettely, vakuus toiminnan lopettamista varten, vakuudesta suoritettavat kustannukset jne. Vakuuslajeja ja vakuuden antajan kelpoisuutta ei ole määritetty.³³ Kaivostoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (391/2012) ei ole tarkennuksia. Viranomaisen määräämä vakuus on määritelmällisesti siten vastaava kuin vastaavat vakuudet yleisesti ovat.

Vakuudet sisältyvät vakuutuksien käsitteeseen, mutta ne ovat eri asia kuin yllättävien tilanteiden varalta otettavat rakennustyö- ja muut vahinkovakuutukset tai vastuuvakuutukset, joista säädetään mm. vakuutuslainsäädännössä (543/1994). Takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta (361/1999) annetun ns. takauslain 2 §:n mukaan takauksella tarkoitetaan sitoumusta, jolla sitoumuksen antaja (takaaja) ottaa vastatakseen velkojalle toisen henkilön (velallisen) velvoitteesta (päävelasta), omavelkaisella takauksella takausta, jonka mukaan takaaja vastaa päävelasta niin kuin henkilökohtaisesti vastuussa oleva velallinen ja yleistakauksella takausta, joka koskee muutakin kuin vain yksilöityä päävelkaa. Takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain (758/1991) 14 §:ssä säädetään vakuuden peräytymisestä.

Vakuudet jaetaan henkilövakuuksiin, esinevakuuksiin, vuokravakuuksiin ja muihin vakuuksiin. Esine- ja vuokravakuudet jäävät kaivoslain mukaisten (rahoitus)vakuuksien ulkopuolelle. Henkilövakuuksiin kuuluvat pankkien omavelkaiset takaukset³⁴ ja *on first demand* -sitoumus (ks. KHO 28.12.2010 taltio 3907). Takaus sidotaan vakuuden määräämispäätökseen ja korvataan uudella takauksella, kun vakuus päivitetään uudella päätöksellä, tai vapautetaan velvoitteiden täyttämisen jälkeen. Esinevakuuksiin kuuluu myös tilivarojen panttaus, jossa tilivarojen panttausilmoituksen mukaisesti Tukesilla pantinsaajana on nosto-oikeus tilillä oleviin varoihin korvoineen. Pankki antaa kuittaamattomuustodistuksen, jossa se sitoutuu olemaan käyttämättä kuittausoikeuttaan. Sitoumukset ovat lajeiltaan ja sanamuodoiltaan samanlaisia kuin ympäristönsuojelulain vakuuksissa.

Vuosikirjaratkaisun KHO:2017:177 mukaan kaivoslain mukainen vakuus asetetaan kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteiden varmistamiseksi sen varalta, että toiminnanharjoittaja laiminlyö *velvollisuutensa*. Ratkaisun perusteella lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten on yhtiön vakavaraisuudesta riippumatta määrättävä lajiltaan ja suuruudeltaan riittävä vakuus samalla,

³³ HE 273/2009 s. 134 (109 §): Vakuus voi olla esimerkiksi pankkitalletus tai -takaus taikka vakuutus (lähinnä takausvakuutus).

³⁴ Allekirjoittanut pankki sitoutuu lupamääräyksen edellyttämään kaivoslain 10 luvun 108 §:n tarkoittamaan omavelkaiseen kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Pankin kokonaisvastuu rajataan vakuuden mukaiseen enimmäismäärään. Edunsaaja on Tukes. Pankeilla saattaa olla tiedonantaja kaivosyhtiöille, jotka pankkitakauksen ulkopuolella rajoittavat erityistilanteissa pankin vastuuta kaivosyhtiöille.

kun lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteistä määrätään. Jos määräyksiä ei alkuvaiheessa ole tarpeen antaa, vakuuttakaan ei tarvittaisi. Kuitenkin ratkaisun KHO 22.11.2017 taltio 6029 perusteella vakuus tulisi heti ensimmäisessä päätöksessä määrätä siitakin huolimatta, että kaivostoimintaa näissä kaivospiireissä ei ole aloitettu. Vakuuksien tarkistusmahdollisuuksia ei ehkä otettu huomioon, toisaalta vakuuden asettamista ei ole kaivoslain 108 §:ssä kytketty toiminnan aloittamiseen (ks. johtopäätökset). Toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien arvonlisävero, on voitava kokonaan kattaa vakuudella, joten siihen vuosikirjaratkaisun KHO:2017:24 (KHO 15.2.2017 taltio 603) sisältyy arvonlisävero.

Vakuudella katetaan velvollisuuksia. Varallisuusarvoiset irtaimen omaisuuteen kohdistuvat esi-neoikeudet eivät ole velvollisuuksia. Omaisuutta on kuitenkin käytettävä ja pidettävä siitä huolta niin, ettei muiden oikeuksia loukata. Tähän perustuvat rakennusten ja rakennelmien purkaminen, jotta muu kuin kaivosyhtiö kiinteistön omistajana voi käyttää kiinteistöään. Kaivosyhtiön omistamalla maa-alueella olevat rakennukset tulisi lähtökohtaisesti poistaa. Muuten kiinteistön omistaja voi vaatia niiden poistamista kaivosyhtiön kustannuksella. Jos kaivosyhtiö omistaa kiinteistön, tätä seurausta ei ole, jolloin poistamisvelvollisuus varattomuuden varalta asettaisi kaivostoiminnan muita teollisuudenaloja huonompaan asemaan perustumatta kaivoslaissa säädettyyn alueen palautukseen. Irtainten esineiden osalta tilanne on vaikeaselkoisempi. Kalliiden koneiden, laitteiden, ajoneuvojen siistimiseksi ei liene tarpeen asettaa vakuutta. Sama koskee myyntikelpoisia irtaimen varastoja, vaikka alueen saattaminen turvalliseksi saattaa edellyttää niiden poistamista. Yksittäiset vanhemmat laitteet, rakenteista irrotettavat osat, kemikaalit jne. esineet voivat kuulua siistimisvelvoitteen piiriin, vaikka omaisuuden poistamistoimenpiteet eivät edellyttäisi vakuutta. Kohdassa 2.1.3 on selvitetty kaivoslakiin liittyviä muiden lakien mukaisia säännöksiä ja kohdassa 2.3.4 varallisuus oikeuksia.

Jos vakuus realisoidaan, se tulee voida käyttää siihen tarkoitukseen, johon se on annettu. Takauksia ei voi pidättää, jos sen realisoimisen mahdollistamaa päävelkaa ei ole tai se ei ole erääntynyt (laki 361/1999 takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta). Aina ei ole selvä, onko päävelka (velvoitteet) täytetty tai onko se erääntynyt. Vakuutta pidätettäessä velvoitettu on voinut vastustaa pidättämisperustetta vakuuden saajalle ja ilmoittaa siitä rahoituslaitokselle. Vakuus luovutetaan silti. Rahoituslaitos ei ota sopimuksissa vastuuta suhteessa kaivosyhtiöön pantinsaajan väärin perustein nostamista varoista. Kaivoslain nojalla tällaista tilannetta ei tiettävästi ole ollut.

Lunastuslain (603/1977) 28 §:n nojalla voidaan vaadittaessa määrätä vahinkojen ja haittojen estämiseksi tarvittavan työn tai toimenpiteen suorittamiseksi vakuus, samoin 45.2 §:n nojalla mahdollisesta lisäkorvauksesta (vrt. oikeustoimilain (228/1929) 37 §). Maanvuokralain 19 §:ssä säädetään velvoitteiden suorittamiseksi asetettavasta vakuudesta (myös L 482/1995) 7 §) ja 40-41 §:ssä säädetään huonon hoidon vaikutuksesta kiinnityksen haltijan vakuuteen. Nämä eivät vaikuta kaivoslain lopettamis- ja jälkitoimien vakuuksiin.

Maa-aineslain (555/1981) 12 §:n lupaviranomainen voi määrätä, että ennen ainesten ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus 11 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta. Toimenpiteisiin kuuluu alueen maisemointi, suojaaminen ja siistiminen ottamisen aikana ja sen jälkeen. Vakuus on poikkeuksellisesti voitu sitoa rakennuskustannusindeksiin³⁵, koska vakuuden määrää ei tarkisteta toiminnan aikana. Vakuus on esimerkiksi pankin omavelkainen takaus tai toimintatakaus. Jos velvoitteita ei täytetä, viranomainen pidättää vakuuden käytettäväksi velvoitteen mukaisiin töihin. Loppukatselmuksessa velvoitteiden suorittaminen tarkastetaan ja vakuus voidaan vapauttaa.

³⁵ Indeksiehtolaki (1195/2000) koskee vain sopimuksia.

Kaivoslain lopettamistoimenpiteiden vakuus on säädetty hyvin samankaltaiseksi kuin maa-aineslaissa, mutta kaivoslaista puuttuu "ennen aineiden ottamista" -tyyppinen määräys ja viranomaisen harkintavalta vakuuden määrittämisessä (MAL 12 §). Yleensä kaivosvakuus on asetettava kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta. Kaivosvakuutta ei ole sidottu töiden aloittamiseen vaan päinvastoin (kaivoslain 168.2 §). Vaikka maa-aineslain mukaisia vakuuksia on määrätty vaihtelevasti, niin irtaimen omaisuuden poistamiset alueelta, ml. laitteet, koneet ja räjähteet, eivät tietyntoista koskaan ole sisällyneet vakuuden piiriin. Vakuus on pinta-ala- ja otto- määräperusteisesti standardoitu kunnallisissa määräyksissä, vaikka vakuuden perusteena olevat määräykset mahdollistaisivat yksilöidyn harkinnan. Monet kaivosyhtiöiden omistuksessa olevien alueiden avolouhokset kaivospiirissä ovat siistimisen, turvallisuuden ja maiseman suhteen hyvin saman tyyppisiä kuin kiviainesten ottoalueet. Myös toimenpiteet ovat samankaltaisia (kaivoslaissa ei ole istutusvelvoitteita) ja vakuudet ovat vastaavaa suuruusluokkaa.

Irtaimen omaisuuden kauppaan sovellettavan tahdonvaltaisen kauppalain (355/1987) 48 §:n mukaisesti maksun suorittamiselle voidaan vaatia vakuus. Kaupan purku on myös mahdollinen, jos vakuutta ei aseteta (62 §). Tällä ei ole merkitystä kaivosvakuuksiin.

YSL 59 §:n nojalla on asetettava jätteen käsittelytoiminnan vakuus. Sisältöä on kuvattu edellä kohdassa 2.1.3. YSL 61 §:n vakuuslajit ja vakuuden antajan kelpoisuusvaatimukset soveltuvat, vaikka EU-tasolla eivät rajoitu³⁶, myös kaivoslain vakuuksiin³⁷:

"Vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa."³⁸

Ympäristölliset vakuudet jaetaan yhtäältä sulkemis-, korjaus- ja jälkihoitovelvoitteisiin, toisaalta ennakoimattomiin tapahtumiin. Vakuuden tulee lajiltaan sellainen, että se on 1. turvassa kolmansilta, 2. riittävä kaikkiin velvoitteisiin, 3. saatavissa velvoitteiden täyttämiseksi. Emoyhtiön takaus soveltuu pääosin velvoitteista, mutta se ei sovellu väistämättömiin sulkemis- ja jälkihoitokustannuksiin. Vakuutus soveltuu ennakoimattomiin tapahtumiin.³⁹ Taloudellisten vakuuksien tai vastaavien tarkastaminen kuuluu jätealueiden tarkastuksia koskeviin teknisiin suuntaaviin. Vakuuksien määrän ja muodon asianmukaisuus suhteessa velvoitteista aiheutuviin laskettuihin kustannuksiin, ml. jätealueen käytöstä poistoa ja jälkihoitoa koskevat järjestelyt sekä jätealueen vaikutusalueella olevan maan kunnostaminen, on todennettava.⁴⁰

EU:lla ole toimivaltaa kaivostoimintaan kuin välillisesti ympäristövaikutusten ja jätehuollon aloilla. Kilpailuoikeus, pääomien ja palveluiden liikkuvuus asettavat kuitenkin vaatimuksia sille, millaisia vakuudenantajia voidaan sulkea pois. EU:n toimielinten säätämä ja tulkitsema kilpailulainsäädäntö perustuu EU:n toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus) ja sen VII osan I luvun 1 jaksoon. Kilpailuoikeudesta on annettu mm. soveltamisasetus (EY) N:o 1/2003 ja palveluista sisämarkkinoilla palveludirektiivi 2006/123/EY.

³⁶ *Financial Provision*, 8.12.2016 IMPEL report No. 2016/20 p. 14. *Financial Provision for Environmental Liabilities. Practical Guide*. IMPEL 11.11.2017 report No. 2017/22 p. 27-44. *Workshop on financial guarantees*, EC Commission ENV.B.3, 26.1.2018 (asianosaisina kaivannaissektori, vakuutusteollisuus, pankkisektori ja NGO:t).

³⁷ Vakuuslajin hyväksyttävyyttä on käsitelty aiemmin ratkaisussa KHO 28.12.2010 taltio 3907. Ns. *first demand* -tyyppinen takuu tai takausvakuutus ei ollut lainvastainen.

³⁸ Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001), säästöpankkilaki (1502/2001), osuuspankkilaki (423/2013), vakuutusyhtiölaki (521/2008) ja laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018). Ulkomaisella vakuutusyhtiöllä on oikeus harjoittaa Suomessa vakuutustoimintaa siten kuin laissa ulkomaisista vakuutusyhtiöistä (398/1995) säädetään. Ulkomainen ETA-vakuutusyhtiö voi harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa sijoittautumisoikeuden perusteella, kotivaltion vakuutusvalvonnasta vastaavan viranomaisen ilmoitettua siitä Finanssivalvonnalle. Ks. myös laki vakuutusedustuksesta (570/2005) 28 §. Mm. urakkasopimusten vakuutuksiin voi liittyä niiden käyttöä rajoittavia oikeuspaikkasääntöjä.

³⁹ *Financial Provision for Environmental Liabilities*. Stephen McCarthy, EPA. Law and the Environment 2018. UCC, 26.4.2018.

⁴⁰ Komission päätös 20.4.2009 2009/335/EY rahoitusvakuuden suuntaviivoista ja komission täytäntöönpanopäätös 21.2.2020 (EU) 2020/248.

Ydinenergialain (YEL, 990/1987) 36 §:n nojalla ydinjätehuoltovelvollisen on luovutettava maksukyvyttömyytensä varalta valtiolle vakuudet. Vakuus on YEL 44 §:n mukaisesti luovutettava ennen ydinjätteitä tuottavan toiminnan aloittamista ja vakuuksia voidaan korottaa 10 %. Jos vakuuksia ei luovuteta, on maksettava puuttuvaa määrää vastaava ylimääräinen ydinjätehuoltomaksu. Työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyy vakuuden antajat 45 §:n ja ydinjätehuoltovelvollinen toimittaa sille ehdotuksen vakuuksista ydinenergia-asetuksen (161/1988) 91-94 §:n mukaisesti. Vakuuksien luovuttamisesta, tarkistuksista, realisoinnista ja palautuksista säädetään YEL 95-98 §:ssä.

2.2.7 Vakuuteen sisältyvät toimenpiteet

Riittävä vakuus asetetaan Tukesille (109.3 §) ja määrätään kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteistä ottaen huomioon (108 §)

1. kaivostoiminnan laatu ja laajuus
2. toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja
3. muun lain nojalla vaaditut vakuudet

Vakuuden laji ja suuruus määrätään kaivosluvassa. Vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava kaivoslupaa tarkistettaessa tai muutettaessa (62, 69 ja 109 §). Vakuudesta voidaan suorittaa kaivoslaissa säädettyjen tai kaivosluvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi tarpeelliset kustannukset. Vastaavasti velvoitteet ovat yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä.

Muun lain nojalla annettavista vakuuksista tulee kyseeseen vain ympäristönsuojelulain mukainen jätevakuus, joka koskee kaikkia kaivannaisjätealueita.

2.3 Kaivoslain mukaiset oikeudet

2.3.1 Valtaus ja malminetsintälupa

Vanhan kaivoslain mukaiset valtausalueet ovat pääosin jo muuttuneet uudessa kaivoslaissa tarkoitetuiksi malminetsintäalueiksi. Malminetsintälupa oikeuttaa omalla ja toisen maalla olevalla malminetsintäalueella tutkimaan geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tekemään muita kaivostoimintaa valmistelevia tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sekä rakentamaan tai siirtämään malminetsintäalueelle tutkimustoimintaa varten tarpeellisia väliaikaisia rakennelmia ja laitteita. Malminetsintäluvassa määrätään oikeudet. Esiintymää ei saa vielä hyödyntää eikä oikeus liity kaivostoiminnan lopettamiseen.

2.3.2 Kaivosoikeus ja kaivoslupa

Vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisella kaivosoikeudella saatiin oikeus kaivoskivennäisten hyväksi käyttämiseen kaivospiirin alueella. Kaivosoikeus oli samalla myös lunastuslupa ja kaivospiirimääräystä seurasi lunastustoimitus. Kaivosoikeudella saatiin oikeus kaivospiirissä olevien kaivoskivennäisten hyväksi käyttämiseen, ei vain käyttöalueella oleviin kaivoskivennäisiin. Maanpäällinen louhinta edellytti kuitenkin käyttöalueen laajentamista, jos kaivospiirissä oli eroteltu käyttö- ja apualueet toisistaan. Pääosa nykyisistä kaivoksista on vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä kaivosoikeuksineen, jotka on päivitetty uuden kaivoslain mukaisesti annettavilla yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisilla määräyksillä.

Nykyisen kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa annetaan kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen. Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, kaivostoiminnan sivutuotteet (ei kuitenkaan rikastuksen sivutuotteita) sekä muut

kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella. Kaivoslupa ei sisällä kaivosalueen lunastusoikeutta tai apualueen käyttöoikeutta eikä kaivosturvallisuuden selvittämistä. Kaivosluvassa annetaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset.

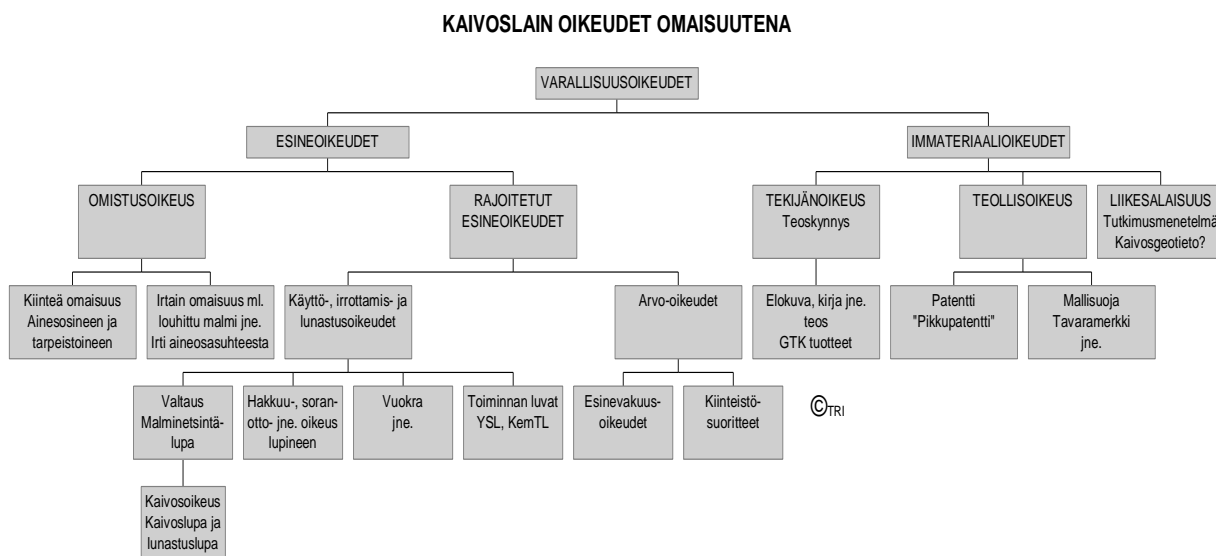
2.3.3 Kaivosturvallisuuslupa

Vanhan kaivoslain 57 §:n nojalla kaivostyön harjoittajan oli huolehdittava kaivos- ja työturvallisuudesta, 51.4 §:n nojalla kaivosoikeuden haltijan oli kaivosoikeuden menetettyään tai luovutuaan kaivospiiristä viipymättä saatettava alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon kaivoslain 59 §:n, kaivosasetuksen (663/1965) 22 §:n ja KTM:n päätöksen (921/75) 128-130 §:n säännöksiensä mukaisesti. Kaivosturvallisuuslupaa ei ole edellytetty uuden kaivoslain voimaantullessa jo rakennetuille ja tuotannollisessa toiminnassa oleville kaivoksille.

Uuden kaivoslain 121 §:n nojalla kaivoksen rakentamiseen ja tuotannolliseen toimintaan on oltava Tukesin myöntämä kaivosturvallisuuslupa. Kaivosturvallisuuslupa ei itsessään liity "kaivosturvallisuusoikeutta" vaan kaivoslupa sidonnaisia turvallisuusvelvollisuuksia. Kaivosturvallisuusluvassa annetaan rakentamista ja tuotannollista toimintaa koskevat yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset (125 §). Niihin sisältyvät kuitenkin määräykset kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta myös kaivosturvallisuuden näkökulmasta. Kaivosturvallisuusluvan raukeamisesta päätetään kaivosluvan rautessa tai peruutettaessa taikka erillisestä hakemuksesta.

2.3.4 Hallinta- ja käyttöoikeudet

Yleisen etsintätyössä saatu tieto on suojattu korkeintaan liikesalaisuusdirektiivin⁴¹ ja liikesalaisuuslain (595/2018) mukaisena julkistamattomana liiketoimintatietona. Kaivoslain mukaisina oikeuksina niistä tulee siirtokelpoisia esineoikeuksia.



Kaavio 2-1 Kaivoslain oikeudet Suomen varallisuusjärjestelmässä

Irtaimiin ja kiinteisiin esineoikeuksiin liittyy niiden käyttöä rajoittavia velvollisuuksia, joista toimintaa lopetettaessa on huolehdittava. Kaivospiirimääräystä seurasi maanmittaustoimiston lunastustoimitus, jossa saatiin kaivospiirin hallinta käyttö- ja apualueisiin. Hallintaoikeudet ovat

⁴¹ Direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

lähes omistusoikeuteen rinnastuvia rajoitettuja esineoikeuksia. Vanhan kaivoslain mukaiset kaivosoikeuteen sisältyvät hallintaoikeudet:

1. Täysi ja rajoittamaton hallintaoikeus
 - käyttöalue kokonaan
 - apualueista teollisuus-, varasto-, jäte- ja asuntoalueet
2. Rajoitettu hallintaoikeus
 - apualueista vesi-, viemäri-, voimajohto- jne. alueet, tiet ja muut kuljetusväylät
3. Alueet, joihin ei maanpinnalla ole lainkaan hallintaoikeutta
 - käyttöalueen ulkopuoliset kaivospiirin alueet, joista ei yleensä makseta korvausta. Tyypillisesti maanalaisen kaivoksen yläpuolella oleva pelto tai metsä, johon alapuolinen toiminta ei vaikuta.

Uudessa kaivoslaissa (621/2011) myönnetään kaivoslupa kaivosalueeseen, usein vanhan kaivospiirin laajennuksena. Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineeraalit, kaivostoiminnan sivutuotteet sekä muut kaivostoiminnassa tarpeelliset kaivosalueen kalli- ja maaperän aineet. Kaivosalue ja kaivoksen apualue on määritelty edellä. Kaivosaluelunastusluvalla valtioneuvosto myöntää oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena siltä osin kuin kaivosyhtiö ei ole hankkinut alueita omistukseensa. Tukes voi kaivosluvassa myöntää kaivoksen apualueeseen rajoitetun käyttö- tai muun oikeuden, jos toimintoja ei kohtuullisin kustannuksin ja tyydyttävästi voi muuten sijoittaa.

Kaivoslain 21 §:ssä on säädetty, että kaivosaluetta ja kaivoksen apualuetta saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten käyttö- tai muu oikeus on myönnetty. Kaivosaluelunastusluvalla haltijallakaan ei ole rajoittamaton esine- ja käyttöoikeus (omistusoikeus), vaikka se on eksklusiivinen suhteessa muihin käyttöoikeuksiin. Taustalla on toissijainen maanomistajan esineoikeus. Käyttöoikeus koskee kaivosalueen käyttämistä kaivosaluelunastusluvalla, kaivosluvalla ja kaivosturvallisuusluvalla mukaiseen tarkoitukseen. Apualueen oikeudet ovat osin käyttöoikeus- ja osin rasitetyyppisiä oikeuksia. Käyttöoikeus palvelee henkilöä ja rasite oikeutettua kiinteistöä ja sen käyttöä.

Kaivosoikeus ja -lupa oikeuttavat myös malminetsinnän kaivosalueella ilman erillisiä lupia. Hallintaoikeus ja siihen liittyvä käyttöoikeus mahdollistavat kaikki ne kaivostoiminnan aikaiset toimenpiteet, jotka on otettava lopetus ja jälkihoitotoimenpiteissä huomioon kaivostoiminnan loppuessa. Vakuudella varmistetaan lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet.

2.4 Kaivoslain vakuudet

2.4.1 Kallanhuudonta ja malminetsintä

Malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset vakuudesta kaivoslain 10 luvun mukaisesti (52 §). Vastaava velvollisuus on kallanhuudontaluvassa (54 §). Luvat raukeavat määräajan päättyessä (67 §). Jos luvan haltija hakee luvan voimassaolon jatkamista, 107 §:n nojalla asetettu vakuus jää voimaan, kunnes asiasta on annettu lainvoimainen ratkaisu.

Vakuus on asetettava mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tätä ole pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Vakuudesta voidaan suorittaa kaivoslaissa säädettyjen tai asianomai-

sessä luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi tarpeelliset kustannukset. Malminetsintä on sallittua myös kaivosalueella, joten vastaavat kustannukset voivat sisältyä kaivostoiminnan lopettamiseen.

Vakuus ei välttämättä ole tarpeen, mutta jos se on tarpeen, se on määrättävä malminetsintä-aluekohtaisesti. Äänestyksen jälkeen vuosikirjaratkaisussa KHO:2018:46 (KHO 9.4.2018 taltio 1629) päätettiin vallitsevasta vakuuskäytännöstä poiketen, että vakuusmenettelyn tarkoituksena olisi ollut, että vakuus määrättäisiin asetettavaksi koskemaan kutakin yksittäistä malminetsintälupaa ja malminetsintäaluetta, ei luvanhaltijakohtaisesti. Tällä ei ole vaikutusta lainvoimaisiin päätöksiin, mutta malminetsintäluvia jatkettaessa ja uusissa malminetsintäluvuissa on asetettu vakuuksia malminetsintäaluekohtaisesti.

2.4.2 Kaivostoiminnan lopettaminen

Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi *tarpeelliset* määräykset kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista (52 §). Kaivosluvan haltija asettaa kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen riittävän vakuuden kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten (108 §).

Vakuus asetetaan (125, 143-144 §, ks. myös 148 §):

1. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamiseksi
2. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen siistimiseksi
3. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen maisemoimiseksi
4. kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määräytyille toimenpiteille
5. kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistamiseksi
6. maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistamiseksi

Sanamuodon mukaan vakuus kohdissa 1-3 sekä 5-6 tarkoitetuille toimenpiteille asetettaisiin suoraan kaivoslain nojalla, mutta käytännössä kaikki määräykset on niiden yksilöimiseksi ja tarvittaessa täytäntöönpanemiseksi määrättävä 4 kohdan mukaisesti luvissa. Luvissa määrätään tarpeelliset toimenpiteet, jotka vakuuden on katettava kokonaan. Vuosikirjaratkaisun KHO:2017:177 (KHO 22.11.2017 taltio 6028) perusteella Tukesin olisi määrättävä aina vakuus, jos se määrää kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkitoimenpiteistä. Vakuuden määräämisen peruste ei tällaisessa tilanteessa sisältyisi Tukesin harkintavaltaan. Vakavaraisuus jne. vaikuttavat vain vakuuden määrään, vaikka sitä ei erikseen ohjeistettu.

Lopettamistoimista toimitetaan ilmoitus, jonka perusteella järjestetään lopputarkastus, josta tehtävään pöytäkirjaan perustuen tehdään kaivostoiminnan lopettamispäätös. Lopettamispäätöksessä on annettava yleisten ja yksityisten etujen kannalta *tarpeelliset* määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määrääjassa, kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta, 144 §:n 2 momentissa tarkoitetuista rakennuksista ja rakennelmista sekä muista yleisten ja yksityisten etujen kannalta *välttämättömistä* seikoista (148 §).

Tukes vapauttaa vakuuden, kun luvanhaltija on täyttänyt kaivoslaissa säädetyt ja kaivosluvassa määrättyt velvoitteet. Kaivosturvallisuusluvan velvoitteiden täyttämistä ei mainita, mutta ne sisältyvät lopettamispäätökseen. Vakuus voidaan vapauttaa kokonaan tai osittain (110 §). Velvollisuus korjaaviin toimenpiteisiin ja seurantaan jatkuu kaivostoiminnan loputtua (150 §).

2.4.3 Irtaimen varallisuusarvon merkitys vakuuteen

Jotta kaivostoiminta elinkeinona olisi yhdenvertaisessa asemassa suhteessa muihin elinkeinoihin eikä kaivostoiminnassa käytettäville tuotteille lisäkustannuksilla asetettaisi kauppaa ja omaisuusdensuojaa rajoittavia esteitä, vakuus olisi tarpeen vain varallisuusarvoisen irtaimen omaisuuden poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, jos toimenpiteiden kustannukset eivät ylitä omaisuuden varallisuusarvoa (oikeus irtaimeen omaisuuteen muuttuu velvollisuudeksi). Kallisarvoisten koneiden ja laitteiden sekä kemikaali- ja räjähdetarastojen siirtokustannuksille ei tarvita vakuuksia, joita asetetaan etenkin insolvenssitilanteiden varalta.

Irtain omaisuus on yhtiön varallisuutta ja esineoikeus, ei velvollisuus. Irtaimen siirtokustannuksista sovitaan irtaimen kaupan yhteydessä osana kauppahintaa, jos kaivosyhtiö ei itse hyödynnä niitä toisella kaivosalueella. Yleensä jatkokäyttö vain kuvataan lopetustoimenpiteiden yhteydessä.

Vaikka vakuutta ei vaadittaisi, toimenpiteistä määrääminen voi silti olla tarpeen alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden ja siisteyden edellyttämään kuntoon. Aina sekään ei ole tarpeen. Kaivosyhtiö voi omalla alueellaan säilyttää ja varastoida irtainta omaisuutta, jos se on kaavan mukaista alueen jatkokäyttöä ja muita lakeja ja lupia noudatetaan.

Joissakin tapauksissa kyse voi olla vuokratrakennuksista (mm. työmaakopit, jotka haetaan pois), leasing-koneista tai toimittajan varastoista (mm. räjähdysaineet, urakoitsijan varasto). Kaivosyhtiö vastaa kaivoslain nojalla sekä kaivosluvan ja kaivosturvallisuusluvan määräyksillä tällaisenkin omaisuuden siirtämisen varmistamisesta. Mm. konttien siirtokustannukset on kuitenkin lisätty vakuuksiin, vaikka niiden vuokraaja heti sopimuksen päättyessä onkin oikeutettu ja velvollinen siirtämään kontit pois. Kaivosyhtiöillä voi olla kymmeniä sopimuksia urakoitsijoiden ja tavarantoimittajien kanssa, jolloin sen on otettava sopimuksissa huomioon toiminnan aikaiset ja lopettamisen liittyvät velvoitteet.

Tiettävästi vuokranantajien ja urakoitsijoiden omaisuuden siirtokustannuksia ei kuitenkaan ole hinnoiteltu sopimuksiin riskinä. Yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevan oikeustoimilain (228/1929) 37 §:n mukaan ehto, jonka mukaan sitoumuksen vakuudeksi annettu pantti tai muu vakuus olisi menetetty, jos sitoumusta ei täytetä, on tehoton.

2.4.4 Kaivosturvallisuusluvan merkitys vakuuteen

Kaivosturvallisuuslupa vaikuttaa toiminnan lopettamisen vakuuteen vain otettaessa huomioon kaivostoiminnan lopettaminen myös kaivosturvallisuusluvan määräyksissä (125 §). Kaivosturvallisuuslupa koskee kaivoksen rakentamista ja tuotannollista toimintaa, ei niiden jälkeistä aikaa, mutta lopettaminen on silti otettava päätöksessä huomioon.

2.4.5 Soveltamisraja muihin vakuuksiin

Kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten asetettavan vakuuden on oltava riittävä mm. muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen (108 §). Ainoana vakuutena tulevat kyseeseen ympäristönsuojelulain mukaisesti määrättävä jäte- ja kaivannaisjätevakuudet. Lainkohta on tulkittava niin, ettei vakuuden tulisi olla päällekkäinen. Tulkintaa tukee se, että vakuudella katettavien toimenpiteiden tulee olla tarpeellisia. Toimenpiteet eivät ole tarpeellisia, jos niistä säädetään toisessa laissa.

2.4.6 Horisontaaliset, vertikaaliset, ajalliset ja toimivaltarajaukset

Vakuudella katetaan velvoitteet ja toimenpiteet kaivospiirin alueella, kaivosalueella ja apualueella (horisontaalinen rajaus). Vertikaalinen ulottuvuus on lähtökohtaisesti vertikaalisesti raja-

ton, mutta poistamisveloitteet koskevat maanpinnalla olevia rakennuksia ja rakennelmia. Käytännössä kunnostamis-, siistimis- ja maisemointiveloitteet koskevat vain toimenpiteitä maan pinnalla, kuitenkin mm. kaivostunnelin romahtamisvaara ja maaperän vajoaminen voi edellyttää muitakin toimenpiteitä.

Ajallisesti toimenpideveloitteet alkavat kaivosluvassa ja niitä tulisi ratkaisun KHO 22.11.2017 taltio 6029 perusteella jopa ennakoida⁴² päivityksistä huolimatta. Ratkaisu on omiaan johtamaan yli- tai ohivakuuksien tilanteeseen, jos ennustetta ei rakenneta lyhyellä aikajänteellä. Kaivostoiminnan aikana voidaan ennustaa kaivostoiminnan jatkuminen yleensä muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Ennusteeseen vaikuttaa kaivosmineraalien hintakehitys ja jatkuvasti suoritettavat tutkimukset, joten toimenpiteiden ja vakuuksien tarkistaminen on perusteltua. Kun kaivoslaissa ja kaivosluvassa säädetyt veloitteet on lopettamispäätöksen mukaisin toimenpitein olennaisilta osiltaan täytetty, vakuus on vapautettava. Säädöksiin soveltamisalat ja viranomaistoimivallat asettavat myös rajauksia.

Kaivoslain nojalla suoritetaan kaivoslain yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, ei muiden lakien soveltamisalaan ja muiden lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Myös vakuus asetetaan kaivoslain nojalla tarpeellisille toimenpiteille, ei ympäristönsuojelu- ja jätelakien, kemikaaliturvallisuuslain, patoturvallisuuslain, vesilain tai muun lain mukaisille toimenpiteille. Toimenpide- ja vakuusvaatimuksissa on esitetty kaivoslain toimenpiteiden ja vakuuksien ulottamista ympäristönsuojelulain vakuuksien soveltamisalalle etenkin silloin, kun ympäristönsuojelulaissa säädettyä jätevakuutta on pidetty riittämättömänä. Kaivoslain vakuuksia on vaadittu laajentamaan myös vesistön, pohjavesien jne. suojelun turvaamiseksi.

3. LOPETUS- JA JÄLKIHOITOTOIMENPITEET KOHTEITTAIN

3.1 Avolouhokset

3.1.1 Rakennusten ja rakennelmien poistaminen

Kun kaivostoiminnan lopettamispäätös on lainvoimainen, kaivostoiminnan harjoittajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen sekä käyttö- ja muu oikeus kaivoksen apualueeseen lakkaavat (kaivoslain 149 §). Rakennukset ja rakennelmat poistetaan siirtämällä muualle, myymällä tai purkamalla ja käsittelemällä purkujätteinä. Kaivoslain 144 §:n nojalla poistettaviin rakennuksiin ja rakennelmiin kuuluvat kaikki maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset rakennuslupaa edellyttävät rakennukset ja toimenpidelupaa edellyttävät ja edellyttämättömät rakennelmat, eivät kuitenkaan kaikki toimenpideluvanvaraiset työt, kuten varastokenttä. Rakennuksia ja rakennelmia ei ole tarvinnut poistaa kaivosluvan haltijana olevan kaivosyhtiön omistamalla alueella tai jos muu omistaja ei halua niiden poistamista.⁴³

Poistettavat rakennukset ja rakennelmat eivät sijaitse suljettavassa maanalaisessa kaivoksessa vaan sen lähellä maan pinnalla käyttö- tai apualueella taikka vanhan kaivospiirin mukaisella apualueella. Poistettavia rakennuksia ovat

- rikastamo- ja muut tuotantorakennukset
- talous-, varasto-, toimisto- ja asuinrakennukset.

⁴² Tukesin olisi tullut määrätä asetettavaksi kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten kaivoslain 108 §:ssä mainittuihin arviointiperusteisiin perustuva lajiltaan ja suuruudeltaan riittävä vakuus, vaikka kaivostoimintaa näissä kaivospiireissä ei ollut aloitettu. Arvioinnissa oli otettava huomioon myös aiotun tulevan kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteistä aiheutuva vakuustarve.

⁴³ Kaivosyhtiön varattomuusriski on sen omalla alueella samanlainen kaikessa yritystoiminnassa rakennuksineen.

Rakennelmia ovat mm.

- konttiparakit, katokset, laitokset
- piiput, pylvääät, valaisinmastot
- säiliöt, polttoaineiden jakelupiste, polttonesteiden jakeluasemat⁴⁴
- isot kiinteät ja liikuteltavat lavat
- maanpäälliset putkilinjat
- tuotanto-, toimisto- tms. tilojen rakennusluvasta erikseen rakennettu jätevesijärjestelmä (erillinen rakentaminen edellyttää toimienpidelupaa)
- sähköliittymät koppeineen, muuntajineen ja öljyineen
- avolouhoksen pumppaamot, sähköistys ja valaistus tms.
- kuljettimet
- raiteet kaivospiirin alueella

Ympäristönsuojelulain nojalla annetun Jano-asetuksen (444/2010) 17 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on ilmoitettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle jakeluaseman toiminnan lopettamisesta ja esitettävä suunnitelma jakeluaseman rakenteiden poistamisesta sekä maaperän ja pohjaveden mahdollisen pilaantumisen selvittämisestä. Jano-asetus ei koske alle 10 m³ jakelupisteitä eikä suurempia vanhoja jakeluasemia, joiden ympäristölupia ei muuteta (1 ja 18 §). Jakeluaseman rakenteiden poistaminen kuuluu myös kaivoslain soveltamisalaan, mutta tietyissä tapauksissa on lisäksi esitettävä suunnitelma ELY-keskukselle.

Rakennuksina ja rakennelmina ei pidetä tiestöä eikä maanpinnan alapuolista infrastruktuuria (lämpö, vesi, ilmastointi, sähkö, tietoliikenne), vaikka esim. kiinteistökohtaiset jätevesijärjestelmät ovat toimenpideluvanvaraisia. Tierakenteita on ilmoitettu purettaviksi lopettamistoimien yhteydessä (144 §), mutta purkamisella on tarkoitettu maisemointia (ohut peitemaa ja istutus, 143 §). Rakennusten ja muiden rakennelmien maanpinnan alapuolisia perustuksia ei aina kuu-lune poistaa, jos ne ovat haitattomia ja voidaan lukea osaksi maaperää (sama käytäntö mm. voimajohtojen pylväsbetoniperustuksissa kaikilla alueilla). Toisaalta perustukset ovat osa rakennuksia ja rakennelmia, jotka palvelevat kiinteistöä kaivostoiminnassa, mutta eivät enää sen jälkeen.

Kaivoslupa-, kaivosturvallisuuslupa- ja lopettamispäätöksissä määrätään tarpeellisista toimenpiteistä, jotta vakuus voidaan kohdistaa oikein ja toimenpiteet panna täytäntöön viime kädessä hallintopakkomenettelyssä. Muiden lakien velvoitteiden noudattamiseksi ei voi määrätä vaakuutta.

3.1.2 Muut toimenpiteet kaivosalueella ja apualueella

Korjaavat toimenpiteet kaivosalueella ja kaivoksen apualueella

1. saatettava yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon ja kunnostettava
 - a. avolouhoksen aitaaminen, varoituskyltit ja tieyhteyksien sulkeminen
 - b. maaluiskien/kallioseinämien loiventaminen
 - c. tarvittaessa avolouhosten ja kaivantojen täyttö
2. siistittävä
 - a. ylimääräisen materiaalin poistaminen louhoksesta
 - b. yleiskustannuksia alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämän kuntoon

⁴⁴ Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat edellyttivät asemakaavaa tai terveydensuojelulain mukaista sijoituslupaa, sitten vanhan ympäristönsuojelulain mahdollisesti ympäristölupaa ja nykyään rekisteröintiä pohjavesialueiden ulkopuolella. Ks. myös Jano-VNA 444/2010 ottaen huomioon kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005) ja -asetus (855/2012) sekä jakeluasemapäätös KTMp 415/1998. Rakenteiden purkamisesta on esitettävä suunnitelma ja maaperän pilaantuneisuudesta selvitys Jano-asetuksen 17 §:n nojalla.

3. maisemointi (muu kuin ympäristönsuojelulain jätevakuuksiin sisältyvä maisemointi)
 - a. Maanpinnan muotoilu ja kuoppien täyttäminen⁴⁵
 - b. kasvit, istutus, tiestön peittäminen maakerroksella
4. poistettava louhitut kaivosmineraalit maan alta ja päältä, myös rikastetut
 - a. koskee lähtökohtaisesti kyseisestä kaivoksesta louhittuja
 - b. Suomessa on voimassaolevilla kaivospiireillä rikastamoita, joissa käsitellään osin tai pelkästään muualta tuotuja mineraaleja, mutta analogisesti tulkiten niistäkin on poistettava kaivosmineraalit

Kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätään tarpeelliset toimenpiteet. Irtaimen omaisuuden siirtotoimenpiteet osana alueen turvalliseksi saattamista ja siistimistä eivät edellyttäne vakuutta, kun omaisuuden arvo ylittää omaisuuden siirtokustannukset, vaikka toimenpiteet sisältyisivät yleisesti myös kaivoslain soveltamisalaan.

3.2 Maanalaiset kaivokset

3.2.1 Rakennukset ja rakennelmat

Se mitä kohdassa 3.1.1 on sanottu, koskee myös maanalaisiin kaivoksiin liittyviä rakennuksia ja rakennelmia. Jos rakennus tai kiinteä rakennelma sijaitsee kaivostunnelissa tai sen louhintata-soilla, niitä ei poisteta.

Kaivoslupa-, kaivosturvallisuuslupa- ja lopettamispäätöksissä määrätään toimenpiteistä, jotta vakuus voidaan kohdistaa oikein ja toimenpiteet panna täytäntöön viime kädessä hallintopak-komenettelyssä.

3.2.2 Muut toimenpiteet kaivosalueella ja kaivoksen apualueella

Korjaavat toimenpiteet kaivosalueella ja kaivoksen apualueella

1. saatettava yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon ja kunnostettava
 - a. sortuma- ja painumavaaralliset alueet
 - i. pääsykielto aitaamalla
 - ii. rakentamisrajoitukset tulevassa maankäytössä
 - iii. Sortumien estäminen ja hallinta lujitus- ja tukemistoimenpiteillä sekä sivukivitäyttöillä⁴⁶
 - iv. Kaivosten turvarakenteiden säilyttäminen, tarkistaminen ja kunnos-tus⁴⁷
 - v. sortumien ja painumien seuranta, katselmuksot, mittaukset
 - b. kaivokseen pääsyn estäminen ja muiden yhteyksien katkaisu
 - i. kaivoskuilujen ja vinotunneleiden suuaukkojen tukkinen kivenlohka-reilla tai betonilla
 - ii. ilmanvaihtotunneleiden ja porareikien tukkiminen ja tulppaaminen
 - c. maanalaisen kaivostekniikan purkaminen
 - i. koneet, laitteet ja laitteistot öljyineen poistetaan
 - ii. sähkö, vesi ja tuuletustekniikka puretaan ja poistetaan
 - d. pumppauksen lopettaminen ja kaivoksen täytyminen siltä osin kuin se vaikut-taa kaivoslaissa säädettyihin yleisiin ja yksityisiin etuihin
2. siistiminen

⁴⁵ Kaivoksen sulkemisen käsikirja. Outokumpu, TLL, M&V Oy, GTK, VTT 2005. s. 86.

⁴⁶ Kaivoksen sulkemisen käsikirja. Outokumpu, TLL, M&V Oy, GTK, VTT 2005. s. 86.

⁴⁷ Syvemmällä kaivoksessa romahdukset tiivistyvät nopeasti muutamalle tasolle eikä vaikutus ulotu ketjuna ylös saakka. Mitä lähempänä maanpin-taa romahdus tapahtuu, sitä suurempi vaara on maanpinnan painumalle tai romahdukselle.

- a. koneiden ja laitteiden poistaminen kaivoksesta (myös yleinen turvallisuus), myyminen tai vieminen jätelain mukaiseen käsittelyyn
 - b. ylimääräisten irtainten esineiden ja materiaalin (muut kuin puu- tai betoniperaisat materiaalit) poistaminen kaivoksesta
3. maisemointi
- a. Maanpinnan muotoilu ja kuoppien täyttäminen
 - b. tiestön peittoa maakerroksella ja kasvitus
4. poistettava louhitut kaivosmineraalit maan alta ja päältä, myös rikastetut.

Kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätään tarpeelliset toimenpiteet. Irtaimen omaisuuden siirtotoimenpiteet eivät pääsääntöisesti edellyttäne vakuutta, vaikka toimenpiteet sisältyisivät yleisesti myös kaivoslain soveltamisalaan.

3.3 Maapohja ja vedet

Kaivostunneleiden ja avolouhosten sekä kiinteistön rakenteellinen turvallisuus kaivostoiminnan loputtua kuuluu kaivoslain soveltamisalaan. Myös tunnelin täytyminen vedellä on otettava huomioon kaivoslain nojalla, jos se voi vaikuttaa turvallisuuteen. Tunnelleiden romahtamisen ja maaperän vajoamisen riski ja turvallista kulkemista vaarantavat maapohjan muodot ja muutenkin jätealueita lukuun ottamatta maapohjan rakenteellinen turvallisuus kuuluvat kaivoslain soveltamisalaan.

Sivukivi-, rikastushiekka- ja muiden jätealueiden rakenteellinen vakavuus ja turvallisuus kuuluu ympäristönsuojelu- ja jätelakien soveltamisalaan. Rajapinta on huomioitu käytännössä niin, ettei louhostäytöissä käytetä happoa muodostavia sivukiviä tai haitallisia päästöjä aiheuttavaa rikastushiekkaa. Myös meluvallit tai pölyrakenteet kuuluvat ympäristönsuojelulain soveltamisalaan ja niiden rakentaminen on määrätty ja valvottu ympäristönsuojelulain nojalla. Maaperän pilaantuminen kaivosalueella sekä kaivannaisjätealueella kuuluvat ympäristönsuojelulain soveltamisalaan. Maaperässä seassa oleva rakennus- tms. jäte kuuluu jätelain soveltamisalaan.

Kaivoksen kuivanapitopumppauksen lopettaminen ja täytyminen vedellä sekä vesien kerääminen, tarkkailu ja käsittely kuuluu ennemminkin ympäristönsuojelulaissa tarkasteltavaa kaivoksen vesien kiertoon ja hallintaan.⁴⁸ Vesienhallinta on osa päästöjen hallintaa ja pilaantumisen ehkäisyä. Kaivos- ja jätealueilta tulevia vesiä pidetään lähtökohtaisesti jätevesinä, kun ne johdetaan ympäristöluvanvaraiselta toiminta-alueelta (YSL 5.1 § 13 kohta)⁴⁹. Kaivosalueella syntyvät puhtaat pintavedet eristetään mm. kaivoksen ja rikastusalueen (jäte)vesistä ympärysojilla.

3.4 Jäte- ja sivukivialueet kaivoslain nojalla

3.4.1 Kaivannaisjätealueet

Kaivannaisjätteistä, jälkihoidosta ja tarkkailusta säädetään kaivannaisjäteasetuksessa (190/2013, perustuu kaivannaisjätedirektiiviin 2006/21/EY). Ympäristönsuojelulain (527/2014), jätelain (646/2011) ja niiden nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) mukaiset toimenpiteet ja niille asetettava riippumattoman asiantuntijan arvioima jätevakuuus on erillinen kaivoslain (621/2011) mukaisesta vakuudesta. Kaivoslain mukaista vakuutta ei ole tarkoitettu täydentämään jätevakuuutta siltä osin kuin jokin on jäänyt huomioon ottamatta väliaikaisesti tai lopullisesti. Muussa tapauksessa lopullinen vastuu kaikkien vakuuksien riittävydestä kaatuisi kaivosviranomaiselle, vaikka sulkemistoimenpiteitä ja jätevakuuksia määrättäessä tai niiden mukaisissa viranomaistarkastuksissa jne. olisi tapahtunut virheitä. Tukesilla ei ole toimivaltaa eikä muodollista pätevyyttä arvioida jätevakuuksia.

⁴⁸ Vaasan hallinto-oikeuden päätös 2.5.2016 nro 16/0096/2 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 11.7.2017 taltion 3508.

⁴⁹ Muutos 1.1.2012 voimaan tullella vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) muutoksella (588/2011).

Kaivannaisjätealueella suoritettavien toimenpiteiden kaivoslain mukaisiin vakuuksiin voi kuitenkin sisältyä koneiden, laitteiden ja rakennelmien poistoja kaivannaisjätealueelta, rikastushiekka-altaan ja rikastamon välisten kuljetusputkien ja muiden rakenteiden poisto, rikastushiekka-alueen aitaamista, stabiliteettiin liittymättömiä luiskauksia, kulkuväylien sulkemista tms.

3.4.2 Sivukivialueet

Kaivannaisjätteisiin kuuluvat pinta- ja irtomaiden sekä rikastusjätteen lisäksi jäte- tai sivukivialueet. Niiden jäteluonne oli aikanaan epäselvää jo ennen kaivannaisjätedirektiiviä.⁵⁰ Sivukivet sisältyvät ympäristönsuojelulaissa ja kaivannaisjäteasetuksessa (190/2013) säädettäviin kaivannaisjätteisiin ja kaivannaisjätevakuuksiin. Mm. happoa potentiaalisesti muodostavat sivukivialueet on tarvittaessa peitettävä ja niiden neutraloinnista huolehdittava ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla annettujen määräysten mukaisesti.

Sivukivialueilta on kuitenkin kaivoslain nojalla poistettava muita kuin kaivannaisjäterakenteita (mm. valaisinpylväitä, mastoja), tehtävä turvallista kulkemista mahdollistavia luiskauksia ja aitauksia, estettävä vaaraa aiheuttava kulku tms. Kaivoslain nojalla määrättävät toimenpiteet mahdollistavat turvallisen kulun ja käytön alueella, kun taas kaivannaisjätevakuuksiin kuuluvat asianmukainen jätehuolto (ml. pilaantuneen tai roskaantuneen alueen kunnostus) jälkihoitoon sekä kaivannaisjätteiden ympäristövaikutukset.

3.5 Jälkitoimet

Kaivoslupahakemuksessa esitettyjen ja kaivoslupamääräyksiin liitettyjen lopettamisen jälkeisten velvollisuuksien mukaiset toimet ovat jälkitoimenpiteitä (kaivoslain 34.2 § 7 kohta ja 52.3 § 6 kohta). Toimenpiteitä voidaan määrätä myös uudempiä kaivoksia koskevassa kaivosturvallisuusluvassa (125 §). Kaivoslupan haltija vastaa kaivoslain 150 §:n mukaisesti kaivosluvassa ja kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä määrätystä kaivoksen seurannasta ja tarpeellisista korjauksista (ml. ylläpitävistä) toimenpiteistä sekä niiden kustannuksista. Kaivoslupan haltija asettaa kaivoslain 108 §:n vakuuden jälkitoimille.

Jälkitoimet alkavat, kun kaivostoiminnan lopettamispäätös on lainvoimainen. Silloin kaivostoiminnan harjoittajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen sekä käyttö- ja muu oikeus kaivoksen apualueeseen lakkaavat (kaivoslain 149 §). Jälkitoimet jaetaan eri vaiheisiin, jolloin odotetaan avolouhoksen tai maanalaisen kaivoksen täyttymistä. Seurantavelvollisuus koskee kaikkia kohtien 3.1 ja 3.2 velvollisuuksia, kun taas aktiiviset jälkitoimet on määrätty Tukesin päätöksissä ja niille on asetettu vakuus. Lisäksi korjausvelvollisuus on olemassa, vaikka niistä ei erikseen olisi määrätty eikä määrätty vakuutta.

3.6 Vakuuden vapauttaminen

Tukes vapauttaa vakuuden, kun luvanhaltija on täyttänyt kaivoslaissa säädetyt ja kaivosluvassa määrätyt (vakuuden kattamat) velvoitteet. Kaivosturvallisuusluvassa velvoitteiden täyttäminen (125 §) ei sanamuodon mukaan enää vaikuttaisi vakuutta vapautettaessa, mutta ne on otettu huomioon toiminnan lopettamispäätöksessä (150 §). Vakuus voidaan vapauttaa kokonaan tai osittain (110 §). Lopettamispäätöksessä voidaan asettaa velvoitteita, joita ei vielä ole toteutettu ja joiden toteuttamisen varmistamiseksi saatetaan tarvita vakuutta. Muiden lakien mukaiset velvoitteet ja niiden vakuudet eivät vaikuta kaivoslaissa säädetyin vakuuden vapauttamiseen.

⁵⁰ EUTI 18.4.2002 tuomio C 9/00 Palin Granit Oy ja Vehmassalon kansanterveysystyön kuntayhtymän hallitus, 11.9.2003 tuomio C-114/01 Outokumpu Chrome Oy, sittemmin AvestaPolarit Chrome Oy sekä KHO 29.4.2004 taltio 922 Outokumpu Mining Oy / Polar Mining Oy.

4. CASE-TARKASTELU

Työ- ja elinkeinoministeriö on valinnut tapauskohtaiseen tarkasteluun neljä kaivosta: Polvijärven Karnukka ja Kylylahti, Kittilän Suurikuusikko ja Lappeenrannan Ihalainen. Lisäksi käytiin läpi 37 kaivoksen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annetut lopettamismääräykset.

Ennen ensimmäisten vakuuspäätösten antamista yli 50 000 euron vakuuksia arveltiin määrättävän noin kymmenesosalle silloisista noin 130 kaivoksesta. Vakuuksien suuruusluokkien arvioitiin jakautuvan kolmeen ryhmäkokonaisuuteen seuraavalla tavalla:

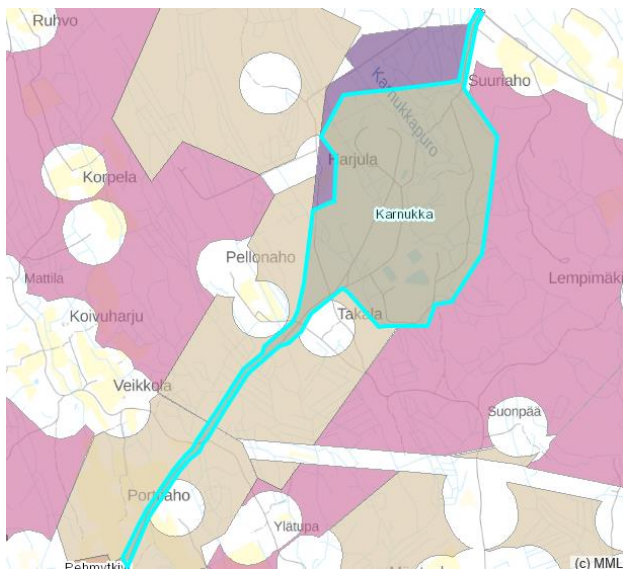
1. Metallimalmikaivokset: 25 000-1 600 000 €
2. Karbonaatti- ja teollisuusmineraalikaivokset sekä teollisuuskivikaivokset: 5 000-300 000 €
3. Kaivospiirit, joissa ei louhita tai louhintaa on vain satunnaisesti: 0-50 000 € (ei voi olla 0 € KHO:n tulkinnan mukaan)

Metallimalmikaivoksilla toiminnan volyyymi on suurempi. Kaivoslain turvallisuus-, siisteys- ja poistamisnäkökulmista toiminnan lopettaminen ei sinänsä ole vaarallisempaa vaan vakuuden määrä riippuu lopettamistoimista ja niiden kustannuksista.

4.1 Polvijärven Karnukka

4.1.1 Oikeudet ja luvat

Karnukan (Kaiv.Nro K7953, laajennus KL2018:0005) talkki- ja nikkeli-kaivos (Ni, TALK) Polvijärvellä. Karnukan kaivospiiri on noin 106,1 ha. Karnukan kaivospiiritoimitus päättyi 10.6.2014 ja kaivoskirja rekisteröitiin 21.11.2014.



Kartta 4-1 Karnukan kaivospiiri (ruskea) ja laajennusalue (violetti) (GTK 2020)

Vuonoksen tehtaalla rikastetaan nikkeliä ja valmistetaan talkkituotteita. Karnukan kaivoksen toiminnanharjoittaja Mondo Minerals B.V. (Elementis Minerals B.V.) Suomen sivutoimipisteelle on Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksellä 8.2.2013 nro 13/2013/1 myönnetty ympäristölupa, jossa määrättyt jätevakuudet otetaan huomioon kaivoslain mukaisissa vakuuksissa. Kaivosluvan haltijan on Tukesin 27.4.2016 tekemän lupamääräyksen 5 mukaan asetettava 15 000 euron suuruinen omavelkainen pankkitakaus Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle kaivoslain mukaisiin

kaivostoiminnan lopetus- ja jälkihoimenpiteitä varten (kaivoslain 108 §, 109 § ja 181 §). Perustelujen mukaan kaivosvakuudella katetaan kaivoslain mukaisesti seuraavat kaivoksen lopettamiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotyöt:

1. Noin 6 ha suuruisen avolouhoksen aitaus (runsas kilometri)
2. Varoituskylttien asentaminen alueelle
3. Muut pienimuotoiset yleiskustannukset alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Kaivoksesta poistetaan tarpeettomat rakenteet kuten pumppaamot, sähköistys ja valaistus.

4.1.2 Määräysten ja vakuuksien tarkistus

Tukesin päätöksen 27.4.2016 mukaisesti lupamääräykset tarkistetaan 1.6.2024. Kaivosyhtiö hakee kaivoslain 34 §:n mukaista kaivoslupaa Karnukan nykyisen kaivospiirin (KaivNro K7953) laajentamiseksi (vireille 23.8.2018). Kaivosyhtiö on lupahakemuksessa ja sen täydennyksessä 2018 esittänyt tarkistuksen jälkeiseksi koko toiminnan vakuudeksi 45 000 euroa seuraavista kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkihoitotyötoimenpiteistä, joiden ensisijainen tarkoitus on saada avolouhoksen alue turvalliseksi kaivostoiminnan aikana ja sen päätyttyä.

Alueella ei ole kiinteitä rakennuksia. Tukes on kuuluttanut hakemuksen (Kaiv.Nro KL2018:0005-01) 9.11.2018 ja tehnyt päätöksen 21.1.2020.

4.1.3 Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet

Tukesin 27.4.2016 lupamääräys 5, 15 000 €:

1. Noin 6 ha suuruisen avolouhoksen aitaus (runsas kilometri)
2. Varoituskylttien asentaminen alueelle
3. Muut pienimuotoiset yleiskustannukset alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Kaivoksesta poistetaan tarpeettomat rakenteet kuten pumppaamot, sähköistys ja valaistus.

Kaivosyhtiön kaivospiirin laajennushakemus 2018

1. Kaivostoiminnan aikana
 - a. louhosten tuenta sivukivitäyttöillä alueilla, joilla ei ole kaivostoiminnalle enää merkitystä.
 - b. Maanpoistoalueiden reunojen muotoilu turvalliseksi.
2. Kaivostoiminnan päätyttyä
 - a. varmistetaan reunojen muotoilu
 - b. tarvittaessa aidataan osia, joissa on vaarana pudota louhokseen
 - c. pääsy rampeille estetään esim. suurilla lohkarilla
 - d. kaivoksesta poistetaan tarpeettomat rakenteet, kuten pumppaamot, sähköistys ja valaistus
 - e. sivukivellä täyttämättä jääneet avolouhokset tai niiden osat tulevat täyttymään vedellä

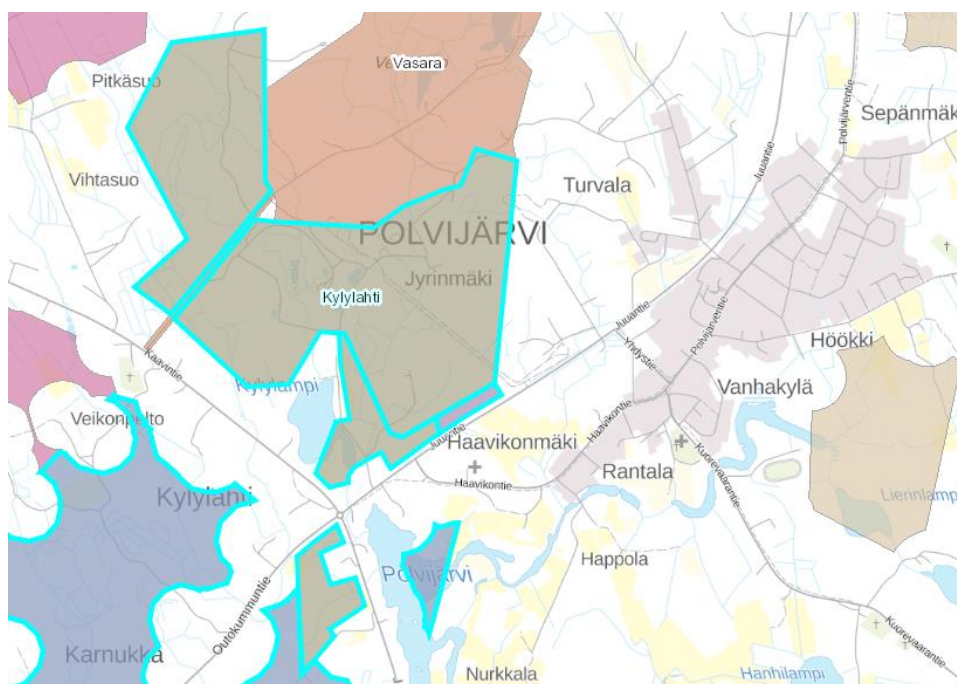
Laajennusalueen vakuudeksi esitettiin 30 000 euroa. Alueet näkyvät liitteen 1 kartalla.

21.1.2020 vanhan kaivospiirin alueen vakuus nostettiin 25 000 euroon. Aitaus 1 400 m ja varoituskyltit 22 000 euroa, alueen saattaminen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon; kaivoksesta poistetaan tarpeettomat rakenteet kuten pumppaamot, sähköistys ja valaistus 3 000 euroa.

4.2 Kylylahti

4.2.1 Oikeudet ja luvat

Boliden AB:n tytäryhtiö Boliden Kylylahti Oy:llä on kaivospiiri Kylylahti (KaivNro 3593) Polvijärvellä (Cu, Zn, Ni, Co). Alkuperäinen kaivospiirimääräys alueelle 3593A on annettu 4.12.1992, sen luoteispuolen laajennuksen kaivospiirimääräys 4.12.1992 ja laajennusalueen 3593B kaivospiirimääräys 27.6.2003. Kylylahden noin 800 m syvyinen maanalainen kuparikaiivos (Cu, Ni, Co, Zn, Au) sijaitsee Polvijärven kunnassa sekä kupari-, kulta- ja sinkkirikastamo Kaavin Luikonlahdella noin 43 kilometrin päässä kaivoksesta. Kylylahden maanalaisesta kaivoksesta on louhittu malmia noin 550 000-800 000 t/a. Käyttösuunnitelman mukaisesti louhinta ja kaivostoiminta loppuisivat vuosien 2020-2021 vaihteen tienoilla.



Kartta 4-2 Kylylahden kaivospiiri 3593 (ruskea), pohjoislohkot 3593A, eteläiset 3593B (GTK 2020)

Boliden Kylylahti Oy haki 17.5.2013 Tukesilta kaivospiirin (apualueen) laajennuslupaa kaivoslupahakemuksella. Hyödynnettävät kaivosmineraalit ovat Cu, Ni, Zn, Au ja käytännössä Co. Kaivospiirin alueelta ei löytynyt koboltti-nikkeli-rikasteen ja rikkirikasteen väliavarastointipaikkaa. Tukes hyväksyi laajennusalueen apualueeksi 15.10.2013 (KL2013:0003).

Boliden Kylylahti Oy:n laajennuslupahakemuksen kuuluttamisen yhteydessä Tukes ilmoitti, että samalla asetetaan vakuus kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteiden suorittamista varten kaivoslain 181 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti. Ennakkotietona Tukes ilmoitti, että se määrää vakuuden suuruuden erikseen kaivoslupapäätöksestä. kaivosviranomaisen viittaa Kylylahti -kaivospiirille annettuihin lupamääräyksiin (lupamääräys 6): Lupamääräykset tarkistetaan 1.6.2018. Kaivosviranomaisen on aloittanut asian käsittelyn 4.12.2018.

Tukes teki päätöksen (KaivNro 3593, 29.3.2019) kaivosluvassa annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisista määräyksistä (kaivoslaki 52 §, 125 § ja 181 §).

4.2.2 Määräysten ja vakuuksien tarkistus

Kaivoksen on ennakoitu sulkeutuvan syksyllä 2020. "Maan alta mm. puretaan sinne rakennetut tilat ja esimerkiksi huolto- ja sähkönjakelupaikat ja maanpäättä malmikenttä. Kaivoksen aukot suljetaan". Boliden FinnEx Oy:llä on ympärillä useita malminetsintäalueita. Yhtiö on todennut

selvityksessään kaivoksen elinkaaresta, että louhinta ja kaivostoiminta loppuvat vuoden 2020 joulukuussa, tosin viimeiset louhinnat voivat tästä poiketa muutaman kuukauden molempiin suuntiin, Kaivoksen jälkihoitotoimenpiteet aloitettaneen vuoden 2021 kuluessa. Em. perusteella yhtiö esitti, että lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamisen määräaika ei ole tarpeen asettaa.

Kaivosvakuuspäätöksen KaivNro 3593 lupamääräykset korvaavat 24.6.2014 annetut määräykset. Kaivosoikeuden nojalla tapahtuvaan toimintaan on sovellettu mitä kaivoslain 2011 6,17,18,97,108-11 §:ssä, 11 ja 13-15 luvussa sekä 171 ja 172 §:ssä säädetään.

Em. kaivosvakuuspäätöksessä on annettu Lupamääräys 1. joka määrää kaivoslain mukaisen vakuuden suuruuden ja erittelee sen kattavuuden perusteluissaan. Lupaehdossa 1 määrätään kaivosluvan haltijan asettamaan 543 000 euron omavelkaisen pankkitauksen Tukesille kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteitä varten. Kaivosvakuus on esitettävä viimeistään kolmen (3) kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta (29.3.2019).

4.2.3 Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet

Tukes on kaivosvakuuspäätöksessään perustellut vakuuden kattavuuden ja määrän erittelemällä ne toimenpiteet, jotka kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteinä on suoritettava kaivosluvan haltijan toimesta. Kaivosluvan haltijan on asetettava 543 000 euron suuruinen omavelkainen pankkitakaus Tukesille kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteitä varten:

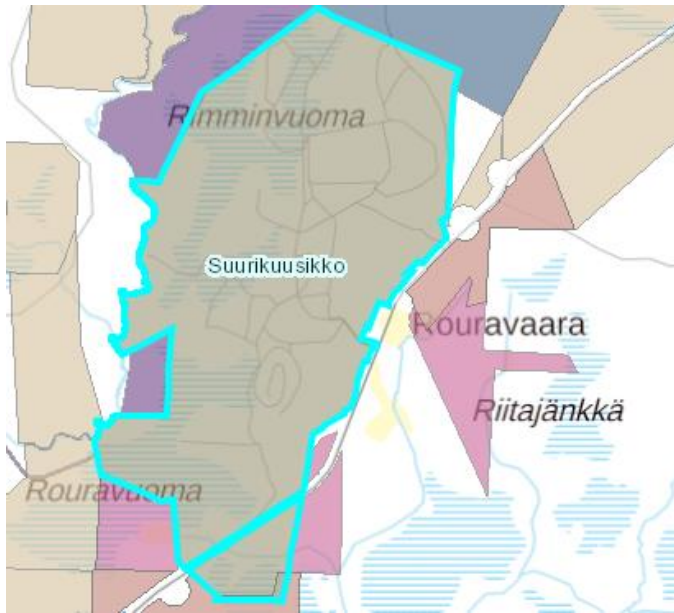
1. Vinotunnelin, IV-kuilujen ja maanalaisten tilojen saattaminen turvallisiksi 95 000 €
2. Sivu- ja malmikivien varastoalueen pohjarakenteiden purkaminen 30 000 € malmin varastoalueen osalta
3. Polttonesteiden jakeluasemien rakenteiden poistaminen ja maa-alueiden tarvittava siivoaminen 6 500 €
4. Aitojen purkaminen 11 000 €
5. Sähköliittymien purkaminen 18 000 €
6. Rakennusten purkaminen/siirtäminen sekä maapohjan kunnostaminen 106 000 €
7. Tarpeettoman tiestön purkaminen 6 000 €
8. Vesien keräilylinjojen, -kaivojen ja altaiden maisemointi 270 500 €

Liitteen 2 kartalla on osoitettu ne lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet, joiden toteuttamisen varmistamiseksi vakuus on asetettu.

4.3 Kittilän Suurikuusikko

4.3.1 Nykyiset oikeudet ja luvat

Kittilässä on Suurikuusikko-niminen kaivospiiri (Kaiv.Nro 5965), joka on määrätty 15.1.2002 (Au). Kaivospiirin käyttöalueet on perustettu siinä kaivospiiritoimituksessa.



Kartta 4-3 Suurikuusikon kaivopiiri (ruskea) ja laajennusalue (violetti) (GTK 2020)

Tukes määräsi 4.3.2016 kaivoslain 108-109 ja 181 §:n nojalla 1 568 700 euron vakuuden lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteille:

- avolouhoksesta ja maanalaisesta louhoksesta poistetaan tarpeettomat
 - rakenteet
 - kemikaalit
 - räjähdysaineet
 - sähkölaitteet
 - työkoneet
 - jätteet
- jälkihoitovaiheen turvallisuuden kannalta hyödylliset rakenteet jätetään paikalleen
- avolouhoksen reunat luiskataan ja muotoillaan
- avolouhokseen johtavat ajoluiskat suljetaan lohkarilla
- avolouhos aidataan siltä osin kuin sitä ei ollut toiminnan aikana jo aidattu
- estetään ulkopuolisten pääsy kaivostiloihin sulkemalla maanalaiseen kaivokseen johtavat
 - vinotunnelit
 - ilmanvaihtokuilut
 - kaivokseen johtavat tiet
- rajataan ja merkitään maastoon varoituskyltein sortuma- ja painumavaaralliset alueet
- puretaan alueen sisäinen tiestö siltä osin kuin niitä ei tarvita alueen jatkokäytössä tai jälkihoidon ympäristötarkkailussa
- kaivoksen sähkölinja puretaan tai, jos alueelle tulee sitä tarvitsevaa toimintaa, jätetään paikoilleen

Kultakaivokselle on perustettu apualue Tukesin päätöksellä 5.4.2018 (KL2017:0002), jolla Tukes kaivoslain 84 ja 19 §:n nojalla myönsi yhtiölle rajoitetun käyttöoikeuden putkilinjauksen ja tukitiestön alle jääville maa- ja vesialueille, siirtolinjan ja huoltotiestön rakentamiselle, putken asentamiselle vesien johtamiseksi uuteen purkupaikkaan, joka edellyttää myös ympäristölupaa. Yhtiö on esittänyt selvityksen toiminnan lopettamisesta ja jälkihoidosta 31.10.2017 kuulemisasiakirjoissa. Yhtiö esitti 19 km purkuputken (apualue) jälkihoitotoimenpiteille 250 000 euron vakuuden:

- purkuputken näkyvät osat, kuten pumppaamot ja venttiilit, puretaan

- kaikki putkilinjalla olevat maanpäälliset osat poistetaan
- PEH-muoviputki jää maaperään
- putki painoineen poistetaan joen pohjasta
- suuntaporattu putki jätetään uomalle
- putken purkuosat rakenteineen ja betonipainoineen poistetaan Loukisesta kaivostoimintojen loputtua ja putken päät tulpataan

Tukes määräsi 5.4.2018 annetussa laajennuspäätöksessä esitetyn mukaisen vakuuden ja toimenpiteet lukuun ottamatta mahdollisesti joen pohjaan kaivettavan putken painoineen poistamista. Sekin lisättäneen 1.6.2024 tarkistettavaan päätökseen viimeistään 1.4.2024 annettavan selvityksen perusteella, jos putki kaivetaan joen pohjaan. Tukes antoi tiedoksiannon, että ympäristöviranomaisten päättäessä, ettei purkuputkea saa jättää maastoon, Tukes tarkastaa kaivosvakuuden riittävyyden uudelleen. Päättämällä tarkoitettaneen aluehallintoviraston päätöstä, ei yhteispäätöstä taikka Lapin ELY-keskuksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöstä tai kehotusta.

Agnico Eagle Finland Oy haki kaivosalueen perustamista uuden NP4 rikastushiekka altaan perustamista varten 8.6.2017 (kaivoslain 34 § mukainen kaivoispiirin laajentaminen). Tukesin päätöksessä 15.10.2018 (lupatunnus KL2017:003) päätös rajattiin koskemaan lohkon 4 aluetta ja muiden lohkojen (1,2,3 ja 5) osalta annetaan erillinen päätös.

Tukesin 15.10.2018 (lupatunnus KL2017:003) päätöksessä määrätään erillinen kaivoslain mukainen vakuus rikastushiekka-altaan NP4) aitaamista varten. Kaivosyhtiö arvioi hakemuksessaan, että kaivosalueen laajennuksesta huolimatta kaivoslain mukainen vakuus pidettäisiin ennallaan. Yhtiön arvion mukaan rikastushiekan läjitysalueen (NP4) ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet kattaisivat läjitysalueen sulkemiseen kohdistuvat kustannukset.

Tukesin 15.10.2018 päätöksen lupamääräyksessä 6 määrätään asetettavaksi 50 000 € omavelkainen pankkitakaus Tukesin kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten (uusi erillinen vakuus rikastushiekka-altaan NP4 aitaamiseksi). Vakuus tuli asettaa ennen altaan rakennustöiden aloittamista tai viimeistään vuoden kuluessa ko. päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Ko. vakuudella tuli kattaa NP4 -altaan aitaaminen 6 km:n matkalta (kaivoslain 108, 109 ja 181 §).

Agnico Eagle Finland Oy haki uuden kaivoslain mukaista laajennuslupaa päivitettyllä hakemuksellaan 4.10.2019 (KL2019:0008-01). Päivitys oli tehty 15.10.2018 Tukesin lupapäätöksen tarkoittamalla tavalla koskien lohkoja 1,2,3 ja 5. Tukes hyväksyi 21.2.2020 kaivospiirialueen laajentamisen uuden kaivoslain mukaisella kaivosalueella (KL2019:0008). Päätöksessä todettiin aiemmin asetetut vakuudet 24.6.2014 1 568 700 euroa, 4.3.2016 250 000 euroa ja 15.10.2018 50 000 euroa. Kaivosviranomainen oli pyytänyt yhtiötä arvioimaan uudelleen kaivosvakuuden tarpeen lohkon 3 osalta. Yhtiö toimitti arvion 13.11.2019 ja esitti lohkon 3 osalta vakuuden suuruudeksi 50 000 euroa. Ko. vakuus kattaisi lohkon 3 alueella ulottuvan maanalaisen kaivostekniikan purkamiskustannukset. Lohkojen 1 ja 2 osalta määräykset vakuuksista annetaan ympäristölain mukaisessa ympäristöluvassa.

21.2.2020 Tukesin päätöksen (KL2019:0008) lupamääräyksessä 8 määrätään asetettavaksi 50 000 € omavelkainen pankkitakaus Tukesin kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten (uusi erillinen vakuus lohkolle 3). Kaivosvakuudella katetaan maanalaisen kaivostekniikan purkaminen lohkolla 3.

4.3.2 Määräysten ja vakuuksien tarkistus

Lupapäätöksen 5.4.2018 (KL2017:0002) mukaan määräykset tarkistetaan 1.6.2024. Lupapäätöksen 15.10.2018 (KL2017:003) yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annetut lupamääräykset tarkistetaan 24.6.2024. 21.2.2020 Tukesin päätöksen (KL2019:0008) määräykset tarkistetaan 1.6.2024. Kaivosyhtiön tulee toimittaa 1.4.2024 mennessä ajan tasalla oleva selvitys kaivoksen lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteistä yksityisten ja yleisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamista varten.

4.3.3 Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet

Edellä on käsitelty neljä eri päätöstä, joissa on määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi määräytyistä kaivosvakuuksista:

- Tukes päätös 24.6.2014 kaivosvakuus 1 568 700 euroa
- Tukes päätös 5.4.2018 kaivosvakuus 250 000 euroa
- Tukes päätös 15.10.2018 kaivosvakuus 50 000 euroa
- Tukes päätös 21.2.2020 kaivosvakuus 50 000 euroa

- **Vakuudet yhteensä 1 917 700 euroa, tarkistus 1.6.2024**

Kaivosvakuudella katetaan kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteitä. Kittilän Suurikuusikon kaivoksella em. vakuudet on määrätty kattamaan seuraavat konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet:

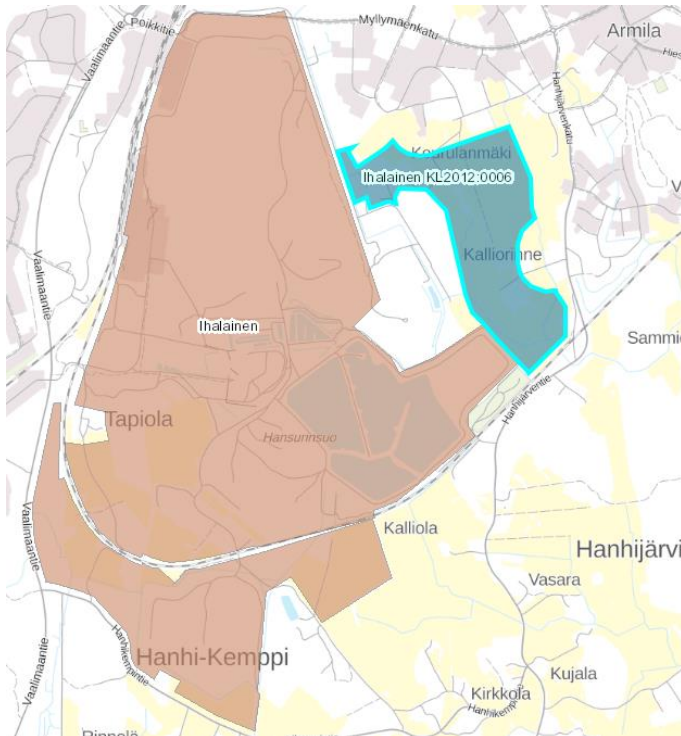
- Päätös 24.6.2014 1 568 700 €; toimenpiteet, joilla avolouhos ja maanalainen kaivos saatetaan kaivoslain mukaisesti turvalliseksi, tarpeettomat rakenteet ja tiet puretaan sekä tehdään tarpeelliset aitaukset ja merkinnät
- Päätös 5.4.2018 250 000 €: 19 km purkuputken jälkihoitotoimenpiteet, purku- ja ennallistamistyöt
- Päätös 15.10.2018, 50 000 €: NP4 -altaan aitaamien 6 km:n matkalta
- Päätös 21.2.2020, 50 000 €: maanalaisen kaivostekniikan purkaminen loholla 3.

Liitteen Y kartalla on osoitettu ne lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet, joiden toteuttamisen varmistamiseksi em. kaivosvakuudet on asetettu.

4.4 Ihalaisen kalkkikaivos

4.4.1 Oikeudet ja luvat

Ihalaisen kaivospiiri (Kaiv.Nro 2005) Lappeenrannassa on perustettu 4.11.1968 kalkkisälvän (kalsiitti, KALS), dolomiitin (DOL), wollastoniitin (WOLL) louhimiseksi. Nordkalk Oy Ab:n Ihalaisen kalkkikivikaivos (KALS, WOLL) on saanut 26.2.2014 päätöksellä KL2012:0006-001 laajennusalueelle kaivosluvan. Annetulla luvalla Ihalainen -kaivospiirin apualueetta laajennettiin. Annettu kaivoslupa on voimassa toistaiseksi luvan lainvoimaiseksi tulosta. Kaivosluvan tarkistusväli on 10 vuotta.



Kartta 4-4 Ihalaisen kaivopiiri (ruskea) ja laajennusalue (turkoosi) (GTK 2020)

Kaivosviranomaisen em. kaivosluvassa päätetään, että Tukes tulee määräämään Ihalaisen kaivospiirille vakuuden suuruuden erikseen kaivoslupapäätöksen lisäksi annettavalla päätöksellä. Kaivosviranomaisen tulee antaa Ihalaisen kaivospiirille (mukaan lukien laajennusalue) määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi kaivoslupa päätöksen lisäksi erikseen annettavalla päätöksellä. Molemmat päätökset annetaan viimeistään 30.6.2014 mennessä.

Tukes antoi päätöksessään 24.6.2014 em. määräykset. Lupamääräyksessä 5 määrätään asetettavaksi 40 000 € suuriin omavelkainen pankkitakaus Tukesille kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. vuoden kuluessa päätöksen antamisesta.

Vakuus kattaa kustannuksia kaivoksen sulkemisen yhteydessä ja edustaa osaa kokonaiskustannuksista kaivosalueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon. Tarkemmin määräyksessä todetaan, että vakuudella ylläpidetään aitausta ja varoituskylttejä. Lisäksi todetaan, että tarpeettomat laitteet ja koneet poistetaan alueelta ja että kaivoksen lopettamiseen liittyviä töitä tehdään kaivostoiminnan aikana sitä mukaan kuin se on mahdollista (kaivoslaki 108, 109 ja 181 §).

Määräysten ja vakuuksien tarkistus

Edellä mainitun päätöksen KL2012:0006 jälkeen annettu Kaivosviranomaisen päätöksen 24.6.2014 lupamääräyksessä 6 todetaan, että lupamääräykset tarkistetaan 1.6.2017. Ao. 24.6.2014 päätöksessä on määrätty, että kaivosluvalla haltijan on asetettava 40 000 euron suuri vakuus Tukesille kaivoslain mukaisia lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Luvan haltija on asettanut määrätyn vakuuden omavelkaisena pankkitakauksena.

Kaivosviranomaisen on tarkistanut lupamääräyksiä 29.6.2018 päätöksessään. Katselmuksen ja kuulemismenettelyjen perusteella em. päätöksessä todetaan, että kaivospiirin toiminnassa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, että aiemmin määrättyä vakuuden suuruutta olisi tarvetta muuttaa.

Voimassa olevan päätöksen mukaan *asetettu vakuus 40 000 € kattaa kaivoslain mukaiset kaivoksen lopettamiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet.*

4.4.2 Konkreettiset lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet

Edellä selostetut määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi kaivoslain mukaan ovat kaivoksen lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteet. Päätökset koskevat 26.2.2014 päätöksellä KL2012:0006 annettua Kaivoslain 621/2011 mukaista kaivoslupaa. Käytännössä toimenpiteet, joita vakuudet kattoivat, ovat aitauksen ja varoituskylttien ylläpito. Aiemmassa 24.6.2014 annetussa vakuusmääräyksessä todetaan lisäksi, että tarpeettomat laitteet ja koneet poistetaan alueelta ja että kaivoksen lopettamiseen liittyviä töitä tehdään kaivostoiminnan aikana sitä mukaan kuin se on mahdollista.

Voimassa olevassa lupamääräysten tarkistus päätöksessä 29.6.2018 vakuuden asettamisesta todetaan konkreettisiksi lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteiksi alueen aitaaminen (noin 1 km) ja tarvittavat konetyöt alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämälle tasolle. Kaivospiirillä olevat rakennukset sijaitsevat kaivosyhtiön omistamilla mailla, joiden purkamiseksi ei määrätä vakuutta.

4.5 Yhteenvedo kaivosyhtiöiden haastatteluista

Yleisesti ottaen kaivosyhtiöt eivät pystyneet tarkasti määrittelemään ja konkretisoimaan, mitä kukin esityksen ja määräyksen mukainen toimenpide piti sisällään. Toimenpiteitä ei ollut tarkasti suunniteltu ja konkretisoitu, mutta tässäkin on eroja. Pääosin esitykset hyväksyttiin sellaisenaan, mutta esityksiä osattiin tarkentaa vain maltillisesti. Sanamuodot eivät aina vastanneet toimenpiteitä. Mm. tiestön purku tarkoitti lähinnä maisemointia päälle. Määräykset olivat esityksen mukaisesti yleispiirteisiä. Eri lainsäädäntöjen toimenpiteiden ja vakuuksien rajapintojen epäselvyys oli sitä suurempi, mitä syvemmin vastaaja tunsii asiaa. Soveltamisalan päällekkäisyyksiä oli havaittu. Väärinkäsityksiäkin oli kaivoslain soveltamisalasta. Myös ELY-keskusten väärinkäsityksiin kiinnitettiin huomiota. Irtaimen kohtelu toimenpiteissä ja vakuuksissa ei ollut aivan selvää.

4.6 Muut kaivokset

Alla on käsitelty lopettamis- ja jälkitoimenpiteitä koskevat Tukesin uudet ja tarkistuspäätökset. 24.6.2014 ja 30.6.2014 annettuja päätöksiä ei ole tarpeen käydä läpi ja niistä suuri osa sisältyy tarkistuspäätöksiin. Tarkasteltujen päätösten määräyksistä saadaan varsin tyhjentävä luettelo sulkemis- ja jälkitoimenpiteistä.

Tarkistuspäätöksellä 3.4.2020 KaivNro K7739 Tukes määräsi kaivosyhtiön esityksen mukaisesti 5 000 euron vakuuden alueella sijaitsevien kairareikien suojaputkien katkaisu maanpinnan tasolle ja avoimien putkien päiden hatutus. Tässä vaiheessa kyse oli vain esiintymän rajaamiseksi tehtävistä kairauksista.

Tarkistuspäätöksessä 13.3.2020 KaivNro 2989 Tukes säilytti 4 000 euron vakuuden, jolla katetaan nykyisen aidan kunnossapito ja varoituskylttien uusiminen tarvittaessa. Putoamisvaarasta varoittavia kylttejä oli kiinnitetty riista-aitaan. Louhoksen reunoille ja teiden varsille oli sijoitettu kiviä tai muita putoamisesteitä tarpeen mukaan. Riista-aidalla aidatun louhoksen ympärysmitta on 967 m ja sen pinta-ala on noin 3,0 ha. Alueen maisemointi pyrittiin suorittamaan kaivostoiminnan aikana mahdollisuuksien mukaan. Louhos täyttyy toiminnan loputtua pohjavedenpinnan tasolle muodostaen lammen.

Päätöksellä 24.6.2014 KaivNro 7364 Tukes määräsi 3 000 euron vakuuden lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteille. Päätöksellä katettiin louhoksen aitaaminen ja varoituskylttien asentaminen. Tarkistus 1.6.2019.

Kaivosyhtiö esitti 15x30x10 metrin avolouhoksen kiviaines- ja pintamaatäytön ja tutkimusalueen (maisemoinnin) konetyökuluiksi 3 000 euroa. Päätöksellä 28.2.2020 KaivNro 7364 vakuutta ei muutettu. Vakuus kattoi nyt avolouhoksen ja tutkimusajan täyttämisen niiden vieressä olevalla kivi- ja maa-aineksella (aitaus ja kyltit tarpeettomia). Tarkistus 1.6.2026.

Päätöksellä 30.6.2014 KaivNro 3481 Tukes määräsi 1 000 euron vakuuden louhosrintauksen aitaukselle (20 m) sekä kompressorin, prässin ja traktorin poistamiseksi alueelta. Vakuus säilyi 28.2.2020.

Tarkistuspäätöksellä 28.2.2020 KaivNro 3164 Tukes määräsi 2 000 euron vakuuden pienten louhoskuoppien jyrkimpien osien aitaukselle ja varoitusmerkkien asennukselle.

Tarkistuspäätöksellä 27.2.2020 KaivNro 1897 Tukes säilytti 10 000 euron vakuuden nykyisen aidan ja varoituskylttien ylläpitoon ja louhoksen seinämien osittaiselle luiskaamiselle.

Päätöksellä 30.6.2014 KaivNro 2019 Tukes määräsi 80 000 euron omavelkaisen pankkitakauksen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Vakuus kattoi 1970-luvulla rakennetun metallirakenteisen koerikastamon ja kaivosalueen pitämisen yleisen turvallisuuden edellyttämässä kunnossa. Kaivannot oli jo pääosin maisemoitu, muutama aidattu ja merkitty kaivanto oli vielä maisemoimatta.

Päätöksellä 13.2.2020 KaivNro K8474 Tukes määräsi 3 500 euron vakuuden suunnitellun avolouhoksen aitaamiselle (200 m) varoituskylttien asentamiselle, alueelle pääsyn estämiselle ja sähköpylvään poistamiselle.

Päätöksellä 31.1.2020 KaivNro 6804 Tukes säilytti 10 000 euron omavelkaisen pankkitakauksen kaivospiirille ja kaivoslupa-alueelle. Vakuudella katettiin aidan siirto avolouhoksen ympärille ja tarvittava kunnostus (5 000 €), varoituskylttien asentaminen ja alueen siistiminen (2 000 €) sekä selkeytykseltään putkiston ja sähkölinjan purkaminen (3 000 €). Avolouhoksen kokonaisaitaustarve on noin 2 035 m, puolet oli jo aidattu ja kaivosalueen reunoilta siirretään aita aitaamattomalle osalle.

Päätöksellä 10.1.2020 KaivNro K7835 Tukes määräsi 100 000 euron vakuuden suunnitellun alueen aitaaminen ja varoituskylttien asentamiselle (30 000 €) sekä suunniteltujen rakennusten purkamiselle (70 000 €). Tarkistus 1.8.2023, lisäselvitys kaksi kuukautta aiemmin.

Tarkistamispäätöksellä 10.1.2020 KaivNro 5523 Tukes määräsi 10 000 euron vakuuden avolouhoksen reunojen muotoilulle, louhokseen putoamisvaaran estävälle aitaamiselle, rampeille pääsyn estämiselle esim. suurilla lohkeilla, tarpeettomien rakenteiden (pumppaamot, sähköistys ja valaistus) poistamiselle kaivoksesta. Vakuus tarkistetaan ennen kaivostoiminnan aloittamista.

Tarkistamispäätöksellä 10.1.2020 KaivNro 2299 / KaivNro 2354 Tukes määräsi yhteensä 30 000 euron suuruinen vakuus omavelkaisena pankkitakauksena. Toimenpiteisiin sisältyivät aitaaminen, varoituskylttien asettaminen sekä louhosten ajoramppien sulkemiset esim. lohkeilla. Kaivoskonttori oli jo purettu. Tarkistus 1.12.2024.

Tarkistamispäätöksellä 10.1.2020 KaivNro K7363 Tukes määräsi 9 500 euron vakuuden koelouhoksen aitaamiselle (950 m), louhoksen varustamiselle kielto- ja varoitusmerkein sekä kaivospiirialueen saattamiselle yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Kaivospiirin alueella ei sijainnut rakennuksia ja rakennelmia, jotka oli tullut ottaa huomioon vakuuden määrässä. Tarkistus 1.12.2024.

Tarkistamispäätöksellä 7.1.2020 KaivNro 2058 Tukes säilytti 10 000 euron vakuuden nykyisen aidan kunnostamiselle ja varoituskylttien uusimiselle sekä avolouhoksen aitaamiselle (300 m) ja tarvittavien

varoituskylttien asentamiselle. Louhoksen putoamisvaaralliset alueet oli jo aidattu ja merkitty varoituskyltein. Lisäksi putoamisvaaraa on paikoin estetty suojavallilla ja lohkareilla. Uusi aitaamistarve tulee vuonna 2028, kun avataan louhoksen toinen taso. Tarkistus 1.6.2028.

Tarkistamispäätöksellä 7.1.2020 KaivNro 7025 Tukes määräsi 30 000 euron vakuuden omavelkaisena pankkitakauksena suunnitellun avolouhoksen aitaukselle (1200 m) ja varoituskylttien asentamiselle, kaivostoiminnassa tarvittavien viipaleparakkien siirtämiselle pois alueelta, kaivostoiminnan loppuessa alueen saattamiselle sulkemistoimenpiteillä ihmisten terveyttä tai yleistä turvallisuutta vaarantamattomaan tilaan. Vakuus oli asetettava kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta.

Tarkistamispäätöksellä 19.9.2019 KaivNro 6746 Tukes määräsi 7 000 euron vakuuden omavelkaisena pankkitakauksena. Toimenpiteisiin kuuluivat aitaaminen 400 m (6 000 €) ja varoituskylttien asettaminen (1 000 €). Louhosympäristö on siistitty ja louhoksen on annettu täyttyä vedellä. Alueella ei ole purettavia rakenteita. Toiminta oli keskeytynyt, tarkistus 31.3.2021.

Tarkistamispäätöksellä 3.6.2019 KaivNro 6685 Tukes pysytti 6 000 euron vakuuden seuraaville lopettamis- ja jälkitoimenpiteille: Louhoksen aitaaminen (200 m), nykyisen aitauksen kunnostaminen, varoituskylttien asentaminen avolouhoksen aitaan ja kaivospiirin alueelle, louhoksen päädyn luiskaaminen ja louhevallien rakentaminen ja ajoramppien sulkeminen. Tarkistus 1.6.2029 ja aiemmin, jos toiminnassa on olennaisia muutoksia.

Tarkistuspäätöksellä 11.4.2019 KavNro 1852, ratkaisuun KHO 22.11.2017 liittyen, Tukes määräsi 80 000 euron vakuuden. Kaivosyhtiö esitti seuraavat vakuudet: pumppaamon sekä ilmaus- ja tyhjennyskaivojen (11 kpl) poistamiselle esitettiin 40 000 euron vakuus, autovaa'an purkamiselle 10 000 euron vakuus, rakennusten ja kulkuyhteyksien yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon saattamiseen 10 000 euron vakuus. Maahan kaivetut putkilinjat esitettiin suljettaviksi, poistamista ei esitetty. Yhteensä vakuuksia esitettiin 60 000 euroa omavelkaisena pankkitakauksena. Tukes lisäsi niihin Liikenneviraston rataosuu- den vakuudeksi 20 000 euroa liikenneviraston esityksen mukaisesti ja kaivosyhtiön hyväksymällä tavalla (Liikennevirasto omisti alueen ja kiskot ja ylläpiti niitä kaivospiirialueella). tarkistus 1.1.2029 viimeistään. ELY-keskus esitti vesistö- ja pölyvaikutusten ehkäisylle, maaperän pilaantumiselle (jos olisi) sekä vesi- ja jätevesilinjojen poistamiselle vakuuksia.

Tarkistuspäätöksessä 10.4.2019 Kaivnro 1317 toiminta oli loppumassa vuoden 2019 aikana. Kaivosyhtiö oli aiemmin asettanut 989 000 euron suuruisen omavelkaisen pankkitakauksen ja esitti, ettei vakuutta muutettaisi. Vakuutta ei muutettu. Lopetustoimenpiteisiin kuuluivat:

1. Maanalainen kaivos:

- Koneiden ja laitteiden poistaminen sekä maanalaisen kaivostekniikan purkaminen
- soveltuvin osin
- Maanalaiseen kaivokseen pääsyn estäminen eli vinotunnelin ja kuilujen tukkiminen

2. Avolouhokset:

- Avolouhokset aidataan ja merkitään varoituskyltein

3. Painuma- ja sortumavaaralliset alueet

- Painuma- ja sortumavaaralliset alueet aidataan ja merkitään varoituskyltein

4. Rakennukset, putkilinjat ja sähkölinjat

- Rikastamoja kaivostoimintaan liittyvät rakennukset ja nostotornit sekä putki- ja sähkölinjat sijaitsevat kaivosyhtiön omistamilla maille, joten niiden purkamiseksi ei määrätä asetettavaksi vakuutta. Niiden tulee kuitenkin olla yleisen turvallisuuden edellyttämässä kunnossa. Yhtiön ilmoituksen mukaan tarpeettomat ja huonokuntoiset rakennukset puretaan.

Tarkistuspäätöksellä 13.2.2019 KaivNro 6595 Tukes määräsi 10 000 euron vakuuden lopetus- ja jälkitoimenpiteille, joihin kuuluivat tarvittavat konetyöt kaivos- ja läjitysalueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon (3-4 päivää), avolouhoksien aitaaminen (noin 600 m), porttien ja kulkuesteiden laittaminen kaivosalueen tielle ja avolouhoksen luiskalle, varoituskylttien (noin 10 kpl) asettaminen rajoille, avolouhoksen luiskaukset: louhokset täyttyvät vedellä, jätetään soveltuviin kohtiin luiskia, jotka mahdollistavat ylös pääsemisen. Rakennukset sijaitsivat kaivoyhtiön mailla. Tarkistus 12.2.2029, selvitys 12.12.2018 mennessä.

Tarkistuspäätöksellä 19.12.2018 KaivNro 4847 ja KL2011:0003 pysytettiin 100 000 euron vakuus, vaikka yhtiö esitti 75 000 euron vakuutta, koska purettavien muuntajien, kaapeleiden yms. myynnistä saadaan noin 25 000 euron tuotto. Myyntituottoja ei otettu huomioon. ELY-keskus vaati yhtiön omistamalla maalla sijaitsevan rikastamorakennuksen ja maanpäällisen muuntamokentän purkamiselle vakuutta. Lopetus- ja jälkitoimenpiteet olivat:

1. Maanalaisen kaivostekniikan purkaminen
 - Kaivoksesta puretaan pois kaikki sähkö, vesi ja tuuletustekniikka.
2. Maanpinnalla olevien rakenteiden purkaminen
 - Maanpinnalla puretaan sellaiset rakenteet, jotka voivat aiheuttaa turvallisuusriskin, ainakin tuuletuskuilun päällä olevat rakenteet.
3. Nykyinen avolouhos ja suunniteltu laajennusalueen (kaivosalue) avolouhos
 - Avolouhosten annetaan täyttyä vedellä ja täyttymisen ajaksi avolouhokset aidataan.
 - Reuna-alueet, jotka ovat huomattavasti ylempänä lopullista veden pintaa, luiskataan.
 - Turvallisuuden varmistamiseksi alueille sijoitetaan varoituskylttejä ja alueita aidataan.
 - Lisäksi rajoitetaan alueille mahdollisesti kohdistuvaa liikennettä.

Tarkistuspäätöksellä 11.12.2018 KaivNro 2568 Tukes määräsi 10 000 euron omavelkaisen pankkitakauksen alueen saattamiseksi kaivoslain mukaisesti yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon, jonka mukaisiin toimenpiteisiin kuuluivat olemassa olevien avolouhosten reunojen muotoilu, pääsyn estäminen avolouhosten rampeille ja tarpeettomien rakenteiden (pumppaamot, sähköistys ja valaistus) poistaminen kaivoksesta. Alueella ei ole rakennuksia.

Tarkistuspäätöksellä 29.11.2018 KaivNro 3482 Tukes määräsi 12 000 euron pankkitalletusvakuuden avolouhoksen luiskaukselle (louhos täyttyy vedellä, soveltuvaan kohtaan luiska ylös pääsemiseksi), avolouhoksen aitaukselle (noin 600 m), porteille ja kulkuesteille kaivosalueen tielle sekä avolouhoksen luiskalle, läjitysalueen, suojapenkereen ja avolouhoksen saattaminen yleisen turvallisuuden edellyttämälle tasolle (konetyö 5 pv), kaivosalueen rajojen 10 kpl varoituskylteille.

Tarkistuspäätöksellä 19.10.2018 KaivNro K8194 Tukes määräsi 50 000 euron pankkitalletusvakuuden avolouhoksen aitaamiselle (noin 1 000 m) ja siistimiselle (15 000 €), maanalaisen kaivostekniikan purkamiselle ja kaivokseen pääsyn estämiselle (30 000 €) ja rakennusten ja alueen saattamiselle yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon sekä tarvittavien varoituskylttien ja puomien asettamiselle (5 000 €) Tukes edellytti maanalaisen kaivostekniikan purkamista sitä mukaa kuin se on mahdollista. Rakennukset olivat kaivosyhtiön omistamalla kiinteistöllä. Tarkistus 23.11.2023.

Tarkistamispäätöksellä 29.6.2018 KaivNro 2005 Tukes pysytti 40 000 euron vakuuden lopetus- ja jälkitoimenpiteille, joita ovat alueen aitaaminen (noin 1 km) ja tarvittavat konetyöt alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämälle tasolle. Kaivospiirillä olevat rakennukset sijaitsivat kaivosyhtiön omistamalla mailla. Tarkistus 1.2.2024.

Tarkistuspäätöksellä 14.9.2017 KaivNro 4338 Tukes pysytti 6 000 euron vakuuden louhoksen eteläpuolen aitaamiselle ja tieyhteyden sulkemiselle louhoksen pohjalle. Louhoksen reunoilla oli maavalleja. Tarkistus 1.6.2022.

Tarkistuspäätöksellä 4.4.2018 KaivNro K7094 määräsi 50 000 euron omavelkaisen takauksen lopetus- ja jälkitoimenpiteille, joita olivat avolouhoksen aitaus (20 000 €), 2 m korkea sinkitty teräsverkkoaite), toimiston poistolle (3 000 €), sähköistyksen poistolle (20 000 €), metallisten maaputkien katkaisulle (3 000 €), maanalaisten putkien poistolle selkeytysaltaita (3 000 €) ja varoituskylttien asennukselle (1 000 €). Tarkistus 1.6.2020, selvitys 1.4.2020 mennessä.

Tarkistuspäätöksellä 23.3.2018 KaivNro 6719 ja 2844 Tukes määräsi 8 500 euron vakuuden pankkitalletuksena lopetus- ja jälkitoimenpiteille, joihin kuuluvat ylöspääsyn vedellä täyttyneestä avolouhoksesta mahdollistavat luiskat soveltuviissa kohdissa, avolouhosten (tarvittaessa myös jo vedellä täyttyneet) aitaaminen noin 800 m, portit ja kulkuesteet kaivosalueen tielle ja avolouhoksen luiskalle, läjitysalueen ja kaivosalueen saattaminen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon (konetyö 4-5 päivää) ja 10 kpl varoituskylttejä kaivosalueen rajoille soveltuviin kohtiin. Tiestöt säilytetään. Tarkistus 1.6.2021.

Päätöksen 7.2.2018 KaivNro 1895 yhteydessä tehtiin katselmus jo suljettuun kaivokseen. Maanalaisen kaivoksen tunnelin suuaukko oli varustettu teräsaidalla, tunnelia on käytössä vedenpumpusta varten noin 200 m, jonka jälkeen tunneli oli tukittu betoniseinällä. Kaivospiirin lopetusvaiheessa tunnelin suuaukko tukitaan kivilohkareilla tai betonilla. Avolouhos aiottiin täyttää ja maisemoida uudestaan, toinen avolouhos oli täytetty rikastushiekalla ja maisemoitu. Sähkölinjat jäivät kiinteistöjen käyttöön, prosessivesipumppaamo oli kaivosyhtiön mailla, putkilinjan poistolle vakuus siltä osin kuin se ei ole omalla maalla, räjähdysaine- ja nallivarastot omalla maalla (ei räjähteitä). Kulku kaivokseen oli estetty ja ilmanvaihtokuilut tukittu. Alueella olevat avolouhokset on täytetty rikastushiekalla. Kaivospiirin toimintaan liittyvät rakennukset sijaitsivat kaivosyhtiön omilla mailla. Tukes pysytti 10 000 euron vakuuden 200 m syvän kaivostunnelin sulkemiselle ja putkilinjan purkamiselle. Tarkistus 1.10.2020.

Päätöksellä 14.9.2017 KavNro 2508 Tukes pysytti 2 000 euron vakuuden alueen aitaamiselle ja varoituskyltteille. Louhoksen reunoilla oli kiviesteet.

Päätöksellä 14.9.2017 KavNro 2763 Tukes pysytti 7 000 euron vakuuden osittaiselle aitaamiselle (2 x 0,3 km) ja varoituskylttien asentamiselle. Kaivosyhtiö omisti rakennukset. Tarkistus 1.6.2022.

Tarkistuspäätöksessä 14.12.2016 kaivosaluelajennuksen KL2015:0005 yhteydessä vanhaan kaivospiiriin KaivNro 7244 liittyen Tukes määräsi 35 000 euron yhteisvakuuden omavelkaisena pankkitakauksena 2 ha avolouhoksen aitaukselle, varoituskylttien asentamiselle, ilmanvaihtonousujen peittämiselle, vinotunnelin suuaukon tukkimiselle, maanalaisen kaivostekniikan purkamiselle, konttiparakkien purkamiselle ja poisviemiselle kaivosalueelta sekä muille yleiskustannuksille alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon.

Tarkistuspäätöksellä 14.10.2016 KaivNro 2819 Tukes määräsi 185 000 euron vakuuden omavelkaisena pankkitakauksena. Kaivospiirin ulkopuoliset purkuputket, ympäristö- ja jätevakuudet ja yhtiön mailla olevat rakennukset jäivät kaivosvakuuden ulkopuolelle. Vakuudesta 35 000 euroa kattoi liuoskiertoon liittyvien altaiden aitausten ja varoituskylttien ylläpidon, kaksinkertaisten heijastusnarujen ja varoituskylttien lisäämisen ja aitaamisen, 50 000 euroa 129 ha avolouhoksen aitaamisen ja 100 000 euroa poikkeuksellisen laajan kaivosalueen kunnostamisen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon.

Tarkistuspäätöksellä 9.9.2016 KaivNro 4487 Tukes pysytti 3 000 euron vakuuden lähinnä aitaamiselle ja varoituskyltteille.

Tarkistuspäätöksellä 5.4.2016 KaivNro 2676 Tukes määräsi 110 000 euron vakuuden ilmanvaihtonousujen ja vinotunnelin suun tukkimiselle, konttiparakin purkamiselle ja poisviemiselle, sähkölinjan purkamiselle, varoituskylillä merkitsemiselle, maanalaisen kaivostekniikan (sähkö-, vesi- ja tuuletustekniikka)

purkamiselle ja muille yleiskustannuksille alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon.

Tarkistuspäätöksessä 18.2.2015 KaivNro 6595 Tukes määräsi 6 000 euron vakuuden avolouhoksen aitaustalle, varoituskyttien asentamiselle, tarvittaville konetöille alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämälle tasolle sekä murskaamon mahdolliselle purkamistyölle.

Kaivosluvan myöntämispäätöksessä 12.9.2013 KL2013:0001 kaivospiiriin KaivNro 3921 liittyen Tukes määräsi 5 000 euron vakuuden, joka kattaa louhittujen perien ilmanvaihtoputkien, sähkölinjojen ja veden pumppauslinjojen purkamisen.

Toimenpiteet vakuuksineen on pääosin kahteen kertaan määrätty Tukesissa, joten ne edustavat oikeusvoimaista tulkintaa kaivoslain lopetus- ja jälkitoimenpiteiden sisällöstä.

5. KONKREETTISET LOPETUS- JA JÄLKITOIMENPITEET

5.1 Kaivoslain 143 §:n mukaiset toimet

Kaivoslain 143 §:n sisältö:

”Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet.”

Tässä luvussa mainitut konkreettiset toimet sisältävät kaikki Tukesin päätöksissä mainitut konkreettiset toimet.

5.1.1 Kaivosalueen ja apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
Seuraavat toimenpiteet ovat konkreettisesti sisältyneet alueiden saattamiseen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon:

Avolouhokset

- avolouhoksen aitaaminen (riista-aita ja 2 m korkea sinkitty teräsaita ainakin sopineet), maasuojavallit mahdollisia
- varoituskyttien ja heijastusnarujen asentaminen alueelle, kasvillisuuden raivaus reunojen lähellä
- tulevan käytön edellyttämät liikenerajoitukset, portit ja kulkuesteet kaivosalueen teille ja avolouhosten luiskille
- avolouhoksen reunojen luiskaus ja muotoilu (täyttyy vedellä)
- avolouhoksen täyttö rikastushiekalla tai pintamailla taikka vastaava ratkaisu (luiskauksen sijaan)
- avolouhokseen johtavien ajoluiskien sulkeminen lohkarilla tai porteilla tai puomeilla
- väliaikaisten aitausten purkaminen, kun avolouhos on täytetty rikastushiekalla, sivukivillä ja/tai pintamailla taikka täyttynyt vedellä ja luiskattu

Maanalaiset kaivokset

- ilmanvaihtonousujen (IV-kuilu) peittäminen, vinotunnelin suuaukon tukkiminen
- maanalaisen tilojen saattaminen turvalliseksi
 - maanalaisen kaivostekniikan purkaminen
 - IT-, automaatio-, sähkö-, tuuletus/ilmanvaihto- ja valaistustekniikan sekä pumppaamoiden purkaminen (puu- ja betonirakenteet sekä välttämättömät turvarakenteet jäävät)
- räjähteiden ja muiden kemikaalien poistaminen muulta kuin omalta alueelta

- maanalaisen kaivoksen väylien sulkemistoimet
 - tunneleiden ja vinotunneleiden sulkeminen lohkareilla tai betoniseinämällä
 - ilmanvaihtonousujen/kuilujen peittäminen tai muu sulkeminen
 - maanalaiseen kaivokseen johtavien teiden sulkeminen lohkareilla, porteilla tai puomeilla
- sortuma- ja painumavaarallisten alueiden rajaaminen ja merkitseminen maastoon varoituskylteillä
- sortumavaarallisten maanlaisten tilojen täyttö rikastushiekalla (pastaus) tai sivukivillä

Kaikki kaivokset

- rikastushiekka-alueen, jätealtaiden ja liuoskiertoon liittyvien altaiden aitaaminen
- kairareikien suojaputkien katkaisu maanpinnan tasolle ja avoimien putkien päiden hatutus sekä metallisten maaputkien katkaisu ja tulppaus/hatutus
- kemikaalien, räjähteiden, sähkölaitteiden, työkoneiden ja jätteiden poistaminen maanalta aina ja maanpäältä, jos se ei kuulu enää hallintaoikeuteen
- jälkihoitovaiheen turvallisuuden kannalta hyödyllisten rakenteiden säilyttäminen
- tarvittavat konetyöt alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämälle tasolle
 - luiskaamiset
 - rampit
 - muut turvallisuuden edellyttämät maanmuokkaukset
- yleiskustannukset alueen saattamiseksi yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon

5.1.2 Kaivosalueen ja apualueen kunnostus

Seuraavat konkreettiset toimenpiteet ovat sisältyneet alueiden kunnostukseen kaikilla kaivoksilla:

- purettujen maanpäällisten rakennusten alla olevan maapohjan kunnostaminen, jos rakennukset eivät ole omalla alueella
- purettujen rakennelmien alla olevan maapohjan kunnostaminen, jos rakennelmat eivät ole omalla alueella
- paikalleen jätettävien rakennusten ja rakennelmien pitäminen uuden käyttötarkoituksen mukaisessa kunnossa (rakennukset ja rakennelmat ovat osa kaivos- ja apualueita, kunnes ne irrotetaan)
- kaivostoimintaa palvelevien teiden ”purkaminen” (myös maisemointia) muilta kuin omilta alueilta, jos ne eivät palvele tulevaa käyttöä
- vesien keräilylinjojen, -kaivojen ja altaiden kunnostus ja maisemointi
- konetyöt kaivostoiminnan jälkien poistamiseksi (epätasainen ja kivikkoinen maasto tasataan ja luiskataan kulkemisen mahdollistamiseksi)

Lisäksi alueiden kunnostukseen voidaan luokitella myös avolouhoksia ja maanalaisia kaivoksia koskevat yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon saattamistoimet.

Alueiden kunnostuksessa pilaantunut maaperä kuuluu ympäristönsuojelulakiin ja roskaantunut maaperä jätelakiin. Purkamisen yhteydessä maaperä rakenteellisesti kunnostetaan, ettei se estä alueen käyttöä ja kulkemista.

5.1.3 Siistiminen

Seuraavat konkreettiset toimenpiteet voidaan ryhmitellä siistimiseen kaikilla kaivoksilla:

- purettujen polttonesteiden jakeluasemien maa-alueiden siivoaminen
- purettujen rakennusten tai rakennelmien alla olevan maapohjan siistiminen (omalla alueella ei pureta)
- irtaimen poistaminen

- pieni osa esittää, jolloin mukana määräyksissä
- ei viran puolesta ollut vakuustarvetta
- saa säilyttää omalla alueella, jos ei jätetä ympäristöön eli roskata
- käyttökelpoiset räjähdysaineet ja muut kemikaalit (myös turvallisuus)
- käyttökelpoiset sähkölaitteet
- käyttökelpoiset työkonet
- putkenpätkien, johtojen, pakkausten, epäkuntoisten laitteiden ja koneiden, tarvikke- jne. jätteiden ja roskien poistaminen (osin päällekkäinen jätelain kanssa)

Siistimisvelvoitteen nojalla annettavalla irtaimen omaisuuden tai jätteiden poistamista koske- valla siistimismääräyksellä voidaan estää jätelain roskaamiskiellon vastaisen tilan syntyminen alueen hallinnan vaihtuessa ja ilman hallinnan vaihtumistakin käyttötarkoituksen muuttuessa. Määräystä ei tiettävästi ole annettu viran puolesta. Kaivosyhtiön esityksen ja kaivosviranomai- sen tarkastuksen perusteella se kuitenkin voi tulla kyseeseen.

5.1.4 Maisemointi

Toimenpiteet kaikilla kaivospiireillä, kaivosalueilla ja apualueilla:

- tarpeettomaksi käyvän tiestön maisemointi eli maakerros ja kasvitus muulla kuin omalla alueella
- konetyöt eli maanpinnan muotoilu, irtokivien järjestely ja kuoppien täyttäminen sekä soveltuvin osin kasvitus muilla kuin jätealueilla
- muulta kuin omalta alueelta purettujen rakennusten ja rakennelmien alla olevan maa- pohjan maisemointi tarvittaessa kunnostuksen yhteydessä
- vesien keräilylinjojen, -kaivojen ja altaiden maisemointi rakennelmien poiston ja kun- nostuksen yhteydessä
- maisemoidaan muun kuin oman alueen sisäinen tiestö, jota ei tarvita alueen jatkokäy- tössä tai jälkihoidon ympäristötarkkailussa (myös kunnostusta ja tiestön ”purkamista”)

5.1.5 Muut kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet

Tukes on määrännyt vain esitetyistä toimenpiteistä. Kaivosluvuissa tai kaivosturvallisuusluvuissa ei ole ollut määräyksiä, jotka erikseen kyseisten lupien nojalla olisi tullut ottaa huomioon toimin- taa lopetettaessa. Kyseeseen voisi tulla kallioteknisten ominaisuuksien (Q-luokitukset) perus- teella huomion kiinnittäminen sortuma- ja painumavaarallisiin toimintaa lopetettaessa.

5.2 Louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistaminen

Kaivoslain 144 §:n sisältö:

”Kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pin- nalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt. Tämän jälkeen ne siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista toi- minnanharjoittajan kustannuksella.

Edellä 1 momentista poiketen kaivosviranomainen voi väliaikaisesti kieltää kaivostoimintaan liittyvien rakennusten ja rakennelmien poistamisen, jos tämä vaikeuttaa tai vaarantaa kaivoksen mahdollisen tu- levan käytön tai louhimistyön. Väliaikainen kieltä voi olla voimassa enintään siihen asti, kunnes kaivos- toiminnan lopettamispäätös on saanut lainvoiman.

Tarkempia säännöksiä louhittujen kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamisesta voi- daan antaa valtioneuvoston asetuksella.”

5.2.1 Kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistaminen

Kaikki kaivosmineraalit viedään pois. Ei ole erikseen määrätty ei asetettu vakuutta eikä jätetty viemättä pois. Säännöstä ei ole käytännössä määräyksissä sovellettu eikä rikottu.

5.2.2 Rakennusten ja rakennelmien poistaminen

Kaikki kaivokset

- avolouhoksista ja muualta maanpäällisen kaivoksen alueilta puretaan ja poistetaan tarpeettomat rakenteet, kuten pumppaamot, pumppauslinjat ja vesijohdot, sähkölinjat ja valaistus – jos alueella ei ole tai sinne ei tule sitä tarvitsevaa toimintaa (kaivosalueen linja voi palvella myös yhdyskuntaa)
- käytännössä myös kaivostunneleista eri lainkohdan (143 §) nojalla puretaan ja poistetaan louhittujen perien ilmanvaihtoputket (IV-tekniikka), pumput ja vesilinjat, sähkö- ja valaistus- sekä automaatiotekniikka – puu- ja betonirakenteet sekä kaivostunnelin rakenteellisen turvallisuuden kannalta tarpeelliset teräs- tms. rakenteet jäävät
- rakennusten, kuten rikastamoiden, muiden teollisuusrakennusten, konttiparakin, vuokratyömaa-, toimisto- jne. kaivostoimintaa palvelevien rakennusten purkaminen sekä siirtäminen/poistaminen muulta kuin omalta alueelta
- Muuntamokoppien, nostotornien, autovaakojen, pumppaamoiden, polttoaineiden jakelupisteiden, ilmaus- ja tyhjennyskaivojen purkaminen sekä siirtäminen/poistaminen muulta kuin omalta alueelta ellei niitä käyttötarkoituksen muuttuessa turvallisuuden vuoksi (eri lainkohta) ole poistettava omaltakin alueelta
- maanpäällisten putkilinjojen (vesi, jätevesi ja muut mahdolliset) purkaminen muulta kuin omalta alueelta
- raiteiden purku kaivospiirin alueelta (yksi tapaus)
- malmikivien varastoalueen pohjarakenteiden purkaminen (yksi tapaus)
- polttonesteiden jakeluasemien rakenteiden poistaminen
- tarpeettomiksi käyneiden aitojen purkaminen
- sähköliittymien purkaminen ja siirtäminen
 - ilmajohto
 - maanpäälliset ja eri lainkohdan nojalla maanalaiset muuntajat
 - pylväät ja mastot kaivospiirin käyttö- ja apualueilla sekä kaivosalueilla ja apualueilla, vaikka ne olisivat jätealueilla
 - muuntamolaitteistot - muuntamoiden öljyt kuuluvat laitteistoon samoin mahdolliset akut tms.
- muiden tarpeettomien rakenteiden poistaminen avolouhoksesta ja toisen lainkohdan (143 §) nojalla maanalaisesta louhoksesta

6. YHTEENVETO

Luvussa 5 on mahdollisimman tyhjentävästi kaivoslain 143 §:n ja 144 §:n alla lueteltu konkreettiset toimenpiteet, joita Tukes on tarpeellisina määräyksinä päätöksissään antanut kaivos-toiminnan lopettamisesta. Luvussa 3 toimenpiteet on ryhmitelty jakamalla kaivokset avolouhoksiin ja maanalaisiin kaivoksiin. Kaivosyhtiöt ovat pystyneet konkretisoimaan määräyksiä vain rajoitetusti. Lähes aina määräykset ovat olleet kaivosyhtiön esityksen mukaisia.

Kaivosyhtiöiden esitykset ovat konkreetialtaan eri tasoisia. Pääosa on hyvin yleispiirteisiä arvioita, mutta joissakin on yksilöidympää tietoa. Selvityksien yhtenäinen ja vakuussäädöksen mukainen ja asetuksella tarkennettu sisältöpohja voisi päätöksenteon kannalta olla tarkoituksenmukainen. Jälkitoimia ei ole ajallisesti eritelty tai otsikoitu määräyksissä. Sisältöpohjassa voisi olla kronologisesti eroteltuna jälkitoimenpiteet vaiheistettuna (mm. vedellä täyttymisvaiheen välitoimet, lopullista tilaa koskevat toimet, tarkastusvälit (vuosi tms. tarkastukset) ja tarkastusten lyhyt sisältö, kuvaus muiden lakien mukaisista sulkemistoimista ja raportointi.

Kaivoslain valtuussäännöksiin riittävyttä (selvityksen k. 2.1.2) voi olla tarpeen tarkistaa siltä osin kuin toimenpiteitä konkretisoidaan asetustasolla.

Maanalaisten rakenteiden purkamistoimet voisi tarkentaa myös lainsäädäntöön, koska ne eivät välttämättä sisälly siistimiseen, kunnostamiseen tai yleisen turvallisuuden mukaiseen kuntoon saattamiseen. Käytännössä niihin kuuluvat sähkö-, vesi-, ilmanvaihto-, automaatio- jne. tekniikka, eivät kuitenkaan puu- ja betonirakenteet eivätkä kaivosturvallisuuden kannalta välttämättömät muut rakenteet.

Kaivosturvallisuusluvuissa ei ole tarkasteltu kallioteknisten ominaisuuksien ja niihin liittyvien turvarakenteiden merkitystä kaivostoimintaa lopetettaessa (sortuma- ja painumavaaralliset alueet). Maanpainumien ja romahtamisvaarojen varalta voi olla tarpeen asetuksella määrätä lopettamisilmoituksessa tarkasteltavaksi erityisesti maanalaisten kaivosten ylimpien louhintatasojen rakenteellista turvallisuutta sekä liittää tarkasteluun kalliotekninen tarkastelu (Q-luokat) yhdistettynä turvarakenteisiin sekä sivukivi-, rikastushiekka- tms. täyttöjen tarpeeseen. Tällä on merkitystä alueen jatkokäyttöön.

Toiminnan loputtua mahdolliset alueen erityisominaisuuksia osoittavat kaavan viivamerkinnot (vaara) määräyksineen voivat olla tarpeen entisillä louhos- ja rikastushiekka-alueilla. Kaivostoiminta-aluevaraus soveltuu vain, jos kaivostoimintaa voisi jatkaa.

Rakennuksiin ja rakennelmiin kuuluvat niihin kiinteästi kiinnitetyt laitteistot. Ne siirretään, puretaan ja poistetaan rakennusten ja rakennelmien poistamislainkohdan nojalla, jos alue palautuu muulle omistajalle. Hallintaoikeuden vaihtumiseen liittyvää ainesosa- ja tarpeistosuhteen purkamista ei ole tarpeen täsmentää kaivoslain lopettamistoimien perusteella.

Uudet kaivostoimintaan liittymättömät ja kaivosyhtiöstä riippumattomat lopettamishetken jälkeistä aikaa koskevat maankäyttösuunnitelmat eivät edellytä alueen muuttamista uuden käyttötarkoituksen mukaiseksi, mutta se voi joskus olla tarkoituksenmukaista. Lähtökohtaisesti omistajan pitäisi saada alue mahdollisuuksien mukaan alkuperäisen käytön mahdollistavassa kunnossa, koska kaivosyhtiö ei voi olla vastuussa valinnaisista uusista käyttötarkoituksista. Jos kaivosyhtiö on maanomistaja, kaava ei saa olla sille kohtuuton (MRL 28, 39 ja 54 §).

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ympäristönsuojelulain jäteväkkuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liittymättömiä rakenteita, kuten mastoja, antennejä, aitoja jne. Päästöt ja niiden vesistö- jne. vaikutukset kuuluvat ympäristönsuojelulakiin. Näistä on ollut epäselvyyttä ympäristöjärjestöillä, kunnilla, ELY-keskuksilla, joillakin toiminnanharjoittajilla ja yleisesti julkisuudessa.

Räjähteet, kemikaalit, koneet, laitteet ja muut irtaimet esineet sekä käytöstä poistetut esineet ja muut roskat sisältyvät kaivoslain lopettamistoimien soveltamisalaan, mutta niiden poistamisesta ei ole ollut tarpeen määrätä viran puolesta. Vain tapauskohtaisesti tarkastusten yhteydessä, erityisesti lopettamispäätöstä annettaessa, niistä voisi olla tarpeen antaa vakuuden piiriin kuuluvia määräyksiä. Kaikista on säädetty myös muussa lainsäädännössä, joten kaivoslain näkökulmasta relevanttia on lopettamishetken tilanne (selvityksen k. 2.1.3).

Lopettamistoimet tulisi ottaa jatkuvasti huomioon kaivostoiminnan aikana ja usein asiasta on myös määrätty. Tilanne on tarkastettavissa vuositarkastuksissa ja lopettamispäätökseen liittyvässä katselmuksessa tai tarkastuksessa.

Standardivakuusmalli voisi sopia ainakin pienemmille avolouhoksille, joille ei rakenneta. Standardimallissa vakuus määritettäisiin avolouhoksen pinta-alan ja/tai louhintamäärän perusteella. Vastaava käytäntö on kunnilla maa-ainosaluilla (*ottamisalueen* pinta-ala ja kokonaisottomäärä kiintokuutiometreinä tai tonneina). Päätöksessä määrättäisiin toimittamaan tarkastushakemus, jos aluetta laajennetaan tai sille suunnitellaan rakentamista tai tunnelilouhintaa.

Vakuuden asettamisen määräajan voisi sitoa kaivostoiminnan aloittamiseen liittyviin valmisteleviin toimenpiteisiin, kun se nykykäytännössä määrätään asetettavaksi kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamispäivästä. Silloin kohdekohtaisesti määrättävä vakuus ajantasaisesti vastaisi myös toiminnan aloittamista edeltävää aikaa, jolloin vakuutta ei tarvita. Tämä vastaisi myös siihen tulkintaan, jonka mukaan nollavakuus lopettamistoimille ei ole mahdollista.

Vakuuspäätöksiä konkretisoimiseksi niiden esittäminen kaivoksen lopetussuunnitelmakartalla selkeyttäisi erityisesti:

- kiinteistöjen rajat ja omistussuhteet
- rakennukset ja rakennelmat eri omistajille kuuluvilla alueilla
- sortuma- tai painumavaarallisten alueiden havainnointi
- kaivoksen lopettamistoimien vakuuksien kattavuus kaivossäädösten kannalta
- viranomaistarkastukset
- kaivosvakuuksien ja muiden vakuuksien mahdollisen päällekkäisyyden estämisen
- sidosryhmien ymmärryksen eri vakuusmuodoista
- ajantasaisten karttapäivitysten avulla vakuuksien tarkistustarpeet

Karttatarkastelu on mahdollista tehdä yhdellä kartalla. Vakuustarkastelussa voi silti olla selkeämpää käyttää kahta erillistä karttapohjaa:

- kartta kaivospiiristä, apualueista sekä niiden sisällä olevien kiinteistöjen rajoista ja rekisteritunnuksista, eroteltuna muulle kuin kaivosyhtiölle kuuluvat alueet
- kaivoksen lay out -kartta/suunnitelma, jossa esitettynä eri toiminnot ja konkreettiset vakuuskohteet

RAMBOLL FINLAND OY

Helsingissä ja Tampereella 15. toukokuuta 2020

Tomi Rinne
Kiinteistö- ja ympäristölakimies, OTM
Ramboll Finland Oy

Ari Simonen
Johtava konsultti, DI
Ramboll Finland Oy

LIITTEET

1. Kartta Karnukan kaivoksen lopettamistoimista
2. Kartta Kylylahden kaivoksen lopettamistoimista
3. Kartta Kittilän kaivoksen lopettamistoimista
4. Kartta Ihalaisen kaivoksen lopettamistoimista