

3.6.2020

Muistio vakuussääntelyn tarkistamistarpeesta

1 Tarkoitus ja tausta

Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä kaivoslain uudistamishanke, joka perustuu pääministeriö Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Hallitusohjelmassa edellytetään muun ohella, vakuussääntelyn kehittämistä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa.

Muistion tarkoituksena on tarkastella voimassa olevaa kaivoslain (621/2011) mukaista vakuussääntelyä ja arvioida sääntelyn muutostarpeita.

Muistion lähtökohtana on, ettei kaivoslain uudistamisella luoda päällekkäistä vakuussääntelyä tai muutoinkaan luoda tilannetta, jossa ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaiset vakuudet kattaisivat samoja lopettamiseen ja jälkihoitoon liittyviä toimenpiteitä. Erityisesti kaivostoiminnan osalta kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet on nähtävä toisiaan täydentävinä vakuuksina, joilla varmistetaan kaivostoiminnan lopettamisen ja jälkihoidon asianmukainen toteutuminen.

Nyt käynnissä olevassa kaivoslain uudistamishankkeessa tarkastellaan kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn muutostarpeita kaivoslain näkökulmasta, huomioiden edellä esitetyn sääntelyn päällekkäisyyden välttämistä koskevan lähtökohdan.

Ympäristöministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämiseksi (TOVA-lainsäädäntöhanke). Lainsäädäntöhanke toteuttaa pääministerin Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa. Tavoite on nykyistä kattavammin hallita ympäristöriskejä, korvata ympäristövahinkoja ja turvata ennallistamistoimet tapauksissa, joissa vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Ympäristöministeriössä käynnissä oleva TOVA-lainsäädäntöhanke huomioiden, kaivoslain uudistamishankkeessa ei esitetä perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn vaan arvioidaan nykyisen sääntelyn toimivuutta ja vakuuden kattavuutta ympäristönsuojelulain mukainen vakuussääntely huomioiden.

1.1 Vakuussääntelyä koskeva selvitys

Kaivoslain mukaisen vakuuden riittävyys ja kattavuus on ajoittain noussut julkiseen keskusteluun. Selvittääkseen kaivoslain mukaisen vakuuden kattavuutta työ- ja elinkeinoministeriö tilasi ulkopuolisen selvityksen kaivoslain vakuussääntelystä. Selvitys valmistui 17.4.2020 ja sen toimitti työ- ja elinkeinoministeriölle Ramboll Finland Oy. Selvityskeinona päätettiin tarkastella muutaman esimerkkikaivoksen alueen infrastruktuuria, ja millaisia seikkoja kaivosalueilla tulee huomioida kaivoksen lopetus- ja jälkitoimenpiteiden osalta. Tavoitteena oli saada kattava lista vakuuden piirissä olevien velvoitteiden edellyttämistä toimista, jotta tapauskohtaisesti voidaan varmistaa, että kaikki tunnistetut kaivoksen lopettamiseen liittyvät seikat tulevat vakuutta määrättäessä arvioiduiksi.

Selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti yksityiskohtaisesti käyty läpi niitä toimenpiteitä, joita voimassa olevan kaivoslain mukaan tulee huomioida ja arvioida vakuuden määrää määrittäessä.

2 Ympäristönsuojelulain mukainen vakuussäätely

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista sekä toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn.

Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukoissa 1 ja 2, on oltava ympäristölupa. Edellä mainitun liitteen taulukon 2 kohdan 7 a) mukaan kaivostoiminta edellyttää aina ympäristölupaa.

Ympäristöluvassa annetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi lupamääräyksiä muun muassa päästöistä, jätteistä ja niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä. Jos toimintaan sisältyy jätteiden hyödyntämistä tai käsittelyä, on toiminnanharjoittajan asetettava riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Se kattaa muun muassa rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan.

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ympäristönsuojelulain jätevakuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liittymättömiä rakenteita, kuten mastoja, antennejä ja aitoja. Jätealueiden päästöt ja niiden vesistövaikutukset kuuluvat lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan.

3 Kaivoslain mukainen vakuussäätely

Kaivoslain tarkoituksena on ehkäistä, vähentää ja torjua malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta aiheutuvia haittoja, häiriöitä ja vahinkoja. Tämän vuoksi kaivoslaissa säädetään malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien oikeuksista ja velvollisuuksista ja osana kaivoslain mukaista lupaharkintaa hankkeen vaikutukset erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kannalta arvioidaan etukäteen ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia pyritään etukäteen rajoittamaan lupamääräyksin.

Kaivoslain perusteella määrättävällä vakuudella katetaan laissa erikseen määritellyt korvaukset (vakuus kattaa vahingon ja haitan vain malminetsinnän ja kullanhuuhdonnan osalta) ja toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkitoimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan.

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

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on huomioitava, että kaivoslain nojalla määrättyllä vakuudella voidaan kattaa vain sellaisia kustannuksia, jotka seuraavat niistä kaivoslain velvoitteista, jotka on nimenomaisesti säädetty vakuuden piiriin kuuluvaksi. Toiseksi on huomioitava, että vakuudesta ei voida kattaa sellaisia kustannuksia, jotka johtuvat toimista, joista säädetään muussa lainsäädännössä. Toisin sanoen esimerkiksi arvioitaessa kaivosvakuuden suuruutta, tulee ottaa huomioon, että vakuudella ei voida

kattaa toiminnasta aiheutuvia vahinkoja tai haittoja eikä muusta lainsäädännöstä, kuten kemikaaliturvallisuuslaista, johtuvia lopettamistoimenpiteitä. Tähän perusasetelmaan ei esitetä muutosta.

3.1 Malminetsintä- ja kullanhuuhdontavakuus

Lain lähtökohtana on toiminnanharjoittajan velvollisuus välttää vahingon ja haitan aiheuttaminen.

Kaivoslain 107 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan on asetettava vakuus mahdollisen 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan korvaamista sekä 15 §:ssä tarkoitettujen jälkitoimenpiteiden suorittamista varten.

15 §

Kun malminetsintälupa on rauennut tai peruutettu, malminetsintäluvan haltijan on saatettava malminetsintäalue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, poistettava väliaikaiset rakennelmat ja laitteet, huolehdittava alueen kunnostamisesta ja siistimisestä sekä saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan.

Lain esitöiden mukaan jälkitoimenpiteet eivät yleensä laajuudeltaan ja laadultaan ole merkittäviä. Poikkeuksena kuitenkin malminetsintäalueet, joilla on tehty suurehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia, koelouhintaa taikka laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä. Koska luvanhaltija ei vastaa muutoksista, jotka ovat seurausta muusta kuin malminetsintälupaan perustuvasta toiminnasta, on toiminnan laajuuteen nähden riittävä ympäristöselvitys tarpeen lupahakemuksessa. Selvityksellä voidaan rajata malminetsintäluvan haltijan ja kiinteistön omistajan vastuuta. Lisäksi lupahakemukseen sisältyvän tutkimussuunnitelman tulee olla riittävällä tavalla yksilöity, jotta vaikutuksia on ennakoivasti mahdollista arvioida.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan tavoitteet liittyvät toisaalta maisemansuojeluun ja muuhun ympäristönsuojeluun sekä toisaalta kiinteistön omistajan ja muiden haitankärsijöiden oikeuksien turvaamiseen.

103 §

Malminetsintäluvan haltijan on korvattava malminetsintäalueella tapahtuvasta tähän lakiin perustuvasta toiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat, jollei jonkin toimenpiteen osalta korvauksesta toisin säädetä.

Lain esitöiden mukaan korvattavia vahinkoja ja haittoja olisivat muun muassa omaisuuden vahingoittuminen tai käytön estyminen taikka omistusoikeuteen perustuvan varallisuusarvoisen edun menettäminen, mukaan lukien omaisuuden siirtäminen ja toisenlaiseksi muuttaminen sekä kiinteistön tai investointien arvon aleneminen. Myös metsäautotien vahingoittuminen olisi korvattava. Korvattavia vahinkoja ja haittoja olisivat myös erityisiin käyttöoikeuksiin, esimerkiksi rasite- ja nautintaoikeuksiin, liittyvät menetykset. Lisäksi ansiomenetykset, esimerkiksi porotalouden tai muun luvallisen ansiotoiminnan harjoittamisen vaikeutuminen tai estyminen, olisi korvattava. Vahinkona tai haittana ei kuitenkaan korvattaisi jokamiehenoikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista.

Kullanhuuhtoja on velvollinen asettamaan vakuuden 29 §:ssä tarkoitettujen jälkitoimenpiteiden sekä 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan korvaamista varten.

29 §

Kun kullanhuuhdontalupa on rauennut tai peruutettu, kullanhuuhtojen on välittömästi saatettava kullanhuuhdonta-alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, poistettava rakennukset ja rakennelmat sekä laitteet, huolehdittava alueen kunnostamisesta ja siistimisestä sekä saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen ja maisemallisesti tyydyttävään tilaan.

Lain esitöiden mukaan kullanhuuhtojalle asetettaisiin keskeisiltä osin vastaava jälkitoimenpiteitä koskeva velvollisuus kuin malminetsintäluvan haltijalle 15 §:ssä. Koska etenkin koneellisen kullanhuuhdon maisemalliset vaikutukset voivat usein olla merkittävät, säädettäisiin 1 momentissa nimenomaisesti velvollisuudeksi saattaa alue maisemallisesti tyydyttävään tilaan.

103 §

Kullanhuuhdontaluvan haltijan on korvattava malminetsintäalueella tapahtuvasta tähän lakiin perustuvasta toiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat, jollei jonkin toimenpiteen osalta korvauksesta toisin säädetä.

Kaivoslain 107 §:n mukaan vakuutta ei ole tarpeen asettaa, jos vakuuden asettamista on pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen.

Lain esitöiden mukaan lupaan perustuvaa malminetsintää varten, vakuutta pidetään lähtökohtaisesti aina tarpeellisena. Mikäli vakuus on malminetsintän osalta tarpeen, se on määrättävä malminetsintä-aluekohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 9.4.2018 taltio 1629 mukaan vakuus on määrättävä asetettavaksi koskemaan kutakin yksittäistä malminetsintälupaa ja malminetsintäaluetta, yhden luvanhaltijakohtaisen vakuuden asemesta.

Malminetsintälupaan sisältyvän vakuuden määrää asettaessa kaivosviranomaisen on erityisesti arvioitava 15 §:ssä säädettyjen velvoitteiden (ks. yllä kohta 3.1) hoitamisesta aiheutuvat kustannukset sekä 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan todennäköisyys. Vastaavasti kullanhuuhdontalupaan sisältyvän vakuuden määrää asettaessa kaivosviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 29 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset sekä 103 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan todennäköisyys.

3.2 Kaivosvakuus

Kaivoslain 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivoslain 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus. Vakuuden tulee olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan laatu ja laajuus sekä toimintaa varten annettavat lupamääräykset.

Vakuudella katetaan velvoitteet ja toimenpiteet kaivospiirin alueella, kaivosalueella ja apualueella (horisontaalinen raja).

Kaivoslain 15 luvussa säädettyjä lopetus- ja jälkitoimenpiteitä, joita varten vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset:

- 143 §:n mukainen velvollisuus saattaa kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtia edellä mainituiden alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa erikseen määrätyt toimenpiteet; sekä
- 144 §:n mukainen velvollisuus poistaa alueilta kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat.
- 150 §:n mukaan toiminnanharjoittajan vastuu kaivosluvassa annettujen määräysten tai kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista jatkuu kaivostoiminnan päätyttyä. Pykälä antaa kaivosviranomaiselle mahdollisuuden antaa määräyksiä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Kaivoslain 108 §:n mukaan vakuusharkinnassa on huomioitava muun lain nojalla vaaditut vakuudet, erityisesti ympäristönsuojelulain 42 §:n (nykyisin ympäristönsuojelulain 59 §) nojalla vaadittava vakuus.

Ympäristönsuojelulain mukainen vakuus on tarkoitettu varmistamaan asianmukaisen jätehuollon toteutuminen. Se kattaa muun muassa rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Kaivoslain esitöiden mukaan kaivosvakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet.

Huomion arvoisena kaivoslain mukaisen vakuussäätelyn osalta on pidettävä sitä, että kaivostoiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan kaivoslain 8 luvun mukaisessa kaivostoimituksessa eikä kaivosvakuus siten kata edellä mainittuja vahinkoja ja haittoja. Tähän perusasetelmaan ei esitetä muutosta.

3.3 Vakuuden laji

Kaivoslain 109 §:ssä säädetään vakuuden asettamista koskevasta menettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomainen määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa.

Tähän perusasetelmaan ei esitetä muutosta.

3.4 Vakuuden tarkistaminen

Kaivoslain 109 §:n 2 momentin mukaan vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava, kun kaivoslupaa tarkistetaan 62 §:n mukaisesti taikka malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdantalupaa muutetaan 69 §:n mukaisesti tai lupien voimassaoloa jatketaan 61, 63 tai 65 §:n mukaisesti.

Vakuuden tarkistamista koskevaa sääntelyä ei ole aihetta muuttaa.

3.5 Vakuudesta suoritettavat kustannukset

Kaivoslain 110 §:ssä säädetään vakuudesta suoritettavista kustannuksista. Säännöksen mukaan vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen kaivoslaissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi eli

- malminetsinnän ja kullanhuuhdonnan osalta mahdollisen vahingon ja haitan korvaamiseksi sekä jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi; ja
- kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi.

Jotta kaivosvakuuden kattamia toimenpiteitä on mahdollista arvioida, tulee määritellä se velvoitteiden joukko, jotka kuuluvat kaivosvakuuden piiriin.

3.5.1 Kaivostoimintaan liittyvät velvoitteet

1. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen saattaminen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon
2. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostaminen
3. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen siistiminen
4. kaivosalueen ja kaivoksen apualueen maisemointi
5. kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrättyjen toimenpiteiden suorittaminen
6. kaivoksesta louhittujen kaivosmineraalien poistaminen
7. maan pinnalla olevien rakennusten ja rakennelmien poistaminen

Lopettamispäätöksessä on annettava yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa, kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta, 144 §:n 2 momentissa tarkoitetuista rakennuksista ja rakennelmistä sekä muista yleisten ja yksityisten etujen kannalta välttämättömistä seikoista.

Malminetsintä on sallittua myös kaivosalueella, joten vastaavat kustannukset voivat sisältyä kaivostoiminnan lopettamiseen.

Kaivoslain mukaisen vakuuden osalta on syytä huomata, että vakuuden määrään vaikuttaa merkittävästi louhintatapa ja kaivosalueelle sijoitetut kaivoksen toiminnot.

Esimerkkeinä kaivosvakuudella mahdollisesti katettavista lopetus- ja jälkitoimenpiteistä voidaan mainita:

- avolouhoksen aitaaminen ja tieyhteyksien sulkeminen
- maanalaiseen kaivokseen pääsyn estäminen (vinotunneli)
- ilmanvaihto- ja täyttönousujen täyttäminen
- läjitysalueiden loiventaminen
- maaluiskien ja kallioseinämiä loiventaminen, jos alueella on sortumariski
- pystyyn jäävien rakennusten turvalliseksi saattaminen
- rakennusten purkaminen kaivosviranomaisen luvalla
- koneiden, laitteiden ja putkistojen purkaminen ja laitteiden poisto
- sortuma- ja painumavaarallisten alueiden rajaaminen
- kaivoksen turvallisuudeksi tehtyjen rakenteiden säilyttäminen
- louhittujen kaivosmineraalien poistaminen

Käytännössä kunnostamis-, siistimis- ja maisemointivelvoitteet koskevat vain toimenpiteitä maan pinnalla, kuitenkin mm. kaivostunnelin romahtamisvaara ja maaperän vajoaminen voi edellyttää muitakin toimenpiteitä.

Lainsäädännössä tai lain esitöissä ei ole otettu kantaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeiseen siisteys- tai puhtaustasoon. Käytännössä tämä taso määritellään kaivoslain 146 §:n mukaisen kaivosalueen lopputarkastuksen yhteydessä.

Kaivoslain mukaisesti kaivosviranomaisen antaa lopettamispäätöksessä tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta. Kaivostoiminnan harjoittaja vastaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeen kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta ja korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Vakuudella katettavat lopulliset kustannukset ovat tiedossa vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen lopputarkastuksen jälkeen ja viimeistään 147 §:n mukaisessa kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä.

Koska ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus kattaa kaivosalueen rikastushiekka- ja muiden jätealueiden jätehuoltokustannukset, ei kyseisten alueiden kunnostamiseen liittyviä kustannuksia olisi tarpeen ottaa huomioon kaivoslupaan liittyvää vakuutta asetettaessa.

Kaivannaisjätteet ja jätealueet jätteineen, rakenteineen ja päästöineen kuuluvat jätelain ja ympäristönsuojelulain jättevakuuksien soveltamisalaan lukuun ottamatta kaivannaisjätteisiin liittyttämiä rakenteita, kuten mastoja, antennejä ja aitoja. Päästöt ja niiden vesistövaikutukset kuuluvat ympäristönsuojelulakiin.

3.5.2 Kaivosturvallisuusluvan merkitys vakuuteen

Kaivosturvallisuuslupa vaikuttaa toiminnan lopettamisen vakuuteen. Kaivoslain 125 §:n mukaan kaivosturvallisuusluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset kaivostoiminnan lopettamisen huomioon ottamisesta.

3.6 Vakuuden vapauttaminen

Kaivoslain 110 §:n 2 momentin mukaan kaivosviranomaisen tulee vapauttaa vakuus, kun lupavanhaltija on täyttänyt kaivoslaissa säädetyt tai asianomaisessa luvassa määrättyt velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain.

Vakuuden vapauttamista koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutosta. Mahdollisuus vakuuden osittaiseen vapauttamiseen mahdollistaa lopettamistoimenpiteiden suorittamisen toiminnan aikana (vaiheittainen sulkeminen).

4 Arvio sääntelyn muutostarpeista

4.1 Lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevien selvitysten yhtenäistäminen

1. Kaivoslain 34 §:n mukaan malminetsintä lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevassa hakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön saaman selvityksen mukaan toiminnanharjoittajien esitykset lopetus- ja jälkitoimenpiteistä ovat yksityiskohdiltaan eri tasoisia mutta kaivosviranomaisen ratkaisukäytännön perusteella toimenpiteitä koskevat määräykset ovat usein olleet hakijoiden esitysten mukaisia.

Lupapäätösten täsmällisyyttä ja toisaalta ymmärrettävyyttä on pidettävä ensisijaisen tärkeänä päämääränä. Lupahakemusten mahdollisimman yhtenäinen ja yksityiskohtainen sisältö edesauttaa päätöksentekoa ja toisaalta mahdollistaa edellä kuvatun päämäärän saavuttamista.

Edellä selostetun perusteella hankkeen aikana tulisikin arvioida lupahakemusten sisältöä koskevan sääntelyn täsmentämistä.

4.2 Lupapäätösten sisällön täsmentäminen

1. Lopetus- ja jälkitoimenpiteitä ei ole ajallisesti eritelty tai otsikoitu määräyksissä. Lupapäätöksen ymmärrettävyyden kannalta toimet voisivat olla lupapäätöksessä kronologisesti eroteltuna. Tätä lupapäätöksen sisältöä koskevaa muutosta tulisi harkita ja arvioida edellyttääkö tämä lupapäätöksen esittämistapaan liittyvä muutos muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön.
2. Lupapäätösten selkeyttämiseksi tulisi arvioida tarvetta täsmentää lupapäätöksen sisältöä koskevaa kaivoslain säännöstä siten, että lupapäätökseen olisi aina liitettävä vakiomuotoinen karttaliite, jolla esitettäisiin muun muassa:
 - kiinteistöjen rajat ja omistussuhteet
 - alueen rakennukset ja rakennelmat
 - kaivoksen eri toiminnot
 - sortuma- tai painumavaarallisten alueet
 - lupapäätöksessä määrätyt lopettamis- ja jälkitoimenpiteet ja niihin liittyvät vakuudet

4.3 Lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevan sääntelyn täsmentäminen

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa kaivosvakuutta koskevassa selvityksessä esiin tuodut mahdollisuudet ja tarpeet konkretisoida, yhdenmukaistaa ja terävöittää vakuussääntelyä asetustasolla, ovat huomionarvoisia.

Kaivoslain valtuussäännöksiensä riittävyttä on tarpeen tarkistaa siltä osin kuin lopetus- ja jälkitoimenpiteitä pyritään tarkentamaan asetustasolla.

2. 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.
3. 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.

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

4.4 Vakiovakuusmalli

1. Vakiovakuusmallin käyttöönottoa sellaisille avolouhoksille, joille ei rakenneta, tulisi harkita. Vakiovakuusmallissa vakuus määritettäisiin avolouhoksen pinta-alan ja/tai louhintamäärän perusteella. Vastaava käytäntö on kunnilla maa-ainesalueilla (ottamisalueen pinta-ala ja kokonaisottomäärä kiintokuutiometreinä tai tonneina). Vakiovakuusmallin käyttöönottoa edellyttäisi, että päätöksessä määrättäisiin toimittamaan luvan muuttamista koskeva hakemus, mikäli kaivos- tai kaivoksen apualueita laajennetaan tai alueille suunnitellaan rakentamista tai tunnelilouhintaa.

4.5 Kaivosalueen turvallisuuden varmistaminen poikkeuksellisissa tilanteissa

1. Konkurssitilanne voi kuitenkin tulla myös kaivoksen elinkaaren aiemmassa vaiheessa, jolloin ensisijainen tavoite on jatkaa kaivoksen toimintaa sen elinkaaren päähän. Tällöin tilapäiset toimet, joilla varmistetaan kaivosalueen turvallisuus, voivat olla tarpeen. Nykyisin kaivosvakuuden käyttö ei tällaisessa tilanteessa ole mahdollista, mutta esimerkiksi määräaikainen sähkönsaannin/energiahuollon varmistaminen voisi olla tällainen, ja vakuudessa huomioitava seikka. Tällaisen seikan mahdollistaminen olisi perusteltua etenkin, kun on yhtä lailla perusteltua, että kaivoksen sulkemistilanteessa on jonkin aikaa varmistettu sähkönsyöttö.

Muistion on laatinut Niklas Vartiainen