

MALMINETSINNÄN JA KAIVOSTOIMINNAN
VAKUUDET KAIVOSLAIN JA
YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN NOJALLA

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Oikeustieteiden laitos
Ympäristöoikeus
Pro gradu tutkielma 12.6.2012
Susanna Suomalainen, 186048
Ohjaaja: Tapio Määttä

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Susanna Suomalainen			
Työn nimi Malminetsinnän ja kaivostoiminnan vakuudet kaivoslain ja ympäristönsuojelulain nojal- la			
Pääaine Ympäristöpolitiikka ja -oikeus	Työn laji Pro gradu tutkielma	Aika 12.6.2012	Sivuja 66 s.
<p>Tiivistelmä</p> <p>Malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevista vakuuksista säädelään kaivoslain (KaivosL, 621/2011) ja ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) nojalla. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on avata näiden kahden sääntelyjärjestelmän välistä suhdetta vakuuksien osalta. Kaivoslain vakuudet ovat uutta sääntelyä, kun taas YSL:n mukaista jätevakuuskäytäntöä on kaivoksiin sovellettu jo kumotun kaivoslain aikana. Kaivoslain vakuuksia ei ole tarkoitettu päällekkäisiksi ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden kanssa, vaan kyseessä on täydentävä sääntely. Tarkoituksena on turvata eri oikeushyvien - asianmukaisen jätehuollon sekä vaikutusalueen ennallistamisen ja maisemoinnin - toteutuminen siten, että korkea ympäristönsuojelun taso ja toiminnanharjoittajan toimintaedellytykset saadaan sovittua yhteen mahdollisimman saumattomasti.</p> <p>Uuden kaivoslain nojalla ei ole annettu vielä yhtään malminetsintä- tai kaivoslupapäätöstä, jolloin kaivoslain mukaista vakuuskäytäntöä ei ole vielä saatavilla. Kun tutkimuksen tarkoituksena on kuitenkin systematisoida kaivoslain vakuussääntelyä, on tarpeen tarkastella olemassa olevia vakuusmenettelyjä ja peilata kaivoslain sääntelyn onnistuneisuutta käytössä oleviin vakuusjärjestelmiin. Työssä esitetään myös mahdolliset kaivoslainkehittämisehdotukset <i>de lege ferenda</i>. Tutkimus on luonteeltaan lainopillinen.</p>			
Avainsanat kaivoslain vakuudet, jätevakuus			

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
OIKEUSTAPAUKSET	IX
KUVIOT	IX
LYHENTEET	IX
1 JOHDANTO	1
1.1 Vakuudet tutkimuskysymyksenä	1
1.2 Tutkimuksen rakenteesta	5
2 VAKUUKSIEN TAUSTALLA VASTUULLISEN ENNALLISTAMISEN VELVOITTEET	6
2.1 Kaivostoiminnan lopettaminen yhteiskunnallisesta näkökulmasta	6
2.2 Ennallistamisvelvoite kaivoslain nojalla	10
2.2.1 Kumotun kaivoslain mukainen kunnostamisvelvoite	10
2.2.2 Ennallistamisvelvoite kaivoslain uudistamisen myötä	12
2.2.3 Maisemallisten tekijöiden sääntely	15
3 MALMINETSINNÄN JA KAIVOSTOIMINNAN VAKUUKSISTA	19
3.1 Vakuuksista yleisesti	19
3.2 Malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuva vakuussääntely kaivoslain ja YSL:n nojalla	22
3.2.1 Kaivoslain vakuudet	22
3.2.1.1 Vakuuden asettamista koskeva menettely sekä vakuuslajin ja - summan määrittely	22
3.2.1.2 Vakuus malminetsintää koskien	29
3.2.1.3 Vakuus kaivostoiminnan lopettamista koskien	31
3.2.1.4 Vakuuden voimassaolo ja vapauttaminen	33
3.2.2 YSL:n mukainen jätevakuusvaatimus	34

III

3.2.2.1	Vakuussäätely YSL 43 a–c §:ien nojalla	34
3.2.2.2	Vakuussäätely kaivannaisjätedirektiivin nojalla	44
3.3	Toiminnanharjoittajan vastuusta ja vakuussäätelyn merkityksestä vahingon sattuessa	47
4	HUOMIOITA VAKUUSSÄÄNTELYYN LIITTYEN.....	53
4.1	Jäte- ja kaivosvakuusjärjestelmistä – eroista ja yhtäläisyyksistä sekä kehittämistarpeista.....	53
4.2	Soft law'n merkitys lupaharkinnassa	55
4.3	Lupien käsittelystä.....	59
5	LOPUKSI.....	64

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Boyd, James:* Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling Their Promise? Discussion Paper 01–42, Resources for the Future, August 2001.
- Browne, Alison Leigh –Stehlik, Daniela – Buckley, Amma:* Social licences to operate: for better not for worse; for richer not for poorer? The impacts of unplanned mining closure for “fence line” residential communities. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 16:7(2011), s. 707–725.
- Cowan, W. R. – Mackasey, W. O. – Robertson, John G. A.:* The policy framework in Canada for mine closure and management of long-term liabilities: A guidance document. National Orphaned / Abandoned Mines Initiative. November 2010.
- Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.* Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2008.
- Ekroos, Ari:* Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa: ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 206. Helsinki 1995.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. (*Ekroos ym.* 2010)
- Fors, Matias:* Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. *Ympäristöjuridiikka* 4/2011, s. 33–74.
- Garcia, Dawn, H.:* Overview of international mine closure guidelines. Paper presented at the 2008 Meeting of the American Institute of Professional Geologists, Arizona Hydrological Society and 3rd International Professional Geology Conference, Flagstaff, Arizona, USA, September 20–24, 2008.
- Heikkinen, P. M. – Noras, P. – Salminen, R.:* Mine Closure Handbook. Environmental Techniques for the Extractive Industries. Espoo 2008.

Hernesniemi, Hannu – Berg-Andersson, Birgitta – Rantala, Olavi – Suni, Paavo: Kalliosta kullaksi kummusta klusteriksi. Suomen mineraaliklusterin vaikuttavuusselvitys. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki, J.:

- Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.
- Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.
- Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösäätelyyn. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 3–8.
- Ajatuksia kaivostoiminnan sääntelyn oikeudellisesta positiosta. Teoksessa Richard Foley – Tarja Salmi-Tolonen – Iris Tukiainen – Birgitta Vehmas (toim.): Kielen ja oikeuden kohtaamisia. Heikki E. S. Mattilan juhlakirja. Helsinki 2008.

Hoskin, Wanda, M. A.: Mine Closure: the 21st Century Approach – Avoiding Future Abandoned Mines. Teoksessa Bastida, Elizabeth – Wälde, Thomas – Warden-Fernández, Janeth (toim.): International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects. Kluwer Law International 2005, s. 627–642.

ICMM: Financial Assurance for Mine Closure and Reclamation. February 2005.

Jätevakuusopas. Luonnos 2.4.2012.

Kauppila, Jussi – Kosola, Marja-Leena: Jätealan ympäristöluvut ja taloudellinen vakuus. Suomen Ympäristökeskus, Ympäristöopas 119. Helsinki 2005.

Kauppila, Päivi – Räisänen Marja Liisa – Myllyoja, Sari (toim.): Metallimalmikaivostoiminnan parhaat ympäristökäytännöt. Suomen ympäristö 29/2011. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2011.

Kievari, Timo – Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa. Ongelmat ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriön raportteja 1/2009. Helsinki 2009.

Kumpula, Anne:

- Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. 2006.
- Lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp). 15.3.2010.

Liedholm Johnson, Eva: Mineral Rights Legal Systems Governing Exploration and Exploitation. Academic Dissertation for the Degree of Doctor of Technology. Stockholm 2010.

Länsineva, Pekka: Selvitys kauppaja- ja teollisuusministeriölle. Malminetsinnän ja kaivostoinnin suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan. Turku 2006.

Maa-ainesten kestävä käyttö. Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2009. Helsinki 2009.

Maa-ainesten ottaminen ja ottamisalueiden jälkihoito. Ympäristöopas 85/2001.

Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Suvanto, Sanna: Yrityksen ympäristövastuu. Helsinki 2000.

Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen. Opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012. Helsinki 2012.

MonTec: Guidelines on Financial Guarantees and Inspections for Mining Waste Facilities. Final Report, 30.04.2008.

Mäenpää, Olli:

- Hallinto-oikeus. Porvoo 2000.
- Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.

Määttä, Tapio:

- Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeudellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 10. Joensuu 2004, s. 113–166.
- Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Helsinki 2005, s. 265–299. (*Määttä* 2005a)
- Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 336–460. (*Määttä* 2005b)

VII

- Myllykangas, Meeri*: Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja I (2007). Saarijärvi, s. 193–270.
- Otto, James, M.*: Global Trends in Mine Reclamation and Closure Regulation. Teoksessa Richards, J. P. (toim.): Mining, Society and a Sustainable World. Berlin Heidelberg 2009, s. 251–288.
- Overview of Best Practice Environmental Management in Mining*. Environment Australia. August 2002.
- Punovuori, Jorma*: Kaivoslainsäädäntö. Helsinki 1946.
- Pölonen, Ismo*: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012.
- Ranta, Jouni*: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi 2001.
- Research on Mine Closure Policy*. Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD). Cochilco, Chilean Copper Commission. International Institute for Environment and Development (IIED). January 2002, No. 44.
- Sassoon, Meredith*: Financial Surety. Guidelines for the Implementation of Financial Surety for Mine Closure. A working paper by the Oil, Gas, and Mining Policy Division. The World Bank, 2009.
- Similä, Jukka*: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2002 (31) 2, s. 178–201.
- Suomen mineraalistrategia*. 2010.
- Suvantola, Leila*:
- Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede – Jurisprudentia 37 (2004), s. 433–509.
 - Luonnonsuojelutavoitteiden huomioonottaminen malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa. Asiantuntijamuistio kauppa- ja teollisuusministeriölle, 24.11.2006.
- Szwedzicki, Tad*: Program for Mine Closure. Mineral Resources Engineering. Vol. 10, No. 3 (2001), s. 347–364.
- Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja vesitalouslupa, Sotkamo ja Kajaani*. Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto. Lupapäätös Nro 33/07/1, Dnro PSY-2006-Y-47. Annettu julkilupanon jälkeen 29.3.2007.
- Tuomainen, Jouko*: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. Vantaa 2001.

VIII

Vakuuden asettaminen jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa. Ympäristöministeriön ohje YM2/401/2003, 9.3.2005.

Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 154/2007.

Viljanen, Mika: Ihmisen identiteetti ja tuottamusarviointi. *Lakimies* 3/2005, s. 426–451.

World Bank and International Finance Corporation: Mining and Development. It's Not Over When It's Over: Mine Closure Around the World. Washington 2002.

Virallislähteet:

HE 84/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 34/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, maa-aineslain muuttamisesta ja pelastuslain 9 §:n muuttamisesta.

HE 228/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskeväksi lainsäädännöksi.

HE 273/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 199/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

KK 585/2007 vp: Kirjallinen kysymys ympäristövästuiden hoitamisesta kaivostoiminnan konkurssitapauksissa.

Komiteanmietintö 14/1957: Kaivoslakikomitean mietintö. Ehdotus kaivoslainsäädännön uudistamiseksi perusteluineen.

TaVM 49/2010 vp: Talousvaliokunnan mietintö 49/2010 vp hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

YmVL 7/2010 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto 7/2010 vp hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Muut lähteet:

Eskola, Hanna: Vihreät esittää: louhintaverot kaivoksille. *Kauppalehti*, 21.04.2012.

IX

Henkilökohtainen tiedonanto, Tukes 5.6.2012.

Lötjönen, Kaisu: Louhintavero huolestuttaa kaivosalaa. YLE uutiset, Pohjois-Karjala 20.4.2012.

Mannila, Johanna: Häkämies moittii Talvivaaraa ja valvovia viranomaisia. Helsingin Sanomat, 30.4.2012.

Pilke, Antti: Suljetuista kaivoksista voi tulla satojen vuosien riesa. YLE uutiset, Kotimaa 29.5.2012.

Sanomalehti Karjalainen. Pietikäinen: Ei avolouhoksille. 8.6.2012.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston sisäinen työpaperi vakuuksista. 26.6.2011. Julkaisematon.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2010:80

Hallinto-oikeus

Vaasan HaO 19.2.2003 t. 03/0049/2

KUVIOT

Kuvio 1 Vakuuden määrä eri jätelajeille 43

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
BAT	Best Available Technique
BEP	Best Environmental Practice
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys

ICMM	the International Council on Mining and Metals, kansainvälinen kaivos- ja metallialan neuvosto
kaivannaisjäteasetus	valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä, 379/2008
kaivannaisjätedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta, EUVL N:o L 102, 11.4.2006, s. 15–34
KaivosL	kaivoslaki, 621/2011
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö
LSL	luonnonsuojelulaki, 1096/1996
MAL	maa-aineslaki, 555/1981
PL	perustuslaki, 731/1999
PPP	Polluter Pays Principle
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 13
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
vp	valtiopäivät
ympäristövahinkolaki	laki ympäristövahinkojen korvaamisesta, 737/1994
ympäristövastuudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta

ympäristövastuulaki

YSA

YSL

ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, EUVL, N:o L 143, 30.4.2004, s. 56–75

laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta, 383/2009

ympäristönsuojeluasetus, 169/2000

ympäristönsuojelulaki, 86/2000

1 JOHDANTO

1.1 Vakuudet tutkimuskysymyksenä

Uusi kaivoslaki (KaivosL, 621/2011) tuli voimaan 1.7.2011 vuosia kestäneen uudistamisprosessin jälkeen. Uudistuksella haluttiin modernisoida vuodelta 1965 peräisin olevaa kaivoslakia. Uudessa kaivoslaissa perusoikeudellista näkökulmaa ja kestäväen kehityksen mukaista katsantokantaa on haluttu korostaa, vaikkakin elinkeino-oikeudellinen näkökulma kaivostoiminnan edellytysten turvaamiseksi on edelleen vahvasti läsnä. Tämä ilmenee lain 1 §:n tavoitesäännöksestä, jossa todetaan, että lain tarkoituksena on *edistää kaivostoimintaa* järjestämällä maankäyttö ja toiminta siten, että taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys voidaan taata.¹ Toisaalta uuden lain myötä malminetsinnässä ja kaivosmineraalien hyödyntämisessä on jatkossa huomioitava kilpailevien yleisten ja yksityisten intressien yhteensovittaminen.² Hallituksen esityksen perusteella yleisillä eduilla tarkoitetaan yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja ja arvoja sekä päämääriä ja tavoitteita. Yleinen etu on varsin laaja-alainen käsite ja riippuvainen yleisesti yhteiskunnallisista olosuhteista. Yleinen etu voi koskea mm. elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, yleistä turvallisuutta, terveyshaittojen torjumista sekä tämän tutkimuksen kannalta olennaista näkökulmaa eli luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja.³ Yksityisellä edulla puolestaan viitataan esimerkiksi alueiden käyttöön, yksilön terveyteen tai taloudellisiin näkökulmiin. Kaivoshankkeissa yksityisten ja yleisten etujen painotukset voivat olla hyvinkin erilaisia hankkeesta riippuen.⁴

Tavoitteiden moninaistuminen on tarkoittanut paitsi sitä, että kaivossääntelyä on pitänyt modernisoida ja harmonisoida muun ympäristölainsäädännön suuntaan – esimerkiksi kaivoslain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely vastaa nyt muun ympäristölainsäädännön tiedon saantia sekä ennakkollisia ja jälkikäteisiä vaikuttamismahdollisuuksia koske-

¹ *YmVL 7/2010 vp*, s. 2. Kaivoslain valmisteluvaiheessa perustuslain (PL, 731/1999) mukaisiin perusoikeuksiin kiinnitettiin erityistä huomiota ja näihin liittyen kaivoslakia valmistellut työryhmä tilasi erillisselvitykset lainvalmistelua varten (ks. *Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi...* 2008, s. 5). *Länsineva* (2006) on käsitellyt perustuslain mukaisia perusoikeuskysymyksiä mm. omaisuudensuojan (PL 15 §) ja elinkeinovapauden (PL 18 §) osalta. *Kumpula* (2006) puolestaan on tarkastellut ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) suhdetta kaivoslakiin.

² *HE 273/2009 vp*, 208. *Pölonen* (2012, s. 1) mainitsee, että Kaivostoiminnan sääntelystä elinkeino-oikeudellisten, maankäytöllisten ja ympäristövaikutusten osalta sekä näiden keskinäisestä suhteesta, ks. *Hollo* 2006, s. 4.

³ *HE 273/2009 vp*, s. 105.

⁴ *HE 273/2009 vp*, s. 108.

vaa sääntelyä.⁵ Toisaalta kaivoslain 1 §:ään kirjattu tavoite turvata a) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, b) kiinteistön omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, c) ympäristö- ja terveyshaittojen ennaltaehkäisy sekä d) luonnonvarojen käytön sääste-
 liäisyys, edellyttävät lupaviranomaiselta laajaa tietopohjaa, jotta useat, osittain hyvin ristiriitai-
 setkin, intressit voitaisiin sovittaa päätöksenteossa toimivasti yhteen.⁶

Vaikka uusi kaivoslaki tarjoaa varsin hedelmällisen tutkimuskohteen monesta eri näkökulmas-
 ta tai yksittäisestä säännöksestä katsottuna, olen tässä tutkimuksessa valinnut tarkasteltavaksi
 malminetsintäalueen jälkitoimenpiteisiin (KaivosL 107 §) sekä kaivostoiminnan lopettamiseen
 (KaivosL 108 §) liittyvän vakuussääntelyn. KaivosL 107 §:ssä säädetään malminetsinnän
 ohella kullanhuuhtonon vakuuksista.⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2007
 antamassaan raportissaan, että tuolloin voimassa olleen kaivoslain aikana kaivostoimintaa har-
 joitettiin osittain muiden kuin kaivosyhtiön riskillä johtuen siitä, ettei kaivoslaissa säädelty
 riittävästi kaivostoiminnan lopettamisesta ja jälkihoidosta ja lisäksi näihin liittyvät vastuuky-
 symykset olivat puutteellisesti säänneltyjä.⁸

Ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) 28.1 §:n nojalla ympäristön pilaantumisen vaaraa ai-
 heuttava toiminta tarvitsee ympäristöluvan. Luvan tarvetta tarkennetaan vielä ympäristönsuo-
 jeluasetuksella (YSA, 169/2000). YSA 1.1 §:n 7 kohdan mukaan kaivostoiminta ja koneelli-
 nen kullankaivuu edellyttävät aina ympäristölupaa. Myös malmin ja mineraalin rikastamo tar-
 vitsevat asetuksen nojalla ympäristöluvan. Kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä
 malminetsinnän osalta ympäristöluvan tarve ei ole yhtä selvä kuin kaivostoiminnan yhteydessä
 mutta ympäristölupaa voidaan tarvita esimerkiksi silloin, jos koelouhintaa tai tutkimuskaivan-
 toja tehdään tärkeällä pohjavesialueella. Esityksessä todetaan, että mikäli toimintaan liittyy
 jätteiden hyödyntämistä tai käsittelyä, tuli kaivostoiminnanharjoittajan asettaa vakuus asian-
 mukaisen jätehuollon varmistamiseksi YSL 42.3 §:n nojalla, jonka mukaan jätteen hyödyntä-
 mis- tai käsittelytoimintaa harjoittavan tuli asettaa toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa var-

⁵ *Kumpula* 2010, s. 4. *Pölonen* (2012) on analysoinut kaivoslain uudistuksen mukaisia osallistumisoikeuksia kattavasti ja on todennut, että suurelta osin laki on onnistunut parantamaan asianosaisten osallistumismahdollisuuksia, vaikkakin joiltain osin epäkohtia esiintyykin; osallistumisoikeuksista ks. lisäksi myös *Myllykangas* 2007.

⁶ *Pölonen* 2012, s. 1.

⁷ Tässä tutkimuksessa kullanhuuhtonon koskevat vakuudet on kuitenkin rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

⁸ *Valtio etsintä- ja...* 2007, s. 10.

ten annettavat määräykset huomioiden riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Jätevakuutta⁹ vaaditaan kaivostoiminnan yhteydessä edelleen mutta jätelain (646/2011) kokonaisuudistuksen yhteydessä muutettiin ympäristönsuojelulakia (647/2011), jolloin kyseinen YSL 42.3 § ei ole enää voimassa. Jätteen käsittelytoiminnalta perittävästä vakuudesta, vakuuden määrästä sekä vakuuden asettamisesta ja voimassaolosta säädetään nyt uusien YSL 43 a–c §:ien nojalla. Näillä säännöksillä on merkitystä tämän tutkimuksen tulosten kannalta, joten näihin palataan tutkimuksessa myöhemmin yksityiskohtaisesti. Vaikka YSL:n nojalla on voitu antaa ja annetaan edelleen kaivannaisjätealueen maisemointia koskevia määräyksiä, ei sillä ole katettu koko kaivosaluetta koskevia maisemointivelvoitteita toiminnan päättyessä. Tämä kaivostoiminnan lopettamiseen ja lopettamisen jälkeiseen vastuuseen liittyvä puutteellinen sääntely todetaan nimenomaisesti kaivoslain valmistelun yhteydessä.¹⁰

Malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevista vakuuksista säädelään siten kahden eri säädöksen, kaivoslain ja ympäristönsuojelulain, nojalla. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on avata näiden kahden sääntelyjärjestelmän välistä suhdetta vakuuksien osalta. Kaivoslain vakuudet ovat uutta sääntelyä, kun taas YSL:n mukaista jätevakuuskäytäntöä on kaivoksiin sovellettu jo kumotun kaivoslain aikana. Kaivoslain vakuuksia ei ole tarkoitettu päällekkäisiksi ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden kanssa, vaan kyseessä on täydentävä sääntely.¹¹ Tarkoituksena on turvata eri oikeushyvien - asianmukaisen jätehuollon sekä vaikutusalueen ennallistamisen ja maisemoinnin - toteutuminen siten, että korkea ympäristönsuojelun taso ja toiminnanharjoittajan toimintaedellytykset saadaan sovitettua yhteen mahdollisimman saumattomasti.¹² Uuden kaivoslain nojalla ei ole annettu vielä yhtään malminetsintä- tai kaivoslupapäätöstä, jolloin kaivoslain mukaista vakuuskäytäntöä ei ole vielä saatavilla. Kun tutkimuksen tarkoituksena on kuitenkin systematisoida kaivoslain vakuussääntelyä, on tarpeen tarkastella olemassa olevia vakuusmenettelyjä ja peilata kaivoslain sääntelyn onnistuneisuutta käytössä oleviin vakuusjärjestelmiin. YSL:n mukainen jätevakuussääntely on luonnollinen vertailukohta, sillä kaivostoiminta on muutoinkin ympäristöluvan alaista toimintaa mutta lisäksi kaivan-

⁹ Tulen tästä eteenpäin käyttämään YSL:n nojalla asetettavasta vakuudesta nimitystä jätevakuus. Kaivoslain 107 ja 108 §:ien nojalla asetettavaan vakuuteen viiataan puolestaan kaivoslain vakuutena.

¹⁰ HE 273/2009 vp, s. 10, 44.

¹¹ Ks. HE 273/2009 vp, s. 134.

¹² Ks. esim. *Jätevakuusopas* 2012, s. 47.

naisjätealue vaatii ympäristöluvan YSA 1.1 §:n 13 e kohdan nojalla. Toinen vakuusjärjestelmä, jota työssä tarkastellaan lähemmin, on kaivannaisjätteen jätealuetta koskeva vakuus, josta säädetään valtioneuvoston asetuksessa kaivannaisjätteistä (kaivannaisjäteasetus, 379/2008).¹³ Näiden lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu lyhyesti myös maa-aineslain (MAL, 555/1981) 12 §:n (463/1997) nojalla asetettavaa vakuutta osana maa-ainesluvan määräyksiä. *Jätevakuusoppaassa* on todettu, että maa-aineslain vakuussäätely olisi ajatuksellisesti lähimpänä kaivoslain vakuussäätelyä, jolloin siitä voisi saada tulkinta-apua kaivoslain vakuussäännösten tulkintaan.¹⁴

Työssä esitetään myös mahdolliset kaivoslain kehittämisehdotukset *de lege ferenda*. Tutkimus on luonteeltaan lainopillinen.¹⁵ Tutkimukseen on otettu myös kansainvälistä vakuuskäytäntöä mutta varsinaista oikeusvertailevaa tutkimusta ei tutkimusekonomisista syistä kuitenkaan lähdetä tekemään, vaan kansainvälinen aineisto toimii esimerkinomaisena viitteenä.¹⁶

Kaivoslain vakuuksien tarkastelun voidaan katsoa olevan erittäin ajankohtaista tällä hetkellä, sillä kaivosteollisuus on viime aikoina ollut mediassa esillä mm. Talvivaaran tapahtumien johdosta. Negatiiviset ympäristövaikutukset ja kaivosturvallisuus ovat herättäneet keskustelua kaivosteollisuuden vastuullisuudesta ja kaivosten vaikutuksista pidemmällä ajanjaksolla mm. elinympäristöön, terveyteen ja aluetalouteen. Huomio on kiinnittynyt toiminnan aikaisiin vaikutuksiin mutta samalla on nostettu esiin myös kaivosten jälkihoito ja sitä koskevat velvoitteet. Kaivosteollisuus puolestaan katsoo, ettei hoitamattomista ja hylätyistä kaivosalueista tarvitse olla huolissaan, sillä kaivoslain vakuussäännökset ovat kattavat. Onko asia todella näin yksinkertainen ja voidaanko vakuuksilla kattaa ennakoimattomat tilanteet ja palauttaa ympäristön tila ennalleen?

¹³ Kaivannaisjäteasetuksella on tarkennettu YSL 43.1 §:n mukaista kaivannaisjätteelle asetettavaa vakuusveloitetta. Sekä YSL:n kaivannaisjätevakuussäännös että sen nojalla annettu kaivannaisjäteasetus on säädetty kaivannaisjätehuollon jätetuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/21/EY (kaivannaisjätedirektiivi) voimaan saattamiseksi.

¹⁴ *Jätevakuusopas* 2012, s. 48–49.

¹⁵ Lainopista ja ympäristöoikeustutkimuksen kategorisoinnista ks. esim. *Määttä* 2004, s. 113–149. *Pölönen* (2012, s. 3) on luonnehtinut artikkeliaan, jossa analysoidaan paikallisten osallistumisoikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia uudessa kaivoslaissa, lainopin ja ympäristöoikeudellisen arviointitutkimuksen piiriin kuuluvaksi. Ympäristösäätelyn vaikutusten arvioinnista *Similä* 2002.

¹⁶ Oikeusvertailevasta kaivostutkimuksesta esimerkkinä toimii mm. *Liedholm Johnsonin* (2010) väitöskirjatutkimus, jossa on tarkasteltu kaivosmineraalien omistusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä eri maiden kaivoslainsäädäntöä ja -politiikkaa vertailemalla.

1.2 Tutkimuksen rakenteesta

Tutkimus rakentuu viiden pääluvun ympärille. Johdannossa kartoitetaan lyhyesti työssä tarkastelun kohteena olevaa tutkimuskysymystä. Luvussa 2 tarkastellaan vakuuksien taustalla olevaa vastuullisen ennallistamisen velvoitetta. Kaivoslain mukaista kaivostoiminnan lopettamissääntelyä ja siihen liittyvää ennallistamisvastuuta käydään läpi sekä kumotun kaivoslain että lainuudistuksen osalta. Luku 3 keskittyy varsinaisten vakuusnormien tarkasteluun. Luku aloitetaan yleisellä kuvauksella vakuuksista kaivostoiminnan yhteydessä, jonka jälkeen siirrytään käymään läpi kaivoslain ja YSL:n mukaisia vakuussäännöksiä. Luvun päättää lyhyt katsaus toiminnanharjoittajan vastuukysymyksiin liittyen. Luvussa 4 tehdään keskeisiä huomioita vakuussääntelyn osalta – onko säännösten osalta havaittavissa esimerkiksi kehittämistarpeita ja millaisia ominaisuuksia viranomaisten lupaharkintaan ja päätöksentekoon liittyy. Työn päättää luku 5, jossa pohditaan kaivoslain mukaisen vakuussääntelyn onnistuneisuutta ja tulevaa soveltamiskäytäntöä.

2 VAKUUKSIEN TAUSTALLA VASTUULLISEN ENNALLISTAMISEN VELVOITTEET

2.1 Kaivostoiminnan lopettaminen yhteiskunnallisesta näkökulmasta

Kaivostoiminta lopetetaan yleensä mineraalivarantojen ehtyessä tai toiminnan kustannusten ylittäessä toiminnan tuotot, jolloin kaivostoiminta ei ole enää kannattavaa. Nämä seikat ovat kohtuullisen hyvin kaivosyhtiöllä tiedossa ja lopettamiseen on osattu varautua. Kaivoksen enneaikainen sulkeminen puolestaan voi konkretisoitua tilanteessa, jossa kaivostoiminta keskeytyy jostakin odottamattomasta syystä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi malmin maailmanmarkkinahintojen romahtaminen, kaivosyhtiön konkurssi tai kaivoksessa tapahtuva onnettomuus. Yksi kaivostoiminnan enneaikaisista lopettamissyistä on viime vuosien aikana yhä useammin ollut toiminnan rikkomukset.¹⁷

Kaivostoiminnan päättyminen ei tarkoita päästöjen ja ympäristövaikutusten loppumista. Vaikka päästöjen määrä on olennaisesti pienempi sen jälkeen kun tuotanto on loppunut, aiheutuu suljetulta kaivosalueelta edelleen päästöjä esimerkiksi valumavesien muodossa. Alueelle jääneet louhostilat sekä jälkihoidetut kaivannaisjätteiden varastointikasat ovat pohja- ja pintavesiä kuormittavia päästölähteitä. Louhostiloista kaivosvettä voi purkautua ympäristöön ylivuodon seurauksena tai kallionrakoja pitkin, kun taas varastointikasojen yhteydessä valumavesi voi päästä ympäristöön patojen tai kasojen pohjan kautta, mikäli pohjarakenteet ovat huokoisia tai eivät kestä vettä. Valumavedet voivat tällä tavoin suodattua vielä kauan kaivoksen sulkemisen jälkeen. Valumavesien laatuun vaikuttavat esimerkiksi malmiesiintymän tyyppi, jättemateriaalin koostumus, rikastusprosessissa käytetyt kemikaalit, louhinnassa käytetyt räjähdemateriaalit sekä sulkemisen yhteydessä käytetyt jälkihoitomenetelmät. Sellaisilta kaivosalueilta, jotka on suljettu ennen nykyistä kaivoslainsäädäntöä ja joihin ei ole kohdistunut jälkihoito- ja lopettamistoimenpidevaatimuksia, voi vesikuormituksen lisäksi aiheutua pölypäästöjä esimerkiksi peittämättömiltä rikastushiekka-alueilta.¹⁸

¹⁷ Szwedzicki 2001, s. 347–348.

¹⁸ Kauppila – Räisänen – Myllyoja 2011, s. 82–83.

Kaivoksen sulkemiskustannukset ovat riippuvaisia kaivoksen iästä, sijainnista, kaivostyypistä (avolouhos vai maanalainen kaivos) sekä hyödynnettävistä mineraaleista. Kustannukset voivat vaihdella hyvinkin suuresti eri kaivosten kesken ja syy suureen vaihteluun johtuu mm. kaivosten fyysisestä koosta ja infrastruktuurista, kaivoksen elinkaaren aikaisista ympäristövaikutusten hallinnasta, kaivannaisjätteen määrästä ja alueen geologisista ominaisuuksista, jotka vaikuttavat mm. happamaan valumaan (*acid rock drainage*)¹⁹. Kansainvälisen seurannan perusteella sulkemiskustannukset voivat vaihdella pienten kaivosten alle 1 milj. dollarin kustannuksista satoihin miljooniin dollareihin suurten kaivosten osalta. Keskimääräisesti sulkemiskustannukset mitataan kymmenissä miljoonissa dollareissa. Esimerkiksi keskikokoisen avolouhoksen tai maanalaisen kaivoksen, joka on ollut toiminnassa viimeisen 10–15 vuoden aikana, sulkemiskustannukset ovat noin 5–15 milj. dollaria, kun taas vastaavasti yli 35 vuotta toiminnassa olleen avolouhoksen, jossa on suuret jäte- ja rikastushiekka-alueet, lopettamiskustannukset voivat olla yli 50 milj. dollaria. Kaivosalueelta aiheutuva mahdollinen hapan laskeuma lisää merkittävästi vesienhallintajärjestelmien kustannuksia. Kaivostoiminnan lopettamistoimenpiteet ovat myös vuosien saatossa monialaistuneet. Aiemmin lopettamistoimenpiteet keskittyivät maanpäällisten turvallisuusriskien poistamiseen sekä avointen kaivoskuoppien tulvimisriskien minimoimiseen. Maanalaisten kaivosten yhteydessä tuli tarvittaessa varautua veden pumppaamiseen tai kuivaamiseen. Lisäksi kaivoskäytävät ja kuilut tuli sulkea. Nykyään hyvien sulkemiskäytäntöjen mukaista on se, että yhtiön on poistettava ylimääräiset rakennukset ja rakennelmat, stabiloitava jätealueet ja minimoitava niiden päästövaikutukset, suojeltava pohjavesiä ja torjua happamaa valumaa sekä huolehdittavat alueen uusiokäytön mahdollistamisesta ja alueen maisemoinnista. Jälkihoitoa koskevat velvoitteet eivät enää ole myöskään sidottuja kaivosalueeseen, vaan toiminnanharjoittajan on huolehdittava myös kaikista niistä haitoista ja mahdollisista riskitekijöistä, joita aiheutuu kaivosalueen ulkopuolelle. Esimerkiksi kaivannaisjätteiden kuljetusten myötä vaikutusalue voi kasvaa fyysiseen kaivosalueeseen verrattuna moninkertaiseksi.²⁰

¹⁹ Happaman valuman aiheuttamat kustannukset voivat kaivosten jälkihoidon ja seurannan yhteydessä osoittautua merkittäväksi kustannuseräksi. Esimerkiksi Kanadassa useiden kaivosten vuotuiset kustannukset happaman valuman neutraloimiseksi jo suljettujen kaivosten yhteydessä liikkuvat noin 10 milj. dollarissa. *World Bank and...* 2002, s. 7.

²⁰ *World Bank and...* 2002, s. 5, 9.

Kaivostoiminnan lopettaminen on kokonaisuus, joka pitää sisällään paitsi itse tuotannollisen toiminnan lopettamisen myös siihen liittyvät ekologiset ja sosiaaliset näkökulmat, jotka kaivosyhtiön on huomioitava lopettamisen yhteydessä. Kaivosalueen ennallistamiseen ja toiminnan lopettamiseen liittyvät seikat ovat vuosikymmenien saatossa monialaistuneet. Enää kaivostoiminnan lopettamista ei voida tarkastella ilman, että huomioitaisiin mm. kaivostoiminnan lopettamisen vaikutukset ympäristöön, kaivospaikkakunnan talouteen ja asukkaiden hyvinvointiin. Ennallistamiseen ja lopettamiseen liittyy erilaisia intressejä riippuen siitä minkä sidosryhmän (kaivosyhtiö, työntekijä, paikallinen asukas, viranomaistaho) näkökulmasta asiaa tarkastellaan.²¹ Kaivostoiminnan kesto on riippuvaista mineraaliesiintymän koosta ja käytettävästä toimintamenetelmästä sekä markkinoilla vallitsevasta tilanteesta. Suhdanteiden vaihtelu markkinoilla vaikuttaa suoraan kaivostoiminnan kannattavuuteen ja vaikka mineraalivarannot itsessään riittäisivät vuosikymmenten ajaksi, voi toimintaan tulla pitkiä taukoja tai se voidaan lopettaa jopa vuosiksi ennen uudelleenaloittamista. Kun alueella olevat mineraalivarannot kuitenkin ehtyvät johtaen automaattisesti toiminnan loppumiseen, alkavat valmistelut toiminnan päättämistä ja kaivoksen sulkemista varten. Kaivostoiminnan lopettaminen käsittää teknisten operaatioiden alasajoa mutta tämän lisäksi myös koko kaivosalueen ennallistamista ja jälkihoitotoimenpiteitä, joiden valvonta saattaa kestää vuosia. Kaivostoiminnan elinkaari kattaakin varsin pitkän ajanjakson aina etsimistöimistä kaivoksen sulkemiseen ja jälkivalvontaan saakka. Pelkästään varsinaisen kaivostoiminnan aloittamiseen saattaa etsintätoimista lähtien kulua 10–20 vuotta; kaivos puolestaan voi olla toiminnassa jopa vuosikymmeniä.²²

Kaivostoiminnan lopettamisen yhteydessä on syytä huomioida lisäksi se, että kaivostoiminnan päättyminen ei johda automaattisesti siihen, että kaivostoimintaan liittyvät rakennukset ja rakennelmat purettaisiin ja kaivosalue ennallistettaisiin mahdollisimman lähelle sitä tilaa, jossa se oli ennen kaivostoiminnan aloittamista. Tämän taustalla on ajatus siitä, että suljettu kaivos voitaisiin mahdollisesti avata uudestaan. Näin ollen kaivosviranomaisen velvollisuutena olisi varmistaa, ettei lopettamisen yhteydessä pureta turhaan rakennelmia, jotta mahdollistettaisiin kaivoksen tuleva käyttö tai louhimistyö.²³ Kaivostoiminnan lopettamista koskevan vakuuden määrää arvioitaessa tulisi siten ottaa huomioon, ettei vanhoja kaivostunneleita tai avolouhusta

²¹ *Otto* 2009, s. 252.

²² *Heikkinen – Noras – Salminen* 2008, s. 13.

²³ *HE 273/2009 vp*, s. 66.

tulisi täyttää kaivoskivennäisten louhinnan yhteydessä louhitulla sivukivellä kaivoksen myöhemmän uusiokäytön mahdollistamiseksi.²⁴ Kaivoslain 144.2 §:n nojalla säädetään viranomaisen mahdollisuudesta kieltää väliaikaisesti rakennelmien poistaminen kaivostoiminnan päätyttyä, jos poistaminen ja purku vaikeuttaisivat kaivoksen mahdollista myöhempää uudelleenkäyttöä. Maanomistaja on tällaisen tilanteen sattuessa oikeutettu saamaan korvausta rakennelmien ylläpidosta sekä rakennelmien mahdollisesti aiheuttamasta haitasta (KaivosL 151 §).

Globaalisti tarkasteltuna kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvät kysymykset ovat nousseet yhdeksi kaivosyhtiöitä, viranomaisia ja paikallisia toimijoita askarruttavimmaksi aiheeksi viimeisten vuosien saatossa. Kaivoksen sulkeminen konkretisoi kaivosyhtiöiden vastuun kaivostoiminnan lopettamisvaiheessa – kuinka toiminta päätetään siten, etteivät siihen liittyvät taloudelliset, sosiaaliset ja ekologiset riskit realisoidu? Paikallisen väestön kannalta vuosia jatkuneen kaivostoiminnan päättyminen aiheuttaa yhteisölle taloudellisten ja sosiaalisten paineiden kasaantumista – jos kaivostoiminta on ollut alueen elinehto, kuinka elinvoimaisuus säilytetään jatkossa?²⁵ Kaivostoiminnassa oli pitkään vallalla *walk away* -periaate, joka tarkoitti käytännössä sitä, että kaivostoiminnan tullessa kannattamattomaksi, toiminta lopetettiin ja kaivosyhtiö kirjaimellisesti hylkäsi kaivoksen hoitamatta vastuutaan alueen kunnostamisesta. Nämä hylätyt kaivokset ovat osoittautuneet myöhemmin merkittäviksi riskeiksi niin ihmisten terveydelle kuin ympäristölle. Hylättyjen kaivosalueiden jälkikäteiseen ennallistamiseen on jouduttu investoimaan suuria summia rahaa – esimerkiksi USA:ssa arvioitiin jo 1990-luvulla olevan vajaa 600 000 hylättyä kaivosta, joiden ennallistamiskustannukset olivat noin 32–72 miljardia dollaria.²⁶ Jotta tällaista kaivostoiminnan negatiivista imagoa ruokkivaa käytäntöä ei enää harjoitettaisi nykyisten kaivosten osalta, on kaivosten lopettamiseen liittyvään sääntelyyn erityisesti toiminnanharjoittajan vastuukysymysten kannalta ruvettu viimeisen parin vuosikymmenen aikana kiinnittämään yhä enemmän huomiota. Kaivostoiminnan ympäristöä radikaalisti muuttavan luonteen takia siihen kohdistuu paljon paineita yhteiskunnan ja ennen kaikkea pai-

²⁴ Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ohje... 2011, s. 14–15.

²⁵ World Bank and... 2002, s. 1. Maailmanpankki on merkittävä kaivosyhtiöiden rahoittaja ja sen, kuten muidenkin rahoittajien, intresseissä on vastuullisen kaivostoiminnan harjoittamisen takaaminen oman rahoituspolitiikkansa kautta. Kaivoksien ympäristöongelmat ja erinäiset katastrofit ovat saaneet finanssitahot miettimään omaa vastuutaan osana kaivostoimintaa rahoittavina instansseina, joka taasen on lisännyt tältä suunnalta tulevaa painetta kaivosyhtiöiden käytäntöjen sekä sääntely- ja valvontaviranomaisten toimenpiteiden tarkistamiseen ja kiristämiseen. Ks. World Bank... 2002.

²⁶ Boyd 2001, s. 6.

kallisen yhteisön tahosta. Viranomaistahot ja kaivosyhtiöt ovat joutuneet tiukempien hallinnollisten ohjauskeinojen ja omien parhaiden käytäntöjensä myötä vastaamaan näihin paineisiin, jotta kaivostoiminta olisi hyväksyttävää ja hoidettu kestäväällä tavalla sekä toiminnan aikana että lopettamisen yhteydessä ja sen jälkeen.²⁷

2.2 Ennallistamisvelvoite kaivoslain nojalla

2.2.1 Kumotun kaivoslain mukainen kunnostamisvelvoite

Koska kaivoslain mukaiset vakuudet koskevat nimenomaisesti joko malminetsinnän jälkitöidenpiteitä tai kaivostoiminnan lopettamisen yhteydessä suoritettavia toimia, on tarpeellista käsitellä kaivoslain nojalla annettavia kunnostamisvelvoitteita, jotta vakuuden käytännönmerkitys voidaan paremmin ymmärtää. Kunnostamisen osalta annettuja säännöksiä tarkastellaan ennen kaivoslain uudistamista sekä nyt voimassa olevan säädöksen nojalla.

Kumotun kaivoslain 51.4 §:n mukaisesti kaivosoikeuden haltijan tuli kaivosoikeuden menettämiseen tai kaivospiiristä luovuttuaan viipymättä saattaa alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon. Samainen yleisen turvallisuuden edellytys toistui myös valtauksen osalta, kun kaivoslain 20.2 §:ssä veloitettiin valtaaja saattamaan alue viivytyksettä yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon valtausoikeuden päätyttyä. Vaikka molemmat säännökset ovat kaivoksen jälkihoitoa koskien varsin niukkoja, on niissä julkisoikeudellinen velvoite, jolloin säännökset ovat verrattavissa muiden lakien mukaiseen pilaantuneen ympäristön puhdistamisvelvollisuuteen.²⁸ Kyseiset jälkihoitoa koskevat velvoitteet eivät kattaneet lainkaan maisemallisia tai ympäristönsuojelullisia näkökulmia, vaan tavoitteena oli nimenomaisesti ihmisten käyttöön sopivan tilan saavuttaminen. Huomiota voi kiinnittää myös siihen, että tavoitteena oli *yleisen turvallisuuden* edistäminen. Vuoden 1943 kaivoslain (kumottu, 273/1943) 47 §:n nojalla kai-

²⁷ Ks. esim. *Hoskin* 2005. Kaivosyhtiöiden ns. velvoitteesta lunastaa paikallisilta asukkailta ja muilta sidosryhmiltä oikeutus harjoittaa kaivostoimintaa eli toisin sanoen ansaita hyväksyntä alueella toimimiseksi, puhutaan yleisesti sosiaalisena toimilupana (*social licence to operate*). *Garcia* 2008, s. 2. Sosiaalinen toimilupa voi aiheuttaa paikallisyhteisön oikeusturvan kannalta ongelman, sillä sosiaalinen toimilupa ei ole varsinainen lupa tai perustu edes sopimukseen kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välillä. Kyseessä on pikemminkin keskinäinen ymmärrys paikallisen väestön sekä kaivosyhtiön kanssa, jossa kaivosyhtiön tehtävänä on toimia vastuullisesti ja tuoda alueelle mm. työllisyyttä kaivostoiminnan myötä. Kaivosalueen väestö puolestaan edesauttaa kaivosyhtiön toimimista alueella keskinäisen lupauksen (esim. valitusprosesseja ei käynnistetä tms.) myötä. Mikäli kaivostoiminta päättyy ennaikaisesti ja odottamattomasti, ei paikallisyhteisöllä ole sopimuksen tuomaa turvaa, jolloin sosiaalisen toimiluvan merkitys alueen asukkaiden näkökulmasta voi loppukädessä olla katteeton. Ks. *Browne – Stehlik – Buckley* 2011.

²⁸ *Tuomainen* 2001, s. 362.

vosoiikeuden loppuessa tai kaivospiiri hylättäessä, kaivoksesta nostettu malmi sekä maanpinnalla olevat rakennukset ja laitteet tuli kaivosoikeuden haltijan korjata kahden vuoden kuluessa. Sen sijaan kaivoksessa olevat rakennelmat ja portaat tuli jättää paikoilleen *kaivoksen varmuudeksi ja turvallisuudeksi*. Kaivoksessa olevat laitteet olivat siten asetettu erityisasemaan, kun kaivosoikeuden haltija ei saanut poistaa niitä, eikä maanomistaja saanut kaivoslain 88 §:n mukaisesti ilman KTM:n lupaa täyttää kaivosta ja jos hän vahingoitti näitä suojeltuja kaivoksen rakenteita, voitiin tätä rangaista. Näin ollen maaomistajan omistusoikeutta oli rajoitettu *yleisen edun* vuoksi.²⁹ Samaiseen pykälään liittyvä valvontasäännös (84.2 §) paljastaa mielenkiintoisen yksityiskohdan liittyen kaivos- tai valtausalueen ennallistamiseen, sillä kyseisen säännöksen nojalla valtauksen tai kaivospiirin haltijan tuli alueen hylättyään tai menetettyään panna alue sellaiseen kuntoon ja siinä määräjassa kuin kauppa- ja teollisuusministeriö *maanomistajan hakemuksesta* määräsi. Mikäli määräystä ei noudatettu, maanomistaja oli oikeutettu teettämään työn valtaajan tai kaivospiirin haltijan kustannuksella. Maanomistajan tuli tehdä ennallistamisvaatimus kahden vuoden kuluessa siitä, kun hän sai tiedon alueen hylkäämisestä tai menetetyksi julistamisesta. Kyseisessä säännöksessä ennallistamisvelvoite perustui siten maanomistajan tahtoon niin halutessaan, joten viranomainen ei voinut vaatia erillistä ennallistamista.

Jälkihoitovelvoite on siten ollut kumotunkin lain nojalla määrättyä mutta kyseisten säännösten avoimuuden takia ongelmaksi muodostuivat etenkin sellaiset tilanteet, joissa oikeussubjektista tuli maksukyvytön, se lakkasi olemasta tai siltä puuttui hallintaoikeus alueeseen. Erityisesti *yleisen turvallisuuden* käsite on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta siitä missä määrin se pitää sisällään pilaantumisriskien huomioimisen.³⁰ Yleisen turvallisuuden käsitteeseen voidaan hakea tarkennusta kaivosten turvallisuusmääräyksiä koskevasta kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä (921/1975, kumottu), jonka 128 §:n nojalla kaivostoiminnan päätyttyä kaivosalue oli saatettava yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Yleisen turvallisuuden edellytyksenä oli päätöksen 129 ja 130 §:ien mukaisten toimenpiteiden suorittaminen. Näin ollen, jos kyseessä oli avolouhos, oli se 129 §:n nojalla aidattava tarkoituksenmukaisella tavalla ja lisäksi alueelle tuli laittaa varoitustaulut. Avolouhoksen sijainti, sen reunojen laatu ja kestä-

²⁹ *Punovuori* 1946, s. 58.

³⁰ *Ekroos ym.* 2010, s. 330.

vyys, vedenpinnan korkeus sekä veden sopivuus ihmisten ja eläinten käyttöön olivat toimenpiteitä määritteleviä tekijöitä. Mikäli maanalaisen kaivoksen yläpuolelle jäi sortumavaarallinen alue, tuli noudattaa soveltuvin osin avolouhusta koskevia määräyksiä. Päätöksen 130 §:n nojalla jätekivikasojen sortuminen tuli estää tai ne tuli tarpeen mukaan aidata. Jätealueen veteläksi jäävä osa tuli kuivattaa tai tällainen alue tuli merkitä varoitustauluin ja tarpeen mukaan aidata. Lisäksi oli huolehdittava, etteivät jätteet aiheuttaneet vaaraa ympäristölle. Kyseisestä säännöksestä voidaan nähdä, että yleinen turvallisuus viittaa ennen kaikkea kaivosalueen järjestämiseen siten, etteivät kaivoksen rakenteelliset tekijät aiheuta turvallisuusriskiä ihmisille tai eläimille. Alun perin kaivosalueen riskitekijöitä ja haittavaikutuksia arvioitiin suhteessa ihmisille aiheutuvien välittömien vaaratilanteiden aiheutumisen osalta. Tämä tarkoitti esimerkiksi juuri kaivoksen rakenteisiin liittyvää sortumavaaraa. Lainsäädännön kehittyessä turvallisuusriskin ohella on ruvettu arvioimaan myös kaivoksen ja sen lähialueen riskitekijöitä terveyden ja ympäristön kannalta. Esimerkiksi kaivosalueen päästöt voivat olla merkittävä riskitekijä lähialueen ihmisille.³¹

2.2.2 Ennallistamisvelvoite kaivoslain uudistamisen myötä

Ennallistamisvelvoitteiden voidaan katsoa olleen ennen kaivoslain uudistamista varsin heikosti säänneltyjä. Nykyisessä kaivoslaissa alueen kunnostamisesta säädetään 143 §:ssä, jonka nojalla kaivostoiminnan harjoittajan tulee viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saattaa kaivos- ja sen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehtia alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suorittaa kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Kaivosoikeuden haltijan on ilmoitettava kaivosaluetta koskevista jälkitoimenpiteistä kaivosviranomaiselle KaivosL 145 §:n nojalla. Tämä lisää viranomaistyötä mutta toisaalta erinäisten lupavaiheiden lisääntyminen ja niiden tarkentuminen siirtää myös vastuuta enemmän kaivosoikeuden haltijalle, jolloin kaivosviranomaisen työmäärä voi vähentyä aiempaan verrattuna.³²

Siitä, millaista laadullista tai teknistä vaatimusta kyseisiin velvoitteisiin liittyy, ei kuitenkaan ole kaivoslaissa erikseen määritelty, eikä siitä olla myöskään asetuksen tasolla ainakaan näillä

³¹ Tuomainen 2001, s. 367–368.

³² HE 273/2009 vp, s. 62.

näkymin säätämässä. Lain esitöistä kyseisen 143 §:n perustelujen kohdalta kuitenkin selviää, että uudet velvoitteet täydentävät YSL 90 §:n nojalla määrättyjä toiminnan lopettamisen jälkeisiä velvoitteita.³³ Kyseisen säännöksen nojalla:

”Luvanvaraisen toiminnan tai 30 §:n 1 momentissa tarkoitetun toiminnan päätyttyä toimintaa harjoittanut vastaa edelleen lupamääräysten tai valtioneuvoston asetuksen mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta. (9.4.2010/253)

Jos toiminnanharjoittajaa ei enää ole tai häntä ei tavoiteta ja lopetetun toiminnan ympäristövaikutusten valvomiseksi on tarpeen tarkkailla ympäristöä, tarkkailusta vastaa toiminta-alueen haltija.

Jos lupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamiseksi tarvittavista toimista, lupaviranomaisen on annettava tätä tarkoittavat määräykset. Asia on käsiteltävä soveltuvin osin kuten lupahakemus. Tarkkailua koskevat määräykset annetaan noudattaen soveltuvin osin, mitä 46 §:ssä säädetään.

Ennen kuin ympäristönsuojelun tietojärjestelmään 65 §:n 1 momentin nojalla rekisteröity toiminta päättyy, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on toimitettava suunnitelma toiminnan lopettamiseksi tarvittavista toimista. (9.4.2010/253)”

Säännöksen 1 momenttia koskevissa lain valmistelutöissä todetaan, että esimerkiksi toimintansa lopettaneesta teollisuuslaitoksesta voi vielä pitkään toiminnan loppumisen jälkeenkin aiheutua jätevesipäästöjä, jonka takia lupamääräyksiä koskien jäteveden johtamista tulisi noudattaa toiminnan lopettamisen jälkeen, kuten myös tarkkailua koskevia määräyksiä.³⁴ Muut momentit koskevat viranomaisen oikeuksia antaa lopettamista koskevia määräyksiä tilanteissa, joissa ympäristöluvassa annetut lopettamista koskevat määräykset eivät ole olleet riittäviä tai ne ovat muutoin puutteellisia. Lisäksi viranomaiselle on annettu oikeus määrätä lopettamiseen tarvittavista toimenpiteistä, jotka voivat koskea esimerkiksi jätehuoltoa tai muuta vastaavaa.³⁵ YSL

³³ HE 273/2009 vp, s. 150.

³⁴ HE 84/1999 vp, s. 88.

³⁵ HE 84/1999 vp, s. 89.

90 §:ssä ei siten määritellä millaisia toimenpiteitä toiminnan päättymisen jälkeen on tehtävä, vaan kyseessä on toiminnanharjoittajan vastuuta koskeva säännös.

Kaivostoiminnan osalta YSL 90 §:llä voitaneenkin katsoa olleen varsin tärkeä asema lakiin perustuvien vastuukysymysten määrittelyn osalta, sillä vanhan kaivoslain aikana itse kaivoslaissa ei toiminnanharjoittajan vastuuta mainittu lain tasolla. Käytännössä toki vastuullisen kaivostoiminnan voidaan perustella kuuluvan hyvien käytäntöjen mukaiseen toimintamalliin mutta uuden kaivoslain mukaisen, kaivostoiminnan lopettamista koskevan, sääntelyn voidaan katsoa olevan olennainen parannus aiempaan kaivoslakiin verrattuna, sillä kaivoslain oma, toiminnanharjoittajan vastuuta koskeva sääntely asettaa kaikki toimijat samanlaiseen asemaan. Toiminnan lopettamisen jälkeistä vastuuta on kaivoslaissa tarkennettu edelleen, sillä alueen kunnostamista koskevien velvoitteiden lisäksi toiminnanharjoittaja on KaivosL 150 §:n nojalla velvollinen seuraamaan toiminnan aiheuttamia vaikutuksia myös kaivostoiminnan päättymisen ja kaivoksen sulkemisen jälkeen. Toiminnanharjoittajan on myös ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

Kumottuun kaivoslakiin verrattuna kaivostoiminnan lopettamista koskevien jälkihoitovelvoitteiden lisäksi myös malminetsintäalueen kunnostamisvaatimuksia on tarkennettu. Kaivoslain 15.1 §:n 1 kohdan nojalla säädetään jälkitoimenpiteistä, joiden mukaan malminetsintäluvan haltijan tulee välittömästi malminetsintäluvan raukeamisen tai peruuntumisen jälkeen saattaa malminetsintäalue yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon, poistaa väliaikaiset rakennelmat ja laitteet, huolehtia alueen kunnostamisesta ja siistimisestä sekä palauttamisesta mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan.³⁶ KaivosL 15.2 §:n nojalla luvanhaltijan tulee tehdä kirjallinen ilmoitus kaivosviranomaiselle ja maanomistajalle, kun jälkihoitotoimenpiteet on suoritettu. Jälkihoitotoimenpiteiden laadullisia määreitä ei yleistä turvallisuutta lukuun ottamatta anneta, jolloin lainsäätäjän tarkoitusta tuleekin hakea hallituksen esityksestä. Sen perusteella todetaan ensiksikin, ettei malminetsinnästä aiheutuvia jälkitoimenpiteitä yleensä voida pitää laajuudeltaan ja laadultaan merkittävinä, elleivät kyseessä ole sellaiset malminetsintäalueet, joilla on tehty suurehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia, koelouhintaa tai näitä vastaavia

³⁶ Kaivoslain malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet kohdistuvat pääasiallisesti geokemiallisen tutkimuksen, timanttikairauksen sekä tutkimusojien ennallistamiseen. *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ohje...*, s. 10.

toimenpiteitä. Luvanhaltija on velvoitettu ennallistamaan vain malminetsinnän aiheuttamat muutokset alueen ympäristössä. Jotta nämä voitaisiin erottaa maanomistajan omista toimenpiteistä ja niiden ympäristö- tai maisemavaikutuksista, malminetsijän tulee tehdä ympäristöselvitys, jolla voidaan rajata malminetsijän ja maanomistajan väliset vastuut. Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteitä sääntelevän KaivosL 15.1 §:n 1 kohdassa asetetuissa tavoitteissa näkyy sekä ympäristön- että maisemansuojelulliset tavoitteet yhdessä kiinteistön omistajan ja muiden haitankärsijöiden oikeuksien turvaamisen kanssa. Velvoitteet ovat siten kumottua kaivoslakia laaja-alaisemmat mutta tämän todetaan olevan tärkeää siitä syystä, että malminetsinnästä harvoin jatketaan varsinaiseen kaivostoimintaan ja tässä vaiheessa luvanhaltija voidaan vielä helposti tavoittaa ja saattaa vastuuseen. Lisäksi kaivosviranomaisen voi velvoittaa KaivosL 156 §:n nojalla, jossa säädetään kaivoslain rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta, luvanhaltijaa täydentämään jälkihoitotoimenpiteitä, mikäli tämä on hoitanut velvoitteensa puutteellisesti.³⁷

2.2.3 Maisemallisten tekijöiden sääntely

Sekä kaivostoiminnan lopettamista että malminetsintäalueen kunnostusta koskevien säännösten perusteella voidaan todeta, että ennallistamisvelvoitteet ovat nykyisellään varsin kattavia verrattuna vuoden 1965 kaivoslakiin. Yleisen turvallisuuden edellyttämä kunto on edelleen yhteinen tekijä kumotun ja nykyisten säännösten nojalla mutta uutena ovat alueiden kunnostus-, siistimis- ja maisemointivaatimukset. Ongelmana voitaneen kuitenkin nähdä se, että näitä yleisiä maisemointi- ja siistimisvaatimuksia ei ole kyseisissä säännöksissä tarkennettu. Ohjetta tavoitellun maisemakuvan tai siistimisen tasosta on haettava muiden kaivoslain säännösten sekä toisten säädösten kautta. Kaivannaisjätealueiden jälkihoidosta säädetään kaivannaisjäteasetuksen 14 §:n nojalla. Yleisemmällä tasolla ennallistamisen osalta, koskien siten muuta kuin malminetsintä- tai kaivosalueen jätealueita, ennallistamistoimenpiteistä voidaan ottaa mallia maa-ainesten ottoalueiden ennallistamiseen liittyen, koska maankäytölliseltä tavaltaan kaivannaismineraalien hyödyntäminen sekä esimerkiksi soran ja murskeen ottaminen muistuttavat läheisesti toisiaan.³⁸ Maa-aineslaissa maa-ainesten ottamisluvan edellytyksenä MAL 3

³⁷ HE 273/2009 vp, s. 83.

³⁸ Ks. maa-ainesten ottamisen luonteesta maa-ainesten oton sääntelyä ja järjestämistä varten laaditut ympäristöministeriön oppaat *Maa-ainesten kestävä käyttö 2009* sekä *Maa-ainesten ottaminen ja ottamisalueiden jälkihoito 2001*.

§:n mukaisesti on se, ettei ottaminen aiheuta kauniin maisemakuvan turmeltumista tai tuhoa luonnon merkittäviä kauneusarvoja tai erikoisia luonnonesiintymiä. Lisäksi MAL 3 ja 4 §:n nojalla maa-ainesten ottamisessa ja ottamispaikkojen sijoittamisessa on huolehdittava siitä, että vaikutukset luontoon ja maisemakuvaan ovat mahdollisimman minimaaliset. Viranomaisen on lisäksi annettava maa-ainesten ottamisluvassa määräyksiä mm. ottamisalueen maisemointia ja siistimistä koskien (MAL 11 §).³⁹

Maisemallisten vaikutusten huomioiminen osana kaivoslain lupaharkintaa olisi lainsäädännön yhtenäistämistavoitteen kannalta tärkeää. Tämä tarkoittaisi, että malminetsintä- ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä voisi olla maa-aineslain tapaan maisemallisten velvoitteiden huomioiminen ja noudattaminen. Kumotun kaivoslain valtausoikeuden nojalla suoritettavien toimenpiteiden tuli kaivoslain 12.2 §:n nojalla suorittaa siten, että niistä aiheutui mahdollisimman vähän vahinkoa tai haittaa – tämän tulkittiin KTM:n hallintokäytännössä tarkoittavan myös maisemallisia haittoja.⁴⁰ Nykyisessä kaivoslaissa malminetsintäluvan haltijan on huolehdittava, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa (KaivosL 11.2 §:n 4 ja 5 kohta). Kyseinen säännös muistuttaa siten MAL 3 ja 4 §:issä säädettyjä velvoitteita. Kaivoslakia koskevasta hallituksen esityksestä selviää, että maisemallisten haittojen aiheuttamiskielto koskee merkittäviä ja muita kuin väliaikaisia haittoja, jotka olennaisesti muuttavat maisemaa. Lisäksi on huomioitava mm. Suomea sitovan Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen (SopS 14/2006) asettamat tavoitteet maisemallisten arvojen vaalimisesta toimenpiteiden ja päätöksenteon yhteydessä, valtakunnallisiin alueidenkäyttöavoitteisiin sisältyvät arvokkaat maisema-alueet, kaavassa osoitetut erityistä maisemallista arvoa omaavat kohteet. Kaivoslain säännöksellä täydennetään luonnonsuojelulain (1096/1996) sääntelyä.⁴¹ Malminetsintäluva voidaan myöntää jos kaivoslain edellytykset täyttyvät eikä

³⁹ Maa-aineslain maisemointivelvoitteilla toteutetaan aiheuttamisperiaatteen mukaista ajatusta siitä, että toiminnanharjoittaja, joka hyötyy maisemallista haittaa aiheuttavasta toiminnasta, on myöskin velvollinen kustantamaan haittojen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet. *Suvantola* 2006, s. 9.

⁴⁰ *Suvantola* 2006, s. 8.

⁴¹ *HE 273/2009 vp*, s. 81. Luonnonsuojelulain velvoitteet tulisi huomioida kaivostoiminnassa ns. läpäisyperiaatteella, joka tarkoittaa sitä, että kaivoslupaa ratkaistaessa on huomioitava luonnonsuojelulain mukaiset kiellot ja velvoitteet. *Hollo* 2008, s. 78. Kumotussa kaivoslaissa muiden lakien noudattamisvelvoitteesta säädettiin kaivoslain 71.2 §:ssä. Nykyisessä kaivoslaissa kaivoslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön säädetään KaivosL 3 §:ssä. Kyseinen säännös on itsessään mielenkiintoinen indikaatio siitä, kuinka kaivoslainsäädäntö on aiempaa selvemmin kiinnitetty osaksi laajempaa sääntelykokonaisuutta. Kumotussa kaivoslaissa ei mainittu mitään muiden laki-

estettä luvan myöntämiseksi ole (KaivosL 45 §). Malminetsintäluvan myöntämisen esteissä (KaivosL 46 §) maisemallisia tekijöitä ei arvioida. Kaivosluvan osalta maisemallisia tekijöitä ei mainita kaivosluvan haltijan velvollisuuksia määrittelevässä säännöksessä (KaivosL 18 §), jonka nojalla toiminnasta ei mm. saa aiheutua huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Kyseistä tavoitetta ei ole määritelty hallituksen esityksessä mutta edellä esitettyyn kumotun kaivoslain tulkintakäytäntöön viitaten haitan määritelmän voitaneen olettaa kattavan myös maisemalliset seikat. Mikäli lupaharkinnan yhteydessä arvioitaisiin, että kaivostoiminnasta aiheutuisi huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia, olisi se KaivosL 48.2 §:n nojalla ehdoton luvan myöntämisestä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin lähinnä isojen kaivoshankkeiden yhteydessä ja tällöinkin useimmiten poikkeuksellisesti, koska kaivosluvan määräyksillä ehdottomat luvan myöntämisestä voidaan yleensä välttää. Haitallisia ympäristövaikutuksia arvioidaan yleisluontoisesti esimerkiksi sen suhteen onko hanke uhka arvokkaan maisema-alueen säilymiselle tai alueen elinkelpoisuudelle.⁴²

Hollon mukaan kaivoslainsäädäntö on kuitenkin malliesimerkki sellaisesta sääntelyn alasta, jossa maisemansuojelliset tekijät joutuvat usein väistymään ”vahvempien” intressien johdosta. Tällöin olisi kuitenkin lähtökohtaisesti huolehdittava siitä, ettei hankkeilla aiheuteta sellaista maisema- tai maaperähaittaa, jota voitaisiin pitää ympäristöllisesti yleisen edun vastaisena.⁴³ Nykyisessä kaivoslaissa tällainen vahvempi intressi näyttää olevan edelleen läsnä, sillä huolimatta siitä, että kaivoslain tavoitteisiin (KaivosL 1 §) on nyt integroitu kestävän kehityksen ja yksityisten etujen huomiointi, painottuu kaivoslaissa edelleen vahvasti elinkeino-oikeudellinen näkökulma. Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten turvaaminen näkyy vahvimmin juuri siinä, että kaivoskivennäisiä voidaan edelleen etsiä jokamiehen oikeuden nojalla ja maa-alueita voidaan tarvittaessa lunastaa yleisen tarpeen nojalla (KaivosL 49 §). Nykytila onkin eräänlainen jatkumo, sillä kaivosmineraalien etsinnän ja hyväksikäytön maksimoinnin turvaaminen kaivoslain nojalla ilmenee jo kaivoslain historiallisesta kehityksestä.⁴⁴ Kun kaivosmineraalien hyödyntämiseen liittyy vahvoja alue- ja kansantaloudellisia painotuksia ja lisäksi mineraali-

en kuin LSL:n yksittäisten säännösten noudattamisvelvoitteesta, kun taas nykyisessä kaivoslaissa muiden lakien soveltamisvelvoitetta koskeva säännös indikoi tarkasti mitä muita säädöksiä kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa on noudatettava.

⁴² HE 273/2009 vp, s. 105.

⁴³ *Hollo* 1991, s. 298.

⁴⁴ Ks. kaivoslain historiallisesta painotuksesta esim. *Komiteanmietintö 14/1957*.

esiintymät ovat lokaatiosidonnaisia, on oletettavaa, että esimerkiksi juuri maisemointiin liittyvillä säännöksillä ei ole haluttu muodostaa estettä mineraalien tehokkaalle hyödyntämiselle. Toisaalta maisemallisten tekijöiden kokonaan huomioimatta jättäminen etäännyttäisi kaivannaissääntelyä yhteiskunnallisesta arvokeskustelusta.

Lähtökohtaisesti on kuitenkin todettava, että malminetsintään ja kaivostoimintaan on uuden kaivoslain myötä kiinnitetty selkeästi huomiota, joka on positiivista kehityskulkua lainsäädännön koherenssitavoitteen kannalta. Kaivoslain maisemointisääntelyssä on kuitenkin vielä tarkistamisen varaa, sillä kuten edellä nähtiin, maisemaan liittyvä sääntely ei ole tarpeeksi selkeästi ilmaistu laintasolla, vaan tulkintaohjetta joudutaan hakemaan hallituksen esityksestä. Lisäksi lainvalmistelutöiden perusteella muodostuu sellainen käsitys, että malminetsinnästä aiheutuviin maisemallisiin vaikutuksiin panostetaan kaivostoimintaa enemmän. Tällainen painotukseen liittyvä epäselvyys voi aiheuttaa tulkinnallista ongelmaa käytännön tasolla esimerkiksi juuri vakuuksien määrän arvioinnin suhteen. Maisemaa koskevien säännösten osalta lainsäätäminen, kuten ei myöskään lainsoveltaminen ole, yksinkertaista, sillä maisemallisten kysymysten osalta ei ole olemassa yhtä absoluuttisesti ja objektiivisesti oikeaa ratkaisua lainsäädännöllisin keinoin, vaan kyse on ennen kaikkea arvo- ja kulttuurisidonnaisista tekijöistä, kuten *Ekroos* toteaa.⁴⁵

⁴⁵ *Ekroos* 1995, s. 398–399.

3 MALMINETSINNÄN JA KAIVOSTOIMINNAN VAKUUKSISTA

3.1 Vakuuksista yleisesti

Kaivostoimintaan liittyvien vakuuksien yleisluontoisia piirteitä voidaan tarkastella erityisesti kansainvälisen käytännön kautta, sillä esimerkiksi Australiassa ja Kanadassa kaivostoimintaan on viranomaisten toimesta liitetty vakuusvaatimuksia jo pidemmän aikaa.⁴⁶ Toiminnanharjoittajan asettamalla vakuudella pyritään varmistamaan, että kaivosalue ennallistetaan toiminnanharjoittajan tai kolmannen osapuolen toimesta sellaiseen kuntoon, että se täyttää asetetut vaatimukset ja ettei kaivosalueesta tule ympäristö-, terveys- ja turvallisuusriskejä sisältävä hylätty kaivos. Vakuus on siten jonkinlainen rahallinen instrumentti tai niiden yhdistelmä, jonka aina-kin teoriassa tulisi taata, että toiminnanharjoittajan esittämän, ja viranomaisen hyväksymän, kaivoksen sulkemissuunnitelman mukaiset toimet rahoitetaan vakuuden turvin.⁴⁷

Vakuuslajeja on useita ja ne voidaan jakaa ”koviin” ja ”pehmeisiin” vakuuksiin. ”Kovia vakuuksia” ovat esimerkiksi käteinen tai sen vastine, kun taas ”pehmeitä vakuuksia” ovat takuut, jotka perustuvat jonkin muotoiseen yritystakaukseen. Kaivosyhtiöiden näkökulmasta vakuuslajeissa tulisi olla valinnanvaraa yritysten erilaisten taloudellisten resurssien huomioimiseksi, sillä eri vakuuslajit ovat kustannuksiltaan varsin erilaisia – ”pehmeät vakuudet” ovat toiminnanharjoittajan kannalta halvimpia, kun taas käteinen on kustannuksiltaan kallein vakuusmuoto. Ns. pehmeitä vakuuksia (kuten takuita) voidaan käyttää tilanteissa, joissa velvoitteiden laiminlyönnin riski on alhainen, jälkihoitosuunnitelma ja kustannusarvio ovat itsenäisesti arvioituja, jälkihoito on lyhytkestoista ja yhtiöllä on riittävät taloudelliset varat takuun käyttöön. Ns. kovien vakuuksien (kuten luottokirjeen ja käteisen) käyttöön päädytään, kun laiminlyönnin riski on korkea, jälkihoidon ajankohtaa ja kestoa ei ole rajattu ja yhtiöllä ei ole luottoluokitusta.⁴⁸ Usein ongelmana onkin se, että viranomaisen näkökulmasta turvatuin vakuusmuoto tarkoittaa toiminnanharjoittajalle epäsuoria kustannuksia, kun vakuuteen sidotut resurssit ovat pois liiketoiminnasta. Vakuusvaroista ei toiminnanharjoittajalle kerry myöskään kunnollista tuottoa ja vakuusinstrumentin hankkimisesta aiheutuu usein suoria kustannuksia.⁴⁹ Vakuusla-

⁴⁶ Ks. kansainvälisestä käytännöstä kaivosvakuuksien osalta esim. *Research on Mine Closure Policy 2002*; *Sassoon 2009*.

⁴⁷ *Cowan – Mackasey – Robertson 2010*, s. 14.

⁴⁸ *Cowan – Mackasey – Robertson 2010*, s. 14.

⁴⁹ *Kievari – Warsta – Ekroos 2009*, s. 7.

jien taloudelliset rasitukset kaivosyhtiöille vaihtelevat vakuustyypeittäin. Toiminnanharjoittajan kannalta olisi siten olennaista, että vakuuslajin valinnassa tulisi olla joustavuutta ja siinä tulisi huomioida rahoitusmarkkinoiden kehittämät uudet vakuuslajit.⁵⁰

Joissakin maissa kaivoksilta vaaditaan, että vakuuden on oltava täysimääräisesti voimassa koko kaivostoiminnan elinkaaren ajan. Vaikka tuottamuvastuuta ja maksuvelvollisuutta voidaan alentaa toiminnan hyvällä etukäteissuunnittelulla ja progressiivisella ennallistamisella kaivostoiminnan ohella, voivat vakuussummat kasvaa hyvinkin korkeiksi.⁵¹ Vakuuden suuruus voi vaihdella muutamista tuhansista dollareista satoihin miljooniin dollareihin riippuen kaivoksen koosta, toiminnan luonteesta ja hankkeen monimutkaisuudesta.⁵² Kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että kaivostoiminnalle tai malminetsinnälle asetettavien vakuuksien aiheuttamat lisäkustannukset ovat suhteessa vähäisiä malminetsinnän ja kaivostoiminnan kokonaiskustannuksiin verrattuna.⁵³ Vakuuden asettamista ei voitane kuitenkaan pitää aivan näin vähäpätöisenä kaivosyhtiöiden näkökulmasta. Jätehuollon vakuusvaatimuksia tutkineessa raportissa, jossa tarkasteltiin mm. kaivannaisjätteiden sääntelyä, todetaan, että kerralla asetettavasta vakuudesta voi muodostua merkittävä alalle pääsyn este. Jos taloudelliset resurssit ovat lisäksi sidottu täysimääräiseen vakuuteen ennen vastuiden syntyä, merkitsee tämä yritykselle merkittävää taloudellisten resurssien vajaatehoista käyttöä.⁵⁴

Määrättäessä vakuutta yksittäiselle hankkeelle, viranomainen voi huomioida erinäisiä tekijöitä päätöksenteon tueksi, joilla voi olla merkitystä lupaharkinnan yhteydessä vakuuslajista ja -summasta päätettäessä:

Kaivosyhtiön toimintahistorian osalta voidaan arvioida, kuinka kokenut kaivosyhtiö on kaivostoiminnan eri vaiheiden osalta. Kuinka yhtiö on hoitanut muita kaivoshankkeitaan sekä toiminnan aikana että lopettamisen yhteydessä? Onko yhtiö noudattanut sille asetettuja velvoitteita toiminnassa olevan kaivoksen osalta? Onko yhtiön omistamalla kaivoksilla sattunut onnettomuuksia tai muita odottamattomia tilanteita? Mikäli kaivosyhtiön toiminta on ollut historian ai-

⁵⁰ *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston...* 2011, s. 2.

⁵¹ *ICMM* 2005, s. 11.

⁵² *Sassoon* 2009, s. 43.

⁵³ *HE 273/2009 vp*, s. 59.

⁵⁴ *Kievari – Warsta – Ekroos* 2009, s. 64.

kana vastuullista, voi vakuusmuodoksi valikoitua jokin pehmeämmistä vakuusvaihtoehdoista tai vakuuden suuruus jää pienemmäksi mitä sellaisten toiminnanharjoittajien yhteydessä, joiden toimintahistoriassa on paljon ongelmia.

Ympäristöjohtamisjärjestelmän osalta arvioidaan sitä, onko yhtiöllä ajantasainen ja toiminnan läpileikkaava ympäristöjohtamisjärjestelmä? Raportoiko yhtiö ympäristövaikutuksistaan julkisesti? Tarkastetaanko ympäristöjohtamisjärjestelmän mukaiset suoritteet ulkopuolisen auditoijan toimesta? Onko yhtiöllä riskinhallintamekanismeja käytössä? Noudattaako yhtiö toimialan hyviä käytäntöjä? Onko yhtiöllä käytössään ISO 14000 ympäristölaatuja järjestelmä? Kaivosyhtiö, jolla on tehokas ja todennettu ympäristöjohtamisjärjestelmä, voi viranomaisen näkökulmasta edustaa jonkinasteista varmuutta toiminnan laadusta ja ennaltavaraantumisen asteesta, jolloin myös vakuusmääräykset voivat jäädä alhaisemmiksi.

Vakavaraisen ja taloudellisesti hyvässä tilanteessa olevan yhtiön kannalta vakuus voidaan määrätä asetettavaksi jonkin takuun muodossa, mikäli nykyinen hanke ei aiheuta varallisuuteen nähden suurta rasitetta; tytäryhtiön tapauksessa emoyhtiön takuu voi olla riittävä. Toista ääripäätä edustavat yhtiöt, jotka ovat pieniä ja joille hanke merkitsee taloudellista rasitetta. Näissä tapauksissa viranomainen voi päätyä hyvin usein vakuuden täysimääräiseen asettamisvelvoitteeseen ”kovilla vakuuksilla”, esim. käteisenä tai luottokirjeenä.

Kaivoksen ja kaivosalueen ominaisuuksilla on merkitystä ympäristöllisten riskitekijöiden arvioinnissa. Metallimalmikaivoksen, joka sijaitsee sellaisella geologisella alueella ja joka on herkkä happamalle valumalle tai jossa ennustetut ovat osoittaneet happaman valuman todennäköisyyden, on osoitettava viranomaiselle, että se pystyy estämään haitallisten päästöjen syntymisen. Vaikka kaivosyhtiö pystyisi osoittamaan haitallisten päästöjen torjunnan, voi viranomainen edelleen vaatia suuremman tai varmemman vakuuden asettamista ja vakuusvaatimukset voivat ulottua kaivoksen jälkihoitoon saakka. Kaivoksen koko ja tyyppi (avolouhos, maanalainen kaivos) vaikuttavat luonnollisesti vakuuden suuruuteen ja mahdollisesti myös vakuuslajiin. Mahdolliset haitalliset ympäristövaikutukset ovat riippuvaisia alueen topografiasta, maaperän rakenteesta, kasvillisuudesta ja ilmasto-olosuhteista. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus vaikuttaa lopettamisen ja ennallistamisen kustannuksiin ja siten vakuuden suuruuteen. Ympäristövaikutusten- ja riskinarviointien tulisi toimia vakuuksien perusteina.

Vakuuden suuruus ja muoto riippuvat viime kädessä edellä mainituista tekijöistä. Yhtiö, joka pärjää kaikilla osa-alueilla hyvin, voi odottaa saavansa pienemmät ja tiukemmat vakuusehdot kuin heikommin pärjäävä kilpailija, sillä yhtiö huolehtii ympäristöriskeistä ja vastuukysymyksistä jo muiden keinojen kautta.⁵⁵

3.2 Malminetsintään ja kaivostoimintaan kohdistuva vakuussäätely kaivoslain ja YSL:n nojalla

3.2.1 Kaivoslain vakuudet

3.2.1.1 Vakuuden asettamista koskeva menettely sekä vakuuslajin ja -summan määrittely

Kaivoslain mukaisista vakuuksista on annettava KaivosL 51.2 §:n 9 kohdan mukaisesti määräykset malminetsintäluvassa. Kaivosluvassa vakuudet ovat puolestaan osa lupamääräyksiä KaivosL 52.3 §:n 6 kohdan nojalla. Kaivoslain 109 §:ssä säädetään malminetsinnän vakuutta (KaivosL 107 §) sekä kaivostoiminnan lopettamista koskevan vakuuden (KaivosL 108 §) asettamisesta koskevasta menettelystä. Menettelysäännöksen nojalla:

”Lupaviranomainen määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa.

Vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava, kun kaivoslupaa tarkistetaan 62 §:n mukaisesti taikka malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa muutetaan 69 §:n mukaisesti tai lupien voimassaoloa jatketaan 61, 63 tai 65 §:n mukaisesti.

Vakuus on asetettava kaivosviranomaiselle, jonka tulee valvoa korvauksen saajan etua vakuuden asettamisessa sekä tarvittaessa toimia vakuuden rahaksi muuttamista ja varojen jakamista koskevissa asioissa.”

Vakuuslaji ja -summa

Kyseisen menettelysäännöksen 1 momentin nojalla vakuuden lajin ja määrän päättää lupaviranomainen. Kaivoslain 33.2 §:n mukaisesti malminetsintä- ja kullanhuuhtontaluvan sekä muun kuin kaivosalueen lunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kai-

⁵⁵ *ICMM* 2005, s. 20–21.

voslupa-asian ratkaisee *kaivosviranomainen*. Kaivoslain 4.1 §:ssä kaivosviranomaiseksi on määritelty Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Sallituista vakuuslajeista ja vakuuden määrästä ei laintasolla ole annettu ohjetta, sillä säännöksessä todetaan vain lupaviranomaisen velvoitteesta päättää vakuuslajista ja vakuuden suuruudesta. Tarkentavaa sääntelyä vakuuslajeista tai -summista ei anneta myöskään malminetsinnän vakuutta koskevassa KaivosL 107 §:ssä. Kaivostoiminnan lopettamiseksi asetettavan vakuuden määrästä ei myöskään säännellä KaivosL 108 §:ssä muutoin kuin toteamalla, että sen on oltava riittävä. Kaivostoiminnan soveltamisesta annettavassa asetusluonnoksessa vakuuden määrittelystä ei ole myöskään tulossa tarkempaa sääntelyä. Vakuutta on asetusluonnoksessa käsitelty asetuksen 13.2 ja 16.2 §:issä, joissa todetaan, että luvanhakija voi malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksen yhteydessä tehdä esityksen KaivosL 107 ja 108 §:ien mukaisen vakuuden määrästä. Koska laintasolla KaivosL 109 § jää melko avoimeksi, on tulkinnalle haettava tukea hallituksen esityksestä. Vakuuden määrittelyssä on otettava huomioon toiminnan laajuus, luonne sekä toimintaa varten annetut lupamääräykset. Malminetsinnän tapauksessa tämä tarkoittaisi erityisesti KaivosL 15 §:ssä säädettyjen jälkihoitotoimenpidevelvoitteiden hoitamisesta aiheutuvien kustannusten arvioimista sekä KaivosL 103 §:ssä tarkoitettua haitan tai vahingon todennäköisyyttä. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että koska jätehuoltoon liittyvä vakuus on katettu ympäristönsuojelulain säännösten nojalla, ei kaivoslain vakuussääntely enää koske tätä, vaan sen on tarkoitus kattaa muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon kuuluvat toimenpiteet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei pystyisi niitä muutoin hoitamaan.⁵⁶

Kun kaivoslaissa ei ole annettu ohjeita vakuussumman määrittelyyn, eikä kaivoslain mukaisesti vakuuskäytännöstä ole vielä saatavilla lupakäytäntöä, voidaan esimerkkiä hakea kansainvälisestä käytännöstä. Vakuussumma voi perustua joko kaivosalueen kokoon tai arvioon kaivostoiminnan lopettamiskustannuksista. Esimerkiksi USA:ssa on yleisesti ollut käytössä menetelmä, jossa vakuussumma määräytyy kertomalla kaivosalueen koko tietyllä kiinteällä yksikköhinnalla. Vaikka menetelmän etuna on sen yksinkertainen hallinnointi, johtaa se usein myös tilanteisiin, joissa toiminnan vaikutukset ja luonne verrattuna alueen laajuuteen eivät kohtaa ja vakuussumma voi siten olla joko liian alhainen tai vastaavasti liian korkea. Jos vakuus asetettu liian alhaiseksi, ei ennallistamistoimenpiteisiin ole välttämättä tarpeeksi varoja ja

⁵⁶ HE 273/2009 vp, s. 134.

tällöin viranomaiset joutuvat rahoittamaan osan toimista. Jotta näin ei kävisi, on vakuuden asettamiseksi myös viranomaisille vähemmän riskialtis menetelmä, jossa vakuussumma määräytyy kustannusarvioiden perusteella, jolloin vakuussumman tarkkuudessa päästään konkreettisemmalle tasolle. Tämä menetelmä tosin tarkoittaa viranomaisen hallinnollisen taakan lisääntymistä, kun vakuus määräytyy yksilöidysti ja kaivosyhtiölle lisämenoerää kustannuslaskelmia laadittaessa.⁵⁷

Jotta kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteitä varten asetettava vakuus osattaisiin määrittellä suuruudeltaan oikein, on olennaista kiinnittää huomiota siihen, kenen velvollisuutena on suorittaa lopettamistoimenpiteitä koskeva kustannusarviointi, sillä arvioidut kokonaiskustannukset toimivat vakuussumman perustana. Mikäli kaivostoimintaan ei lain nojalla sovelleta vakuussääntelyä tai vakuus perustuu suoraan kaivosalueen pinta-alaan, ei lopettamis- ja ennallistamiskustannusten suuruudella tai sillä, mikä taho ne arvioi, ole väliä. Jos vakuuden määrittämisen perustana sen sijaan käytetään kustannusarviolaskelmaa, on tarpeen arvioida, kenen tai minkä tahon tulisi suorittaa kustannuslaskelmat. Kaivostoiminnanharjoittajan suorittamissa laskelmissa voi olla riskinä, että kustannukset aliarvioidaan vakuussumman pienentämiseksi. Tästä syystä useimmissa kaivosvakuutta koskevissa säädöksissä velvoitetaan kustannuslaskelmien teettämiseen ulkopuolisen kolmannen tahon toimesta tai vastaavasti kaivosyhtiöiden tekemät laskelmat on tarkastettava ja hyväksyttävä viranomaisella. Jos kaivosyhtiön laskelmat arvioidaan viranomaisen tahosta liian alhaisiksi, voi viranomaisen määrittellä vakuussumman itsenäisesti. Toinen olennainen vakuussummaa määrittävä tekijä kustannusarvion laatijatahon ohella on se, perustuuko kokonaiskustannusarvio toiminnanharjoittajan itsensä toteuttamiin lopettamis- ja ennallistamistoimiin vai teetetäänkö ne toimeksiantona ulkopuolisella taholla tilanteessa, jossa kaivosyhtiö ei kanna toimista vastuutaan. Jos arviot perustuvat kaivosyhtiön oman työpanoksen käyttöön, jäävät ne usein alhaisemmiksi kuin kolmannen tahon suorittamat toimenpiteet. Jotta tämä kustannusvaikutus osattaisiin huomioida vakuutta määrättäessä, on *hyvien käytäntöjen* mukaista panna täytäntöön sellainen sääntelyjärjestelmä, jossa sekä kustannuslaskelman että sen perustana olevat lopettamis- ja ennallistamistoimenpiteet ovat kolmannen tahon arvioimia ja toteuttamia. Näin varmistutaan siitä, että jos kaivosyhtiöstä tulisi maksukyvytön tai se ei muutoin pystyisi toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä,

⁵⁷ *Otto* 2009, s. 268.

voidaan kaivosalue saattaa kuntoon kolmannen tahon toimesta siihen varatun vakuuden turvin.⁵⁸

Vakuuslajin osalta KaivosL 109 §:ssä mainittua vakuuden lajia on hallituksen esityksessä tarkennettu toteamalla, että asetettava vakuus voi olla esimerkiksi pankkitalletus, pankkitakaus tai vakuutus. Vakuutuksen osalta todetaan, että kyseeseen tulisi lähinnä takausvakuutus, jota voidaan pitää pankkitakaukseen verrattavana vakuusjärjestelynä viranomaisen ollessa edunsaajana. Samalla kuitenkin mainitaan, ettei takausvakuutuksen saatavuudesta ole lainuudistuksen aikaan ollut Suomen markkinoilla varmuutta.⁵⁹ Kaivoslain 109 §:ää koskevissa Tukesin sisäisissä toimintaohjeissa todetaan, että kaivoslain mukaisina hyväksyttävänä vakuusmuotoina voidaan pitää hallituksen esityksen mukaisen pankkitalletuksen, pankkitakauksen ja takausvakuutuksen lisäksi konsernitakausta tai muuta vakuusarvoltaan vastaavaa sitoumusta tai oikeutta.⁶⁰ Jätelain kokonaisuudistuksessa, jossa muutettiin ja täydennettiin myös YSL:n mukaisia vakuussäännöksiä, vakuuslajit ja vakuudenantajatahot olivat erityisen tarkastelun kohteena. Uudistuksen myötä konsernitakaukset sekä yksityisten tahojen tai kuntien antamat takaukset eivät enää kelpaa, vaan vakuudenantajaksi kelpaa vain luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jonka kotipaikka on Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Siinä missä jätevakuuksien asettamisesta oli ennen lain uudistusta mahdollista poiketa osoittamalla jätteenkäsittelyn ja hyödyntämistoiminnan vakavaraisuus, ei tähän enää uuden lainsäädännön myötä ole mahdollisuutta, sillä ainoastaan toiminnan pienimuotoisuus hyväksytään poikkeamisperusteeksi vakuuden osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä vakuuden asettamiseen velvoitettujen toiminnanharjoittajien määrä tulee kasvamaan huomattavasti.⁶¹ Kaivoslain mukaisia vakuuksia käsittelevässä ohjeessa konsernitakaukset ja vakavaraisuuden osoittaminen mainitaan vakuuslajien käsittelyn yhteydessä. Kaivoslaissa ei ole otettu kantaa konserni-

⁵⁸ *Otto* 2009, s. 271–272.

⁵⁹ *HE 273/2009 vp*, s. 134. Kaivoslain uudistamiseksi asetettiin 24.9.1999 kaivoslakityöryhmä, jonka toimikausi ulottui vuoteen 2003 saakka. Työryhmä jätti esityksensä kaivoslain uudistamiseksi 31.1.2003 (Esitys kaivoslain uudistamiseksi. Kaivoslain muutostarpeita selvittävä työryhmä. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003). Esitys ei kuitenkaan johtanut hallituksen esitykseen. Uudistamistyö jäi siten kesken ja 6.4.2005 asetettiin uusi kaivoslakityöryhmä (KAILA), jonka lokakuussa 2008 julkaiseman loppuraportin (Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2008) pohjalta hallituksen esitys kaivoslaiksi (*HE 273/2009 vp*) valmistui.

⁶⁰ *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston...* 2011, s. 4.

⁶¹ *Jätevakuusopas* 2012, s. 5.

takauksen hyväksyttävyyteen, joten Tukesin mukaan konsernitakausta voidaan pitää hyväksyttävänä vakuutena. Tällöin kuitenkin hyväksyttävyyys perustuu takauksen antajan vakavaraisuuden arviointiin.⁶²

Vastuuvakuuden käytöstä kaivoslain mukaisena vakuuslajina hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka sitä periaatteessa voidaankin pitää hyväksyttävänä vakuusmuotona, siihen liittyy erinäisiä ongelmia, joiden vuoksi sen käyttöä vakuutena ei suositella. Vastuuvakuutus on tarkoitettu kattamaan vain ennakoimattomat kustannukset, eikä sitä siten myönnetä ennakoitavien puhdistus- ja ennallistamiskustannusten kattamiseen. Vastuuvakuutuksen ottaja tai vakuutusyhtiö voi myös päättää vakuutuksen milloin tahansa. Vastuuvakuutus ei myöskään kata vakuutuksen ottajan omalle maalle aiheutuvia vahinkoja, joten kaivosalueella tapahtuvien vahinkojen kustannusten kattamiseksi jouduttaisiin joka tapauksessa hankkimaan ulkopuolista rahoitusta. Lisäksi vastuuvakuutuksen ehdot ja sisältö voivat vaihdella vakuutusyhtiöstä riippuen.⁶³ On mielenkiintoista, että vastuuvakuutusta on ylipäätään käsitelty periaatteellisena mahdollisuutena kaivoslain vakuuksien määrittelyssä, sillä jätevakuuksien osalta ympäristöhallinnon antamassa ohjeessa vuodelta 2005 vastuuvakuutusta ei ole hyväksytty sallitaksi vakuuslajiksi.⁶⁴ Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus päätyi vuonna 2003 antamassaan ratkaisussaan (*Vaasan HaO 19.2. 2003 t. 03/0049/2*) koskien toiminnan aloittamislupaa ja sitä koskevaa vakuutta siihen, ettei vastuuvakuutusta voida pitää hyväksyttävänä vakuusmuotona vakuuden realisoimiseen liittyvien käytäntöjen takia, jolloin myöskään ympäristön välittömästä ennalleen saattamisesta ei vastuuvakuutuksen yhteydessä ole takeita.

Vaasan hallinto-oikeuden antamassa ratkaisussa *19.2.2003 t. 03/0049/2* oli kyse tapauksesta, jossa kunnan ympäristölupaviranomainen myöntäessään YSL 28 §:n nojalla ympäristöluvan jäteasemalle, oli antanut myös toiminnan aloittamisluvan muutoksenhausta huolimatta YSL 101.1 §:n mukaisesti katsomalla, että toiminnanharjoittajan vastuuvakuutus voitiin hyväksyä riittäväksi vakuudeksi ympäristön ennallistamiseksi lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen yhteydessä. Ratkaisussa on todettu, että YSL 101.1 §:ää koskien hallituksen esityksessä⁶⁵ esimerkiksi pankkitakaus tai talletustodistus on hyväksyttäviä vakuuksia. Hallinto-oikeus on

⁶² *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston...* 2011, s. 3–4.

⁶³ *HE 273/2009 vp*, s. 134–135.

⁶⁴ *Vakuuden asettaminen jätteen...* 2005, s. 2.

⁶⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp).

kuitenkin katsonut, ettei vastuuvakuutusta voida katsoa YSL:ssa tarkoitetuksi hyväksyttäväksi vakuusmuodoksi, koska vastuuvakuutuksen hyödyntäminen ympäristön ennallistamistilanteissa on riippuvainen vakuutuksen vakuutusehdoista ja edellyttää vakuutusyhtiön päätöstä vakuutuskorvauksen maksamiseksi. Näin ollen vastuuvakuutus ei ole ehdoitta eikä välittömästi turvaamassa ympäristön ennalleen saattamista. Koska vakuus ei ollut asianmukainen, toiminnan aloittamislupa kumottiin.

Vakuuden suuruuden tarkistaminen

KaivosL 109 §:n 2 momentin nojalla viranomainen voi tarvittaessa tarkistaa vakuuden suuruuden, kun kyseessä on kaivoslupaa tarkistaminen (KaivosL 62 §), malminetsintä- tai kaivosluvan muuttaminen (KaivosL 69 §) tai lupien voimassaolon jatkaminen (KaivosL 61 ja 63 §:t). Kaivosluvan yhteydessä tarkistusväli olisi toistaiseksi voimassa olevan kaivosluvan yhteydessä vähintään kymmenen vuoden välein (KaivosL 62.2 §). Mikäli kaivoslupa myönnettäisiin määräaikaisena, olisi sen voimassaolo rajoitettu enintään kymmeneen vuoteen (62.1 §). Tällöinkin tosin välttämättömän yleisen tai yksityisen edun vuoksi lupaa voitaisiin määräajoin tarkistaa (62.2 §). Malminetsintä- tai kaivosluvan muuttamisesta säädetään kaivoslain 69 §:ssä. Sen nojalla lupaa on muutettava joko kaivosviranomaisen omasta aloitteesta, yleistä etua valvovan viranomaisen tai haittaa kärsivän asianosaisen toimesta, jos toiminnasta aiheutuu kaivoslaissa kielletty seuraus tai toiminnan haittavaikutukset poikkeavat olennaisesti lupaharkinnan yhteydessä arvioituista. Toiminnanharjoittajan on haettava muutosta mm. silloin, kun toimintaa on tarpeen muuttaa ja lupamääräykset tulee tällöin tarkistaa. Tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi sen suhteen, onko vakuus aina tarkistettava vai ei, säännöstä kannattaisi tarkentaa siten, että viranomaisella on luvan määräaikaistarkastuksen tai luvan muuttamisen yhteydessä aina velvollisuus tarkistaa vakuuden riittävyys. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen yhtenä edellytyksenä on se, ettei malminetsinnän jatkamisesta aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle (KaivosL 61.2 §:n 4 kohta). Koska yleisen edun määritelmän tulisi kattaa myös maisema-arvot, on malminetsintäluvan harkinnassa nähtävissä myös muita kuin toiminnanharjoittajan intressejä. Kaivosluvan voimassaolon jatkamiseksi kaivostoimintaa voidaan jatkaa, mikäli esiintymää on hyödynnetty tehokkaasti ja sitä voidaan edelleen hyödyntää eikä toiminnanharjoittaja ole rikkonut kaivoslain velvollisuuksia tai lupamääräyksiä (KaivosL 63 §). Kaivostoiminnassa maisema-arvot osana luvan jatkamista

tulevat arvioiduiksi siten sen perusteella, onko kaivosluvan haltija noudattanut KaivosL 18 §:n mukaisia velvoitteita.

Vakuuden edunsaaja

Vakuuden asettamista koskevan menettelysäännöksen 3 momentin perusteella luvan haltijan on asetettava vakuus Tukesille, jonka tehtävänä on toimia korvauksensaajan etua valvovana tahona ja huolehtia siitä, että vakuus voidaan tarvittaessa realisoida. Vakuuden asettamisen yhteydessä on huomioitava, että vakuuden asettaminen vaikuttaa KaivosL 168 §:n nojalla suoraan siihen, milloin malminetsinnän, kullanhuuhdonnan tai kaivostoiminnan saa aloittaa, sillä kyseisen säännöksen mukaisesti toimenpiteiden aloittaminen on oikeutettua vasta lupapäätöksen myöntämisen ja vakuuden asettamisen jälkeen. Lainsäädäntöteknilisest vakuuden asettamisvelvoitteesta säännellään siten vasta kaivoslain loppupuolen muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevien säännösten yhteydessä, vaikka lain esitöissä kyseiseen velvoitteeseen viitataan jo 109.3 § yhteydessä.⁶⁶

Vaikka voidaan esittää, että hyväksyttävän vakuuslajin ja -summan määrittelyyn kaivattaisiin yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaisen lupakäytäntöjen tehostamiseksi, on vakuuksista säättäminen osana kaivoslakia erittäin tervetullut uudistus. Kumotun kaivoslain aikana vain maanomistaja tai alueen haltija pystyi kaivoslain 15.3 §:n nojalla vaatimaan vakuuden asettamista ennen tutkimustöiden aloittamista valtausalueella. Vakuudella olisi katettu valtausalueella tai sen ulkopuolella suoritetun tutkimustyön tai alueiden käytöstä aiheutuvan pysyvän tai ohimenevän vahingon tai haitan synnyttämät kustannukset. Viranomaisella ei siten ollut oikeutta vaatia vakuuksia lain nojalla, vaan vakuuden asettaminen oli riippuvainen maanomistajasta. Kaivosoikeuden haltijaa ei puolestaan velvoitettu lainkaan vakuuden asettamiseen ja käytännössä valtausalueillakin vakuuden asettaminen konkretisoitui kumotun lain aikana vain harvoin – vakuuksia on vaatinut lähinnä Metsähallitus kullanhuuhdontaa valtausoikeuden nojalla harjoittaneilta toimijoilta.⁶⁷ Siten, huolimatta kaivoslain mukaisten vakuuksien sääntelyyn liittyvistä ongelmakohdista, velvoittaa uusi kaivoslaki kaikkia toiminnanharjoittajia ainakin

⁶⁶ Ks. HE 273/2009 vp, s. 135.

⁶⁷ Ehdotus uudeksi kaivoslaiksi... 2008, s. 49.

kaivostoiminnan lopettamisen osalta vakuuksien asettamiseen ja vaikka kaivoskohtaiset lupamääräykset vakuuksien osalta vaihtelevatkin kaivostoiminnan laajuuden ja luonteen mukaan, on vakuussääntely toiminnanharjoittajan ennakoitavissa, kun siitä säännellään lain tasolla sitovasti sen sijaan, että vakuuden asettaminen olisi sopimusperusteista tai kattaisi vain malminetsinnän tai kaivostoiminnan.

3.2.1.2 Vakuus malminetsintää koskien

Kaivoslain 107 §:ssä säädetään malminetsintää ja kullanhuuhdontaa koskevasta vakuudesta:

”Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojan on asetettava vakuus 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.”

Kyseisestä säännöksestä käy ilmi, että vakuus on asetettava mahdollisten vahinkojen ja haittojen aiheuttamien kustannusten sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten. Korvattavia vahinkoja ja haittoja ovat muun muassa omaisuuden vahingoittuminen tai käytön estyminen, omistusoikeuteen perustuvan varallisuusarvoisen edun menettäminen mukaan lukien omaisuuden siirtäminen ja toisenlaiseksi muuttaminen sekä kiinteistön tai investointien arvon aleneminen. Näiden lisäksi myös metsäautotien vahingoittuminen olisi korvattava. Lisäksi korvattaviin vahinkoihin tai haittoihin lukeutuvat erityisiin käyttöoikeuksiin, esimerkiksi rasite- ja nautintaoikeuksiin, liittyvät menetykset. Lisäksi ansionmenetykset esimerkiksi porotalouteen liittyen tai luvalliseen ansiotoiminnan harjoittamisen vaikeutuminen olisi korvattava. Jokamiehen oikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista ei kuitenkaan pidetä vahinkona tai häirtana, eikä sitä tarvitse tällöin korvata.⁶⁸ Malminetsintäluvan mukaisen vakuuden osalta voidaan kuitenkin todeta, että lupaviranomaiselle on jätetty harkintavaltaa sen suhteen kohdistuuko toiminnalle vakuusvaatimus vai ei, sillä vakuus voidaan jättää määräämättä toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annetut lupamääräykset ja luvan haltijan vakavaraisuus huomioiden. Vaikka malminetsintäluvan yhteydessä vakuus voidaan jättää asettamatta, käy lain valmistelutöistä ilmi, että poikkeamis-

⁶⁸ *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston...* 2011, s. 10.

mahdollisuutta vakuuden asettamisvelvoitteesta tulisi tulkita supistavasti, sillä esitöissä todetaan vakuuden asettamisen olevan lähtökohtaisesti aina tarpeellista malminetsintälupaa myönnettäessä. Tämä olisi *välttämätöntä* niissä tilanteissa, joissa etsintäalueella tehdään koelouhintaa, suurehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia tai muita vaikutuksiltaan näihin verrattavissa olevia toimia. Hallituksen esityksen mukainen lainsäätäjän lähtökohtainen tarkoitus sen suhteen, ettei vakuusvaatimuksesta poikettaisi, ei ulotu lain tasolle, sillä KaivosL 107 §:n nojalla vakuudesta voitaisiin luopua toiminnan luonteen ja laajuuden perusteella eli mikäli toiminta on pienimuotoista, eikä maastossa liikuta moottoriajoneuvolla. Lisäksi vakavaraisena voitaisiin pitää automaattisesti julkisyhteisöjä, eikä näiltä edellytettäisi siten vakuuden asettamista. Muiden toimijoiden osalta vakavaraisuusasetta tulisi arvioida omavaraisuusasteen nojalla – pitkään jatkunutta toimintaa voitaisiin pitää osoituksena vakavaraisuudesta, jolloin myös nämä toimijat voitaisiin vapauttaa vakuudesta.⁶⁹ Jäljempänä jätevakuuksien yhteydessä nähdään, että vakavaraisuuteen ja sen vakuutta korvaavaan funktioon suhtaudutaan varsin eri tavalla YSL:n vakuussääntelyn yhteydessä mitä kaivoslain tapauksessa, sillä YSL:n mukaisessa jätevakuusjärjestelmässä vakavaraisuutta ei enää hyväksytä jätevakuutta korvaavana. Toiminnan pienimuotoisuus on edelleen YSL:n jätevakuusjärjestelmässä poikkeamisperuste. Sekä kaivoslain mukaisessa vakuussääntelyssä että YSL:n jätevakuusjärjestelmässä pienimuotoisuutta ei määritellä lain nojalla, eikä tarkoitus käy myöskään ilmi säännöksiä koskevista hallituksen esityksistä. YSL:n mukaista pienimuotoisuuden käsitettä on kuitenkin tarkennettu käytännön ohjeistuksella ja tähän palataan jätevakuuksien käsittelyn yhteydessä.

Malminetsintävaiheesta harvoin edetään varsinaiseen kaivostoimintaan kannattamattomuus- tai muista syistä mutta itse malminetsintää sen sijaan harjoitetaan runsaasti, jolloin jälkihoitotoimenpiteisiin liittyvien velvoitteiden noudattamisen merkitys korostuu. Toisaalta malminetsintä ei ole välttämätön vaihe varsinaista kaivostoimintaa ajatellen, sillä periaatteessa toiminnanharjoittaja voisi hakea kaivoslupaa suoraan ilman erillisiä etsintätöitä tai malminetsintälupaa. Näin kuitenkin harvoin käytännössä edetään.⁷⁰ Tämä johtunee siitä, että malminetsinnällä on yhtäältä keskeinen rooli kaivosteollisuuden tutkimus- ja kehittämistoiminnassa mutta toisaalta se on myös taloudellisesti erittäin riskialtista, sillä vain muutama etsintäprojekti tu-

⁶⁹ HE 273/2009 vp, s. 133–134.

⁷⁰ Pölönen 2012, s. 3, 15.

hannesta johtaa varsinaiseen kaivostoimintaan.⁷¹ Johdonmukaisen lupakäytännön mukainen vakuuden vaatimusedellytys malminetsintätoimenpiteiden aloittamiseksi voitaneen olettaa parantavan ainakin malminetsintään, ja yleisemminkin koko kaivossektoriin, kohdistuvaa sosiaalista hyväksyttävyyttä.

3.2.1.3 Vakuus kaivostoiminnan lopettamista koskien

Kaivostoiminnan lopettamista koskevasta vakuudesta säädetään KaivosL 108 §:n nojalla:

”Kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen.”

Kyseisen säännöksen nojalla kaivosluvan haltijan tulee asettaa vakuus kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkitoimenpiteitä varten, joista säädetään kaivoslain 15 luvussa (KaivosL 142–151 §). Vakuuden tulee olla riittävä huomioiden kaivostoiminnan laatu ja laajuus, lupamääräykset sekä muun lain nojalla vaaditut vakuudet. Lain esitöissä muun lain nojalla vaaditulla vakuudella tarkoitetaan YSL 43 a–c §:ien mukaista jätevakuutta. Kun jätevakuudella katettaisiin jätehuoltoon liittyvät kustannukset, joita toiminnanharjoittaja ei pysty itse hoitamaan, on kaivoslain vakuus tarkoitettu yleisesti kaivostoiminnan lopettamista ja jälkihoitoa varten.⁷² Kaivostoiminnan lopettamiseksi on aina määrättävä vakuus – siinä ei ole poikkeamismahdollisuutta malminetsintäaluetta koskevan vakuuden tavoin (KaivosL 107 §).

Kaivoslain 108 §:ssä ei ole annettu ohjeita vakuuden suuruuden laskemiseksi. Koska kyseessä on kaivosalueen jälkihoitoa ja maisemointia koskeva vakuus, voidaan esimerkkinä tarkastella MAL 12 §:n (463/1997) nojalla annettavaa vakuuskäytäntöä, jonka mukaan:

”Lupaviranomainen voi määrätä, että ennen ainesten ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus 11 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta.

⁷¹ Suomen mineraalistrategia 2010, s. 14.

⁷² HE 273/2009 vp, s. 134.

Lupaviranomainen voi tarvittaessa hyväksyä muutoksen annettuun vakuuteen. Lupaviranomainen voi myös erityisestä syystä määrätä lisävakuuden asettamisesta, mikäli vakuuden ei voida katsoa olevan riittävä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamiseksi.

Vakuuden voimassaolosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. (23.6.2005/468)”.

Maa-ainelain mukaisesta vakuussäännöksestä nähdään, että vakuus ei koske automaattisesti maa-ainesten ottoa, vaan vakuuden asettaminen lupaviranomaisen harkinnassa. Mikäli vakuus määrätään, on se asetettava ennen toiminnan aloittamista. Vakuuden suuruutta voidaan myös tarkistaa ja viranomainen voi määrätä tarvittaessa lisävakuuden, mikäli maa-ainesten ottamisluvassa annettujen velvoitteiden täyttämistä ei muutoin voida varmistua. Ympäristöhallinnon oppaassa on tarkennettu maa-ainelain vakuussäätelyä. Oppaassa todetaan, että vakuus koskee jälkihoidon lisäksi esimerkiksi liian laajan tai syvän ottamisen korjaamiseksi tarvittavia kunnostustoimenpiteitä. Hyväksyttäviä vakuusmuotoja ovat pankki- tai vakuutuslaitoksen antama omavelkainen takaus tai kunnan nimiin tehty pankkitalletus. Vakuus on tarkoitettu varmistamaan, että annetut velvoitteet tulevat suoritetuiksi. Oppaassa kuitenkin korostetaan, että vakuus ei ole ensisijainen tae lupamääräysten asettamien velvoitteiden loppuun saattamisesta, sillä useissa tapauksissa vakuus on jätetty vaatimatta esimerkiksi silloin kun luvan hakijoina on ollut valtion laitos tai kunta. Tällöin on luotettu näiden tahojen vakavaraisuuteen. Koska vakuuksia ei ole pakko vaatia lain nojalla, on valvonnalla hallinnollisena toimenpiteenä selkeästi vakuuksia merkittävämpi rooli luvassa annettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Mikäli vakuus on määrätty, on sen suuruus vaihdellut noin 1 600–6 700 euron välillä hehtaaria kohden. Vakuudet ovat kuitenkin osoittautuneet usein liian pieniksi ja kunta on joutunut kustantamaan jälkihoitotöitä myös omalla kustannuksellaan, jos ottajaa ei ole saatu vastuuseen. Oppaassa korostetaan myös sitä, että vakuuden suuruutta ei tulisi sitoa pelkästään otettavaan ainesmäärään, vaan vakuussumma arvioitaisiin tapauskohtaisesti jälkihoidon ja muiden maa-ainesten ottamisluvan määräysten edellyttämien toimenpiteiden, kuten maisemoinnin, kustannusten perusteella. Kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä ovat siten alueen pinta-ala, korkeuserot, maaston muoto, metsitettävä ala sekä humuskerroksen lisäystarve. Lisäksi toiminnan laatu vaikuttaa luonnollisesti vakuuden määrään – louhinnassa vakuuden määrä on siten usein soranottoa suurempi. Koska yleinen kustannustaso vaihtelee ajan mittaan, on vakuudet myös tarvittaessa määräajoin saatettava ajan tasalle. On myös huomioitava, että sitä mukaa kun luvan haltija suo-

rittää jälkihoitotoimenpiteitä, myös vakuuksia voidaan pienentää vaiheittain. Jos vakuus on määrätty, voidaan se vapauttaa vasta valvontaviranomaisen päätöksellä.⁷³

3.2.1.4 Vakuuden voimassaolo ja vapauttaminen

Malminetsintää ja kaivostoimintaa varten asetettava vakuus on tarkoitettu KaivosL 110.1 §:n mukaisesti malminetsintäalueen jälkitoimenpiteiden aiheuttamien kulujen kattamiseksi, malminetsinnän mahdollisten vahinkojen ja haittojen korvaamiseksi tai kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi. Säännöksen 2 momentin perusteella lupaviranomaisen on vapautettava vakuus, kun luvanhaltija on täyttänyt 1 momentissa vaaditut velvoitteet. Vakuus voidaan vapauttaa myös osittain. Vakuuden vapauttamisesta tehtävästä viranomaispäätöksestä ei KaivosL 162.3 §:n mukaisesti saa valittaa.⁷⁴ Valituskieltoa ei ole perusteltu, vaikka kaivosviranomaisen tekemiin muihin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla KaivosL 162.1 §:n nojalla. Hallituksen esityksestä ei käy myöskään ilmi vakuuden osittaiseen vapauttamiseen liittyvät seikat, jotka viranomaisen tulisi huomioida tehdessään vapautuspäätöstä. YSL:n mukaisessa jätevakuumääräyksessä sellaisissa tilanteissa, joissa jätteenkäsittelytoiminta edellyttää jälkihoitotoimenpiteitä tai seurantaa, vakuuden tulee olla voimassa siihen saakka kunnes arvioitu jälkihoitoaika päättyy. Vakuus voidaan asettaa määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana. Mikäli viranomaisen päättyä vapauttaa vakuuden osittaisena, tulisi tämän varmistua siitä, ettei vakuuden taso putoa merkityksettömälle tasolle toiminnan loppuvaiheessa. Mikäli näin kävisi, ei vakuudesta olisi hyötyä ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta ja sen hallinnolliset kustannukset rasittaisivat toiminnanharjoittajaa turhaan. Jotta tällaisilta tilanteilta, joissa vakuuden tarkoitus vaarantuisi, vältyttäisiin, voitaisiin vakuutta koskevissa lupamääräyksessä esimerkiksi edellyttää pinta-alaperusteisen vakuussumman lisäksi kiinteää osaa jälkitarkkailukustannusten kattamiseksi.⁷⁵

Maa-ainesten ottamista koskevan valtioneuvoston asetuksen (926/2005) 8.2 §:n mukaisesti MAL 12 §:n nojalla määrätyn vakuuden tulee olla voimassa siihen saakka, kunnes kaikki luvan tai sen määräysten edellyttämien toimenpiteiden toteutus on lopputarkastuksessa hyväksytty. Jätevakuuden osalta YSL 43 c §:n 3 momentin nojalla vakuuden on oltava voimassa

⁷³ *Maa-ainesten ottaminen ja ottamisalueiden jälkihoito* 2001, s. 24–25.

⁷⁴ Ks. HE 273/2009 vp, s. 135.

⁷⁵ *Jätevakuusopas* 2012, s. 46.

vähintään kolme kuukautta vakuuden kattamien toimien suorittamisesta ja niiden ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. 4 momentin mukaisesti lupaviranomaisen tulee hakemuksesta vapauttaa vakuus hakemuksesta, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt sille asetetut velvoitteet. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että viranomaisen tulee purkaa vakuutta sitä mukaa, kun toiminnanharjoittaja on suorittanut vakuuden kattamia toimenpiteitä.⁷⁶

Sekä maa-aineslaissa että ympäristönsuojelulaissa on vakuuden osalta sellaista sääntelyä, jolla myös kaivoslain vakuussääntelyn voimassaolosäännöstä voitaisiin tarkentaa. Ainakin toiminnanharjoittajan kannalta vakuuden vapauttaminen sitä mukaa kun toimenpiteitä suoritetaan kaivostoiminnan ohella, on olennainen tarkennus, sillä se vapauttaa sidottua pääomaa. Toisaalta vakuuden vapauttamiseen liittyy lupaviranomaisen kannalta iso vastuu siinä mielessä, että tämän on osattava arvioida vakuuden suuruutta ja vapauttamishetkeä mahdollisiin tuleviin jälkitarkkailuvelvoitteisiin nähden.

3.2.2 YSL:n mukainen jätevakuusvaatimus

3.2.2.1 Vakuussääntely YSL 43 a–c §:ien nojalla

Kaivoslain voimaantulon jälkeen ympäristönsuojelulainsäädäntöä on uudistettu osana jätelain kokonaisuudistusta. Lailla (647/2011)⁷⁷ lisättiin uudet 43 a–c §:t.⁷⁸ Lainmuutoksen jälkeen YSL 42 §:ssä ei enää säädetä jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoimenpiteitä sekä kaivannaisjätteitä koskevasta vakuudesta, vaan näitä koskeva sääntely annetaan YSL 43 a–c §:ssä, joissa

⁷⁶ HE 199/2010 vp, s. 149.

⁷⁷ Lailla 647/2011, joka annettiin 17.6.2011, ympäristönsuojelulakiin tehdyt muutokset ja lisäykset tulivat voimaan 1.5.2012.

⁷⁸ Aiemmin kaivannaisjätteiden vakuuksista säädettiin YSL 42.3 §:ssä, jonka mukaan ”Jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan harjoittajan on lisäksi asetettava toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon järjestämiseksi. Muulta kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintaa harjoittavalta voidaan jättää vakuus tai muu vastaava järjestely vaatimatta, jos tämä on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on pienimuotoista. Kaivannaisjätteen jätealueen toiminnanharjoittajan on asetettava vakuus, jollei se jätteen määrä tai laatu huomioon ottaen ole tarpeeton. Vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Kyseisen muotonsa säännös sai, kun sitä muutettiin (346/2008) kaivannaisjätedirektiivin (2006/21/EY) edellyttämien muutosten vuoksi ja samalla asetuksenantovalta vakuuden osalta ulotettiin koskemaan kaikkia YSL 42.3 §:n mukaisia jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimia (*Kievari – Warsta – Ekroos* 2009, s. 9–10).

säädetään jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavasta vakuudesta (YSL 43 a §), vakuuden määrästä (YSL 43 b §) sekä vakuuden asettamisesta ja voimassaolosta (YSL 43 c §).

Jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä annetuissa lausunnoissa toiminnanharjoittajaa koskevaa vakuussäätelyä sekä kannatettiin että vastustettiin. Vakuusvaatimuksen ulottamista muihin kuin jätteen käsittelijään vastustettiin useassa lausunnossa. Osassa lausuntoja oltiin sitä mieltä, että kaikki olemassa olevat vakuusmuodot tulisi hyväksyä myös jatkossa, kun taas toisten mielestä vakuusmuotoja oli syytä rajata viranomaisen valvonnan helpottamiseksi. Lausuntojen myötä lainuudistuksen jatkovalmistelussa vakuussäätelyn soveltamisen laajentamisesta muihin kuin jätteen käsittelyä harjoittaviin toimintoihin luovuttiin ja vakuusvaatimusten tarkistamiseen liittyviä siirtymäaika säännöksiä pidennettiin.⁷⁹

Vakuuden asettamisesta

YSL 43 a §:n nojalla jätteen käsittelytoiminnalta vaaditaan vakuutta:

”Jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tilanteista joissa ja seikoista, joiden perusteella vakuus voidaan jättää vaatimatta.”

Jätehuollon osalta toiminnanharjoittajan vakuudenasettamisvelvoitteella osoitetaan toiminnanharjoittajan velvollisuus toiminnan yhteydessä aiheutuvien haitallisten vaikutusten ennakointiksi, ennaltaehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Vakuusvaatimus toteuttaa siten YSL 4.1 §:n 1 kohdan mukaista ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatetta.⁸⁰ YSL 43 a §:n nojalla vakuus on pakollinen vain kaatopaikkatoimintaa harjoittavalle, muiden tahojen osalta vakuusvaatimuksesta voidaan poiketa, mikäli vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa olisivat vähäiset jätteen määrän, laadun ja muut seikat huomioiden. Tämä merkitsee vi-

⁷⁹ HE 199/2010 vp, s. 60.

⁸⁰ Kievari – Warsta – Ekroos 2009, s. 14.

ranomaisen lisääntyntä harkintavaltaa ja poikkeamismahdollisuuksien laajentumista aiempaan verrattuna, sillä ennen uudistusta vakuus tuli aina vaatia myös vaarallisen jätteen käsittelyä.⁸¹

Jätevakuusoppaassa todetaan, että jätelain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, milloin kustannuksia voidaan pitää niin vähäisinä, ettei vakuutta tarvitse sen perusteella vaatia. Oppaan mukaan tulkintaohjetta voidaan hakea kumotun YSL 42.3 §:n mukaisesta tulkintakäytännöstä. Kyseisen säännöksen nojalla vakuusvaatimuksesta voitiin poiketa, mikäli toiminnan katsottiin olevan pienimuotoista.⁸² Poikkeamisperustetta on siten muutettu ainakin termillisesti korvaamalla toiminnan pienimuotoisuus lopettamistoimenpiteiden kustannuksilla. Käytännössä nämä lienevät sama asia, sillä toiminnan pienimuotoisuutta voidaan annettujen ohjeiden perusteella tarkastella toimintaan kohdistuvana kokonaisharkintana, jossa huomioidaan toiminnan taloudellinen laajuus, jätteen määrä sekä toiminnan ympäristövaikutukset. Toiminnan pienimuotoisuuden arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, että ”pienimuotoisuus” on suhteutettava YSL 28 §:n 4 kohdassa määriteltyyn lupakynnykseen, jonka perusteella vain ”laitos- tai ammattimainen” toiminta on luvanvaraista. Tämä huomioiden ”pienimuotoisen” toiminnan yläraja on siten lähtökohtaisesti melko korkealla.⁸³ Kaivannaisjätteen osalta on kuitenkin huomioitava, että kaivannaisjätealue vaatii YSA:n nojalla ympäristöluvan, joten sen osalta poikkeamisperusteena ei voi olla lupakynnyksen alittuminen. *Jätevakuusoppaassa* on kiinnitetty huomiota siihen, että jätelain uudistuksen myötä mahdollisuus poiketa kaivannaisjätealuetta koskevasta vakuudesta jätteen määrän tai laadun perusteella, ei enää ole mahdollista, sillä YSL 42.3 §, jossa kyseisestä poikkeamisperusteesta säädettiin, kumottiin. Näin ollen YSL:n nojalla ainoa kaivannaisjätealuetta koskevan vakuuden poikkeamisperuste voisi sisältyä mahdolliseen YSL 43 a §:n nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen, jossa säädettäisiin tilanteista, joissa vakuutta ei vaadita.⁸⁴ Kaivannaisjätealueen vakuudesta säädetään kuitenkin myös kaivannaisjäteasetuksessa, jonka 1.2 §:n nojalla kaivannaisjätealueen vakuutta ei tarvitse määrätä, mikäli kyseessä on pysyvän jätteen kaivannaisjätealue.

⁸¹ HE 199/2010 vp, s. 148.

⁸² *Jätevakuusopas* 2012, s. 11.

⁸³ *Kauppila – Kosola* 2005, s. 15.

⁸⁴ *Jätevakuusopas* 2012, s. 12.

Vakuuden suuruus

Vakuuden määrän arvioinnista säädetään YSL 43 b §:n nojalla:

”Vakuuden on oltava riittävä 43 a §:ssä säädettyjen toimien hoitamiseksi ottaen huomioon toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset. Kaatopaikan vakuuden on katettava myös kaatopaikan sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta sekä muusta jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta, jollei toiminnanharjoittaja osoita muuta riittäväksi. Kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan.

Ympäristöluvassa on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää kaatopaikan ja muun pitkäaikaisen toiminnan vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen arviointihetkellä aiheuttaisi.

Valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta ja kerryttämisestä. Pienimuotoisia toimintoja varten vakuuden määrä voidaan säätää kiinteäksi summaksi, joka voi olla enintään 10 000 euroa.”

YSL 43 b §:n 1 momentin nojalla jätteen käsittelyä harjoittavan toimijan on asetettava suuruudeltaan sellainen vakuus, joka kattaa asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamisesta aiheutuvat kustannukset. Kaivannaisjätealueen osalta vakuuden on lisäksi katettava jätealueen vaikutusalueella olevan maa-alueen kunnostaminen *tyydyttävään* tilaan. Hallituksen esityksessä ei ole tarkennettu vakuussumman määrän laskemista mutta tästä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. *Jätevakuusoppaassa* todetaan, että kaivannaisjätealueen kunnostamiseksi asetettava vakuus sekä kaatopaikkoja koskeva velvoite, jonka mukaan kaatopaikkojen vakuuden olisi katettava sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta aiheutuvat kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta, jollei toiminnanharjoittaja osoita muuta riittäväksi, ovat jätevakuuksien osalta erityismääräyksiä. Kaatopaikkojen ja muiden pitkäaikaisten toimintojen, kuten kaivannais-

jätteiden jätealueiden, vakuusmäärät kasvavat huomattavan suuriksi jätteen volyymin ja toiminnan pitkäkestoisuuden vuoksi. Näille vakuuksille on ominaista, että niitä kerrytetään ja puretaan toiminnan elinkaaren ja toteutettujen toimien mukaisesti.⁸⁵

YSL 43 b §:n 2 momentin nojalla vakuuden määrän on koko ajan vastattava mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen arviointihetkellä aiheuttaisi. Vakuuden suuruus voidaan lupamääräyksellä sitoa jätealueen pinta-alaan, jolloin vakuuden määrä kasvaa vuosittain jätealueen laajennuksen mukaisesti. Hallintokäytännössä pinta-alan lisäksi vakuuden määrää on arvioitu jätteen haitallisuuden nojalla. Vakuus on ollut sitä suurempi mitä haitallisemmasta jätteestä on kyse, sillä tällöin myös jälkihoitokustannukset ovat haitattomampaa jätealuetta korkeammat.⁸⁶

Lupakäytäntöjen perusteella esimerkiksi rikastushiekka-altaiden sulkemiskustannukset ovat annettujen lupapäätösten mukaisesti arvioitu 0,6–3,0 euron suuruiseksi neliötä kohden. Läjitysalueen pinta-alan ohella toisena vakuuden suuruuden laskentaperusteena etenkin kaivosteollisuuden lupapäätöksissä, on käytetty jätteen määrään perustuvia kustannuksia. Tällöin vakuuden perusteena on esimerkiksi ollut 0,1 euroa per kuutio läjitettävää kiveä tai 1,5 euroa läjitysalueen neliötä kohden. Laskentatavan valinta vaikuttaa huomattavasti vakuuden suuruuteen. Vakuus on vaihdellut sivukiven läjitysalueen pinta-alaan suhteutettuna 1,5 ja 7 euron välillä neliötä kohden, jolloin vakuus on suurimmillaan yli viisinkertainen pienimpään laskentaperusteeseen nähden. Kaivosteollisuuden kaivannaisjätealueiden vakuussummat ovat lupamääräysten perusteella suuria johtuen jätteeksi luokiteltavan kiviaineksen suuresta määrästä. Tarkastelussa käytetyn 15 lupapäätöksen perusteella vakuuksien keskiarvoksi tuli vajaa 215 000 euroa kaivosta kohden ja mediaani oli 23 000 euroa.⁸⁷

Jätevakuusoppaassa on annettu ohjeelliset suositukset pinta-alaperusteisten vakuuksien määrästä. Suositusten perusteella ympäristön kannalta haitattoman kaivannaisjätealueen vakuus-

⁸⁵ *Jätevakuusopas* 2012, s. 29.

⁸⁶ *Jätevakuusopas* 2012, s. 30, 45.

⁸⁷ *Kievari – Warsta – Ekroos* 2009, s. 31.

summa voisi olla 0,5–3 euroa neliötä kohden, kun taas ympäristölle haitallisen kaivannaisjätteen osalta vakuus olisi 5–7 euroa neliöltä.⁸⁸

Sallitut vakuuslajit ja vakuuden voimassaolo

YSL 43 c §:n nojalla säädetään vakuuden asettamisesta ja voimassaolosta:

”Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset 43 a §:ssä säädetystä vakuudesta ja sen asettamisesta. Vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun toimivaltaisen valvontaviranomaisen eduksi ennen toiminnan aloittamista. Kaivannaisjätteen jätealuetta koskeva vakuus on asetettava ennen kuin jätealueelle ryhdytään sijoittamaan kaivannaisjätettä.

Vakuuden on oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määräväleihin toistuvasti uusittuna vähintään kolme kuukautta vakuuden kattamien toimien suorittamisesta ja niiden ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, uusiminen on tehtävä ennen edellisen vakuuskauden päättymistä. Kaatopaikan vakuuden on oltava voimassa kaatopaikan sulkemisen jälkeisen tarkkailun ja muun jälkihoidon päättymiseen saakka.

Lupaviranomaisen on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt sille säädetty tai määrätty velvoitteet. Vakuus voidaan vapauttaa myös osittain.”

Jätevakuudesta määrätään siten osana ympäristöluvan mukaisia lupamääräyksiä. Huomionarvoista on se, että siinä missä kaivoslain vakuuden yhteydessä kaivosviranomaisen määräsi vakuuslajista ja vakuuden suuruudesta osana kaivoslupaa KaivosL 109 §:n mukaisesti, ei viranomaisella eli kaivosten tapauksessa AVI:lla ole oikeutta määrätä käytettävästä vakuuslajista. Viranomaisen voi vain velvoittaa lupapäätöksessä toiminnanharjoittajaa asettamaan jätevakuuden toimivaltaisen viranomaisen eduksi.⁸⁹ Jätevakuuksia käsittelevässä ympäristöhallinnon

⁸⁸ *Jätevakuusopas* 2012, s. 32.

⁸⁹ *HE 199/2010 vp*, s. 148.

oppaassa todetaan, että aikaisempaan oikeustilaan verrattuna vakuussääntely on huomattavasti tarkentunut, sillä uudistuneessa sääntelyssä on otettu selkeä kanta siihen, mitkä vakuustyyppit täyttävät ne edellytykset, joita sekä jätelain että YSL:n mukaisilta vakuuksilta vaaditaan. Lähtökohtaisesti kaikki lainsäädännössä mainitut vakuusmuodot on viranomaisten ja ympäristönsuojelun näkökulmasta arvioitu riittävän varmoiksi, luotettaviksi, helposti realisoitaviksi ja siten mahdollisimman pienin toimenpitein valvottaviksi. Viranomaisella ei vakuussääntelyn tarkentuessa ole toimivaltaa määrätä käytettävästä vakuusmuodosta, vaan jatkossa sopivan vakuusmuodon valinta tulee olemaan pääsääntöisesti toiminnanharjoittajan itsensä valittavissa.⁹⁰ Ennen jätevakuussääntelyn uudistamista, konsernitakaus, yksityisen henkilön antama takaus sekä kunnan antama vakuussitoumus olivat hyväksyttäviä vakuuslajeja. Uudistuksen myötä näitä vakuuslajeja ei pidetä enää hyväksyttävinä, sillä konsernitakaus ja yksityisen henkilön antama takaus edellyttävät viranomaisen toimesta jatkuvaa vakavaraisuuden arvioimista ja seuranta.⁹¹ Ennen uudistusta yhdeksi vakuusmuodoksi hyväksyttiin myös toiminnanharjoittajan vakavaraisuus. Nykyisessä sääntelyssä vakavaraisuuden osoittamista ei enää sallita vakuuden korvaavana muotona, sillä vakavaraisuuden seuranta ja valvonta on viranomaisen kannalta erittäin työteliästä, jonka vuoksi vakavaraisuudesta poikkeamisperusteena on luovuttu: poikkeamisperusteet on uudistuksen myötä sidottu toiminnan lopettamisajankohdan vakuudella katettavien kustannusten määrään. Vakavaraisuusarvioinnista luopumisen yhtenä tarkoituksena on pyrkimys aikaisempaa yhtenäisempään ja tasapuolisempaan hallintokäytäntöön.⁹²

Tapauksessa *KHO 2010:80* käsiteltiin nimenomaisesti takausvakuutuksen kelpoisuutta vakuudeksi ja sitä voidaankin pitää merkittävänä ratkaisuna viranomaisen lainsoveltamisen kannalta, kun eri vakuuslajien soveltuvuutta mietitään malminetsintä- tai kaivosluvan yhteydessä.

Ratkaisussa *KHO 2010:80* oli kyse YSL 42.3 §:n mukaisesta jätevakuuden asettamisesta kaivos-toiminnalle. Ympäristölupavirasto oli kaivokselle myöntämässään ympäristöluvassa määrännyt, että kaivostoiminnan harjoittajan tuli asettaa jätehuollon asianmukaiseksi varmistamiseksi YSL 42.3 §:n mukainen vakuus silloiselle ympäristökeskukselle (nyk. ELY-keskus) joko omavelkai-

⁹⁰ *Jätevakuusopas* 2012, s. 17.

⁹¹ *HE 199/2010 vp*, s. 148.

⁹² *Jätevakuusopas* 2012, s. 6, 11, 13.

sena pankkitakauksena, jossa edunsaajana oli alueellinen ympäristökeskus, tai pankkitalletus. Kaivostoiminnan harjoittaja oli lupamääräyksen saatuaan hakenut siihen muutosta, jossa mahdollistettaisiin hyväksyttävinä vakuusmuotoina myös muunlainen vakuus, kuten takausvakuutus. Kaivostoiminnan harjoittajan tekemän valituksen perusteella hallinto-oikeus muutti lupamääräystä siten, että omavelkaisen pankkitakauksen tai pankkitalletuksen lisäksi suomalaisen tai ulkomaalaisen vakuutuslaitoksen antama takaus tai takuu, esimerkiksi takausvakuutus, jossa edunsaajana on valvontaviranomainen, voidaan hyväksyä vakuudeksi. Takausvakuuden ehdoiksi asetettiin se, että takausvakuutuksen tuli olla ns. first demand -takuu, jonka yksilöidyn euromäärän takuun antajan tuli suorittaa edunsaajalle tämän ensimmäisestä vaatimuksesta. Takauksen tulee olla voimassa koko toiminnan ajan ja takauksen irtisanomisajan on oltava vähintään 12 kuukautta. Irtisanomisesta on tehtävä kirjallinen ilmoitus valvontaviranomaiselle. Viranomaiselle on ilmoitettava myös takauksen ehtoihin ja voimassaoloon sekä vakuuslajiin liittyvistä muutoksista.

Alueellisen ympäristökeskuksen tilalle tullut ELY-keskus teki valituksen KHO:oon hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituksessaan ELY-keskus vaati päätöksen kumoamista ja lupamääräyksen palauttamista ympäristölupaviraston mukaiseen määräykseen tai vaihtoehtoisesti lupamääräyksen muuttamista sellaiseksi, että vakuuden voimassaolosta, realisoitavuudesta sekä luotettavuudesta voitaisiin kaikissa tilanteissa varmistua. Jotta nämä voitaisiin varmistaa, ELY-keskuksen mukaan vakuuden tulisi olla vain sellaisen rahoituslaitoksen antama, jota suomalainen rahoitusvalvontaviranomainen voisi valvoa. Takausvakuutuksen osalta ELY-keskus katsoi, ettei first demand -takauksella voitaisi turvata riittävästi kaivostoiminnan harjoittajan pitkäaikaisia jälkihoitovelvoitteita.

KHO hylkäsi ELY-keskuksen tekemän valituksen katsomalla, että first demand -tyyppinen takuu voidaan hyväksyä yhtenä vakuuslajin muotona ja että YSL:n mukaisen jätevakuuden riittävyys ja asianmukaisuuden kannalta sillä ei ole merkitystä harjoittaako vakuusjärjestelyn osapuoli toimintaa Suomessa tai harjoittaako se sitä sivuliikkeenä. Ratkaisuaan KHO perusteli sillä, että takausvakuutus on kansallisen ympäristöhallinnon omissa julkaisuissa hyväksytty jo pidemmän aikaa vakuuslajiksi. Osapuolen sijoittumisen kannalta puolestaan asiassa on huomioitava SEUT⁹³ 56–62 artiklan mukaiset määräykset palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä se, että pankki- ja vakuutustoimintaa koskevia rahoituspalveluja valvotaan Suomessa osana EU-jäsenmaissa noudatettavaa valvontaa. Sen lisäksi, että KHO pidätti hallinto-oikeuden päätöksen

⁹³ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47.

ennallaan, velvoitti se myös ELY-keskuksen korvaamaan osan kaivostoiminnanharjoittajan oikeudenkäyntikuluista.

Kyse on siten jätevakuudesta ja siitä mitkä vakuuslajit voidaan hyväksyä asianmukaisiksi vakuusmuodoiksi. *Soft law* lähteiden merkitystä vakuuksien määrittelyssä käsitellään työssä myöhemmin mutta tässä yhteydessä on paikallaan mainita, että kyseisessä ratkaisussa merkittävää on se, että KHO on perustellut kantansa takauksien hyväksyttävyydestä soft law lähteissä esitettyjen käytäntöjen nojalla. Toinen merkittävä seikka on se, että ratkaisun myötä kaivosyhtiöiden toimintamahdollisuuksia vakuuksien hankkimisen ja rahoituksen suhteen parannettiin olennaisesti, sillä ratkaisussa otettiin kantaa EU:n perustamissopimusten mukaiseen palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja siihen, ettei rahoituslaitoksen kotoperäisyysvaatimusta voida asettaa viranomaisen valvontatehtävän helpottamiseksi. Kyseinen seikka on yhteydessä myös siihen, että oikeudenkäyntikulujen osalta KHO katsoi ELY-keskuksen tehneen asiassa virkavirheen, jolloin hallintolainkäyttölain (586/1996) 74.2 §:n mukaisesti se voitiin määrätä korvaamaan kaivosyhtiön oikeudenkäyntikulut. KHO katsoi, että ELY-keskus perusti valituksensa ja siinä esitetyt vaatimukset virheellisiin käsityksiin siitä, että vakuusjärjestelyjä voitaisiin rajoittaa vain kotimaisten toimijoiden antamiksi. Ratkaisun merkitys on kuitenkin siinä, että kuten jätevakuuksien käsittelyn yhteydessä nähdään, takausvakuutus on nykyään YSL 43 c §:ssä hyväksyttävä vakuuslaji. Koska takausvakuutus on hyväksytty siten oikeuskäytännössä ja myös YSL:n nojalla sallittavaksi vakuudeksi, voidaan olettaa, että myös kaivoslain mukaisia vakuuksia määrättäessä takausvakuutusta voidaan käyttää hyväksyttävänä vakuusmuotona, kun sen soveltuvuutta ei myöskään kaivoslakia koskevien lainvalmistelutöiden perusteella kyseenalaista.

Alla on esitetty Talvivaaraa koskevien ympäristölupamääräysten mukaiset vakuusvaatimukset jätealueita ja toiminnan aloittamislupaa koskien.

Talvivaaran kaivosta koskevassa ympäristöluvassa Talvivaara määrättiin sekä jätehuoltoa että toiminnan aloittamista muutoksenhausta huolimatta koskevan vakuuden asettamiseen. Kaivos-toiminnan alkaessa jätealueiden tarkkailun ja suotovesien käsittelyn varmistamiseksi oli oltava asetettuna 1 000 000 euron suuruinen vakuus. Lisäksi kaivostoiminnan alkaessa yhtiön tuli asettaa vakuus kaatopaikkojen jälkihoidon varmistamiseksi. Jälkihoitoa koskeva vakuus on vuosit-

tain tammikuun alussa tarkastettava vakuuserä, jonka summa määräytyy alla olevan kuvion 1 perusteella, jossa eri jätelajeille on annettu erilliset summat sijoitettua jäteneliometriä kohden.

Kaatopaikka-alue	Vaadittava vakuus €/m ²
1. vaiheen liuotusalue	7
Sivukivialueet	7
2. vaiheen liuotusalue	7
Kipsisakka-allas	7
Ongelmajätteen kaatopaikka	30

Kuvio 1 Vakuuden määrä eri jätelajeille

Lupapäätöksessä on esimerkkinä annettu 100 hehtaarin suuruinen 1. vaiheen liuotusalue (vaadittava vakuus 7 euroa/neliometri) ja 45 hehtaarin sivukivialue (vaadittava vakuus 7 euroa/neliometri), jolloin vakuus olisi 10 150 000 euroa. Vakuuden arviointia on perusteltu siten, että läjitysalueita koskeva vakuus on määrätty siten, että se kattaa jätealueiden muotoilu- ja sulkemiskustannukset sekä jälkihoidon aikaisen tarkkailun, vesien käsittelyn ja seurannan kustannukset, mikäli toiminnanharjoittaja ei itse pysty vastaamaan velvoitteistaan. Vakuussummaa arvioitaessa on otettu huomioon, että kaatopaikka-alueiden muotoilut ja pinnan kiilaukset on tehtävä lupamääräysten mukaisesti viipymättä täyttötoiminnan edetessä, jolloin muotoilutöiden tarve on vähäinen. Jos toiminta aloitettaisiin muutoksenhausta huolimatta luvassa määrättyjen ehtojen mukaisesti, hakijan tuli asettaa 4 000 000 euron suuruinen vakuus töidenaloittamisluvan osalta. Tämä vakuus kattaa ympäristön ennalleen saattamisen tai mahdollisten vahinkojen korvaamisen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen varalta. Sekä jätealueen jälkihoidon että töiden aloittamista koskevat vakuudet tuli asettaa Kainuun ympäristökeskukselle (nyk. ELY-keskukselle) joko omavelkaisena pankkitakauksena, jonka edunsaajana on ympäristökeskus, tai pankkitalletuksena. Vakuutta voidaan hakea palautettavaksi tehtyjen toimenpiteiden perusteella Kainuun ELY-keskukselta.⁹⁴

Lupapäätöksestä nähdään, että viranomaisen on arvioinut vakuuden määrän pinta-alaperusteisesti valmiin vakuustaulukon mukaisesti. Vakuus on vuotuinen, joka tarkoittaa sitä, että lupaviranomaisen tulisi tarkastaa vakuuden suuruus joka vuosi. Vakuuden vuosittaisella tarkastamisella varmistetaan, että vakuus vastaa joka vaiheessa tekemättä olevia todellisia sulkemiskustannuksia.⁹⁵ Vuonna 2010 jätevakuuden suuruus oli 24,5 miljoonaa euroa.⁹⁶ Lupapäätöksen mukaisesti viranomaisena toiminut Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto (nyk.

⁹⁴ *Talvivaaran kaivoksen...* 2007, s. 154, 170, 178.

⁹⁵ *Talvivaaran kaivoksen...* 2007, s. 171.

⁹⁶ *KHO 2010:80.*

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto), on määrännyt hyväksyttäväksi vakuudeksi joko omavelkaisen pankkitakauksen tai pankkitalletuksen. Edellä jätevakuuksien tulkintaohjeiden yhteydessä mainittiin, että viranomaisella ei ole oikeutta määrätä mitä vakuuslajia toiminnanharjoittajan tulee käyttää. Talvivaaran ympäristöluvasta nähdäänkin, että viranomaisen on ilmoittanut sallitut vakuuslajit muttei antanut ehdotonta määräystä, mitä vakuusmuotoa yhtiön tulisi käyttää. *KHO 2010:80* ratkaisussa kyseessä olikin juuri hyväksytyjen vakuuslajien osalta tehty valitus, kun toiminnanharjoittaja halusi käyttää vakuutena takausvakuutusta.

3.2.2.2 Vakuussäätely kaivannaisjätedirektiivin nojalla

Kaivannaisjätedirektiivin tavoitteita kuvaavan artiklan 1 mukaisesti direktiivissä vahvistetaan toimenpiteet, menettelyt ja ohjeet kaivannaisteollisuuden jätehuoltoon koskien. Näiden toimien tarkoituksena on torjua ja vähentää kaivannaisjätteiden haitallisia vaikutuksia ympäristöön – erityisesti veteen, ilmaan, maaperään, eläimistöön ja kasvistoon – sekä maisemaan. Lisäksi toimilla pyritään minimoimaan jätteiden ihmisten terveydelle aiheuttamia riskejä. Direktiivin artiklan 2 nojalla direktiiviä sovelletaan sellaisten jätteiden huoltoon, jotka ovat syntyneet mineraalivarojen etsinnässä, louhinnassa, rikastuksessa ja varastoinnissa sekä louhosten toiminnassa.⁹⁷ Direktiivi sisältää lisäksi erityissäännökset kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmas- ta, kaivannaisjätteen jätealueiden perustamisesta ja hoitamisesta, jätealueisiin liittyvistä vakuuksista ja toimista suuronnettomuuden vaaran torjumiseksi.⁹⁸

Kaivannaisjäteasetuksen 10 §:ssä säädetään kaivannaisjätteen jätealuetta koskevasta vakuudesta:

”Kaivannaisjätteen jätealuetta koskeva ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentissa tarkoitettu vakuus on asetettava ennen kuin jätealueelle ryhdytään sijoittamaan kaivannaisjätettä. Vakuuden on oltava lajiltaan helposti realisoitava ja määrältään riittävä tässä asetuksessa säädettyjen vaatimusten ja jätealueen toimintaa koskevien lupamääräysten sekä jätealueen jälkihoitoa ja tarkkailua koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Vakuudella on myös voitava kattaa kustannukset, jot-

⁹⁷ EUVL, N:o L 102, 11.4.2006, s. 19.

⁹⁸ *HE 34/2008 vp*, s. 3. Kaivannaisjätedirektiivin vakuuksien määrittelystä ja tarkemmasta ohjeistuksesta *MonTec 2007*.

ka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan.

Vakuuden määrä on arvioitava liitteen 5 mukaisesti ottaen huomioon erityisesti jätealueen luokitus, sijoitetun jätteen ominaisuudet ja maa-alueen tuleva käyttö. Lisäksi on otettava huomioon, että vakuudella katettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen. (24.9.2009/717)

Ympäristöluvassa määrätty valvontaviranomainen voi vapauttaa ja palauttaa vakuuden osittain tai kokonaan sitä mukaa kun kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamista, jälkihoitoa ja sen vaikutusalueella olevaa maa-aluetta koskevat toimet on suoritettu.”

Kaivannaisjäteasetuksen liitteessä 5 (717/2009) säännellään kaivannaisjätteen jätealuetta koskevan vakuuden määrän arvioinnista seuraavasti:

”Jätealuetta koskevan vakuuden määrä on arvioitava tämän liitteen mukaisesti seuraavien tietojen tai seikkojen perusteella:

1. Jätealueen todennäköiset vaikutukset ympäristöön ja ihmisen terveyteen.
2. Jätealueen kunnostamistarve, mukaan lukien sen tuleva käyttö.
3. Sovellettavat ympäristönormit ja ympäristötavoitteet, mukaan lukien jätealueen fyysinen vaurio, maaperän ja vesien laatua koskevat vähimmäisvaatimukset sekä epäpuhtauspäästöjen enimmäispitoisuudet.
4. Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat tekniset toimet, erityisesti jätealueen vaurion varmistamiseksi ja ympäristövahinkojen rajoittamiseksi toteutettavat toimet.
5. Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet jätealueen käytöstä poistamisen aikana ja sen jälkeen, mukaan lukien tarvittaessa maan kunnostaminen, jälkihoito ja seuranta sekä biologisen monimuotoisuuden palauttamiseen liittyvät toimet.
6. Vaikutusten ja niiden lieventämiseksi tarvittavien toimien arvioitu kesto.
7. Riippumaton ja pätevä arvio kustannuksista, jotka aiheutuvat tarvittavista toimista maan kunnostamiseksi sekä jätealueen käytöstä poistamiseksi ja jälkihoidon järjestämiseksi, mukaan lukien mahdollinen seuranta tai epäpuhtauksien käsittely jälkihoidon aikana; arviossa on otettava huomioon, että jätealue saatetaan joutua poistamaan käytöstä suunnittelemattomasti tai aikaistetusti.”

Kaivannaisjäteasetuksen vakuussäätelyn voidaan todeta olevan varsin yksityiskohtaista verrattuna kaivoslain vakuussäätelyyn. Kaivannaisjätettä koskeva kansallinen sääntely perustuu kaivannaisjätedirektiiviin, joten asetuksen yksityiskohtaisuuden voidaan olettaa olevan perua EU-oikeudesta. Huomion kiinnittää erityisesti kaivannaisjätealueen vakuuden määrän arviointiin liittyvä sääntely. Asetuksen 10.2 §:n nojalla vakuudella katettavien toimien arvioinnin suorittaa muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomaisen. Vakuuden määrän arvioinnin tarkentamiseksi annetun liitteen 7 kohdan nojalla puolestaan vakuuden on perustuttava riippumattomaan kustannusarvioon, jossa on huomioitu toimenpiteet jätealueen kunnostamiseksi sekä jätealueen käytöstä poistamiseksi ja jälkihoidon järjestämiseksi. Jälkihoidon kustannusten puolestaan pitää sisältää mahdollisen seurannan tai epäpuhtauksien käsittelystä aiheutuvat kustannukset jälkihoidon aikana. Kustannusarviossa on myös huomioitava, että jätealue saataan joutua poistamaan käytöstä suunnittele mattomasti tai aikaistetusti. Vaikka kaivannaisjäteasetuksessa annetaankin varsin tarkkaa sääntelyä vakuuden määrän arviointiin liittyen, ei asetuksessa tarkenneta millaista vakuutta kaivannaisjätealueilla pidetään hyväksyttävänä. Vaikka tarkennus uupuu, on oletettavaa, että käytännön soveltamistilanteissa vakuuslaji valikoituu pitkälti YSL 43 c §:n nojalla tarkennettujen vakuuslajien mukaisesti.

Kyseiset säännökset ovat siinä mielessä merkittäviä, että riippumattomalla kustannusarviolla varmistetaan se, ettei toiminnanharjoittaja alimitoita ennallistamiseen ja jälkihoitoon liittyviä kustannusarvioita liiketoiminnallisten intressiensä takia. Toisaalta lupaviranomaisen kannalta ”ulkoistettu” kustannusten arviointi keventää lupaharkintaa. Kaivoslaissa ja YSL:n jätevaakuuksia muutoin koskevassa sääntelyssä ei ole annettu lain tasolla tarkentavaa sääntelyä vakuuden määrän arvioinnin perusteista. YSL 43 b §:n 3 momentin nojalla tosin valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkentavaa sääntelyä vakuuden määrän laskemisesta ja perusteista. Kaivoslaissa tällaista säännöstä ei ole mutta lupaviranomaisen lupaharkinnan ja lupaprosessin joutuisuuden kannalta sekä kaivoslaissa että YSL:ssa tulisi antaa tarkempaa sääntelyä vakuuden määrän laskemisperusteista ja mallia voitaisiin ottaa kaivannaisjäteasetuksesta.

Kaivannaisjäteasetuksen 10.1 §:n nojalla kaivannaisjätteen jätealueiden vakuus on annettava, kun jätealueelle ryhdytään sijoittamaan kaivannaisjätettä. Asettamisajankohta perustui kumot-

tuun YSL 42.3 §:ään. Uudessa YSL 43 c §:n 2 momentissa kyseinen kaivannaisjätevakuuden asettamisajankohtaa koskeva poikkeus on edelleen; muuta jätettä koskeva vakuus on aina asetettava ennen toiminnan aloittamista. Myös kaivoslain vakuudet on oltava asettuina ennen toiminnan aloittamista (KaivosL 168 §).

3.3 Toiminnanharjoittajan vastuusta ja vakuussääntelyn merkityksestä vahingon satuessa

Kaivostoimintaan liittyy useita riskejä ja ongelmia. Maankäyttökongfliktit, sosiaaliset ongelmat kaivospaikkakunnilla kaivostoiminnan päättyessä, intressitiridat luonnonvarojen ja alueiden käytön suhteen sekä naapurisopuun liittyvät kysymykset ovat kaivostoimintaan liitettäviä ongelmakohtia. Näiden lisäksi kaivostoimintaan liittyy riski haitallisista ympäristövaikutuksista. Ympäristöön mahdollisesti liittyvät ongelmat kattavat laajan kirjon:

- tuuli- ja vesieroosio,
- pinta- ja pohjaveden saastuminen (maakerrostumien, suolan, rikastushiekan, jätteiden, öljy- tai kemikaalipäästöjen joutuminen veteen),
- vedenpinnan virtausten ja tasojen muutokset,
- maaperän vaurioituminen (suolaantuminen, happamoituminen, saastuminen, maaperän tiivistyminen tai maa-aineksen häviäminen),
- pöly- ja meluhaitat sekä tärinä,
- maisemamuutokset,
- rikastushiekka ja jätteet, joista voi suotautua haitallisia aineita,
- kaasumaiset päästöt mineraalien prosessoinnista,
- äkilliset ja ennakoimattomat onnettomuudet (esim. rikastushiekkapatojen tai saostusaltaiden sortuminen, joka laskee liikkeelle suuren määrän saasteita),
- hapan valuma (rikastushiekka-, jäte- ja malmialueet sekä vanhat kaivosalueet, joissa on rikkiä tai sulfideja, voivat synnyttää happoa bakteerisyntyisen hapettumisen kautta altistuessaan kosteudelle ja hapelle – tämä hapan huuhtouma laittaa liikkeelle raskasmetallit, jotka voivat päästä ympäristöön),

- kasviston häviäminen joko suoraan metsäaukion raivaamisen tai välillisesti kasvipato-geenien ja rikkakasvien johdosta,
- eläinlajiston häviäminen joko suoraan kasvipeitteen raivaamisen tai välillisesti eläimistö- elinympäristön pirstaloitumisen ja häviämisen johdosta,
- perintö- ja kulttuurimaisemien ja -alueiden vahingoittuminen,
- kaivostoiminnan viereisten elinympäristöjen tuhoutuminen kaivostoiminnan yhteyteen liittyvien toimintojen johdosta.⁹⁹

Koska kaivostoimintaan liittyy siten useita riskitekijöitä, joiden konkretisoituminen voi aiheuttaa huomattavia terveys-, turvallisuus- ja ympäristöriskejä, on viranomaisten vaadittava kaivosyhtiöitä varautumaan mahdollisiin ongelmiin ja onnettomuuksiin ennalta. Vakuusjärjestelmä on yksi tällaisista mekanismeista, jonka taustalla on aiheuttajaperiaatteen mukainen toiminnanharjoittajan ensisijainen vastuu. Aiheuttajaperiaate tunnetaan myös nimellä saastuttaja maksaa -periaate (*PPP, Polluter Pays Principle*). Sen mukaan ympäristön pilaantumisen aiheuttaneella toimijalla on vastuu ympäristön puhdistamisesta ja pilaantumisen seurauksena aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

”Saastuttaja maksaa” on kansainvälisen ympäristöoikeuden johtavia periaatteita ja se on keskeinen osa myös EU:n ympäristöpolitiikkaa. EU:n perustamissopimuksen (SEU) 191 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin ympäristöpolitiikassa noudatetaan ennalta varautumisen periaatetta sekä periaatteita, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan tulee maksaa aiheuttamansa vahingot.¹⁰⁰ Aiheuttajaperiaate on siten osa EU:n primaarilainsäädäntöä ja jäsenvaltioiden on otettava se huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti politiikkojen suunnittelussa ja lainsäädännössä. Käytännön tasolla aiheuttamisperiaate vaikuttaa siten normien ja velvoitteiden taustalla. Esimerkiksi Australiassa ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti kaivosten on omaksuttava yhtiön sisäistä ja ulkoista toimintaa ohjaavat käytännöt, ohjeet ja standardit kaivostoimintaa, ympäristöjohtamista, ennallistamista ja paikallisyhteisön kanssa käytävän kommunikoinnin varalta. Kaivos Hankkeiden suunnittelun, arvioinnin ja kehittämisen on oltava

⁹⁹ *Overview of Best Practice...* 2002, s. 14–15.

¹⁰⁰ EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 132. Varautumisperiaatteesta ympäristöoikeudessa kattavammin, ks. *Ranta* 2001.

kokonaisvaltaista ja kaivosyhtiön on konsultoitava eri intressiryhmiä toimintansa osalta. Ympäristövaikutusten ja -riskien arvioinnin on oltava objektiivista ja kaivosyhtiön on implementoitava kokonaisvaltainen ympäristöjohtamisjärjestelmä. Lisäksi yhtiön tulisi pyrkiä jatkuvaan kehittämiseen, joka tarkoittaa sitä, että toiminnan ympäristövaikutuksia tulee pyrkiä vähentämään esim. teknisin keinoin, jonka takia yhtiön tulisi myös panostaa t&k-toimintaan.¹⁰¹

Ympäristölainsäädännön osalta aiheuttajaperiaate toteutuu kahdella tavalla. Toiminnanharjoittajan tulee lainsäädännön mukaan olla vastuussa aiheuttamastaan pilaantumisesta ja lisäksi on pyrittävä turvaamaan toiminnanharjoittajan maksukyky vastuun realisoituessa. Toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa YSL:n mukaisen vakuuden tarkoituksena on osaltaan turvata, että tietyistä toimintaan liittyvistä ympäristövelvoitteista huolehditaan.¹⁰² Kaivoslain uudistamisen yhteydessä vakuus- tai muun vastaavan menettelyn integroimista kaivossääntelyyn pidettiin olennaisena nimenomaan siksi, että tällä varmistettaisiin *aiheuttaja maksaa* -periaatteen toteutuminen kaikissa kaivostoiminnan vaiheissa.¹⁰³

Kaivosyhtiöiden vastuuta konkurssitilanteissa on käsitelty ainakin vuonna 2007 eduskunnan puhemiehelle esitetyssä kirjallisessa kysymyksessä, jossa vaadittiin vastausta siihen ”Mitä hallitus aikoo tehdä, että kaivostoiminnan konkurssitapauksissa ympäristövastuiden hoitaminen ei jää valtion tehtäväksi ja maksettavaksi?” Ympäristöministeri totesi vastauksessaan, että tuolloin voimassa olleen kaivoslain (vuoden 1965 kaivoslaki) aikana varsinaiset kaivostoiminnan päättymistä koskevat säännökset olivat niukat ja vastuukysymykset tulivat katetuiksi ympäristönsuojelulain toiminnan lopettamista koskevien velvoitteiden ja jätehuollon vakuuksia koskevien säännösten nojalla (YSL 42.3, 43 ja 90 §:t). Vakuuden osalta ministeri totesi, että silloisella olemassa olevalla lainsäädännöllä kaivostoimintaa koskevat vakuudet kattoivat toiminnan lopettamisen jälkeisten ympäristöriskien kannalta merkityksellisimmät toiminnot, joita ovat rikastushiekka- ja sivukivialueet. Nämä jätteitä koskevat vakuudet olivat käytettävissä nimenomaan myös konkurssitilanteissa jätealueiden ennallistamiskustannusten kattamiseksi. Sitä vastoin muunlainen ympäristön ennallistaminen, kuten maisemointi, vihertyöt tai esimerkiksi kaivoskuiluihin kuuluvien rakennelmien purkaminen eivät kuuluneet vakuuden piiriin.

¹⁰¹ *Overview of Best Practice...* 2002, s. 9.

¹⁰² *Kauppila – Kosola* 2005, s. 7.

¹⁰³ *Valtio etsintä- ja...* 2007, s. 10.

Vahinko- tai konkurssitapauksissa ympäristövahinkolaki sekä laki ympäristövahinkojen vakuutuksesta (81/1998) olivat loppukädessä niitä säädöksiä, joiden nojalla ennallistamisesta ulkopuoliselle aiheutuneita kustannuksia voitiin korvata. Kaivostoiminnan konkurssitilanteet pystyttiin siten kattamaan olemassa olevan järjestelmän kautta mutta vastuu ei välttämättä kohdistunut oikeaan tahoon, sillä kaivoslaki ei säädellyt yksityiskohtaisesti toiminnanharjoittajan vastuusta kaivostoimintaa lopetettaessa. Ministeri myönsikin, että kaivoslain uudistuksen kannalta kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvät säännökset sekä vakuuskysymykset tulisivat muodostamaan tärkeän haasteen.¹⁰⁴

Yksinkertaistettuna vakuusjärjestelyssä on kyse siitä, että lähtökohtaisesti toiminnanharjoittaja on vastuussa aiheuttamastaan haitasta tai vahingosta.¹⁰⁵ Aina toiminnanharjoittajaa ei kuitenkaan saada vastuuseen. Tällaisissa tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja on joko maksukyvytön tai maksuhaluton, toiminnanharjoittajaa voidaan velvoittaa asettamaan valvovalle viranomaiselle vakuus toiminnan lupamääräyksiin liittyvien velvoitteiden suorittamiseksi.¹⁰⁶ Kaivoslain mukainen vakuusjärjestelmä on yksi lupa- ja korvausjärjestelmän sekä valvonnan ohella olevista menetelmistä, joiden tarkoituksena on ehkäistä, vähentää ja torjua malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta aiheutuvia haittoja, häiriöitä ja vahinkoja.¹⁰⁷

Vakuutta ei ole tarkoitettu kattamaan toiminnasta mahdollisesti aiheutuvan ympäristövahingon tai jonkun muun yllättävän tilanteen aiheuttamaa kulluriskiiä, vaan vakuudella voidaan kattaa vain sellaisia kustannuksia, jotka voidaan ennakoida siinä vaiheessa kun vakuutta ollaan asettamassa. Esimerkiksi kaivannaisjätehuoltoon liittyvien toimintojen yhteydessä pilaantumisen riski on lähtökohtaisesti aina olemassa mutta ympäristön pilaantumisesta harvoin kuitenkaan sattuu normaaliolosuhteissa, jos toiminnanharjoittaja on huolehtinut asianmukaisesti toiminnan päästöistä. Onnettomuuden tai jonkin muun yllättävän tilanteen, kuten luonnonkatastrofin, yhteydessä pilaantumisesta voisi kuitenkin aiheutua verratenkin helposti. Tällaisia ennakoimattomia tilanteita, joiden takia maaperä tai pohjavesi pilaantuu, ei kateta jätevakuuden turvin,

¹⁰⁴ *KK 585/2007 vp*, s. 1–3.

¹⁰⁵ Yrityksen ympäristön kunnostusvastuusta ja ympäristövahinkovastuusta, ks. esim. *Marttinen – Saastamoinen – Suvanto 2000*, s. 237–276.

¹⁰⁶ Ks. esim. *Jätevakuusopas 2012*, s. 12.

¹⁰⁷ *HE 273/2009 vp*, s. 49.

joka tarkoittaa sitä, että puhdistamiskustannuksia ei sisällytetä vakuuden määrään, eikä vakuutta voida lähtökohtaisesti tällaisia tarkoituksia varten myöskään realisoida.¹⁰⁸

Lailla ympäristövahinkojen korvaamisesta (ympäristövahinkolaki, 737/1994) säännellään ympäristön pilaantumisesta tai muusta ympäristössä ilmenevästä häiriöstä johtuvan vahingon korvaamisesta. Ympäristövahinkolaki on ympäristövahinkojen korvaamista koskeva yleislaki, jolloin sitä sovelletaan sen 2 §:n mukaisesti tilanteissa, joissa muusta korvauskäytännöstä ei säännellä. Ympäristövahinkolain säännökset korvausvelvollisuuden ja korvauksen määräämisen perusteiden osalta tulevat sovellettaviksi myös mm. kaivostoiminnan yhteydessä silloin, kun toiminnasta on aiheutunut ympäristövahinkolain mukainen ympäristövahinko, joka on määrättävä korvattavaksi. Ympäristövahinkolain 12 §:n (628/2011) nojalla ympäristövahinkolakia sovelletaan eräiden muiden lakien, kuten kaivoslain, yhteydessä, kun korvattavaksi määrätään ympäristövahinkolaissa tarkoitettu ympäristövahinko. Tällöin korvausvelvollisuuteen ja korvauksen määräämisen perusteisiin sovelletaan ympäristövahinkolakia sen 8–10 §:iä lukuun ottamatta. Ympäristövahinkolaki on yksityisoikeudellista vahingonkorvaussäätelyä, jonka nojalla vahingonaiheuttajan on korvattava aiheuttamansa vahinko siitä kärsivälle. Vahingonkorvauslain mukainen vastuu perustuu tuottamuksesta riippumattomaan korvausvastuuseen, jolloin kyseessä on ankara vastuu. Vahingonaiheuttajan ankaraa vastuuta on lievennetty haitankärsijän sietämisvelvoitteella, jonka nojalla mm. sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia vähäisiä vahinkoja ei tarvitse korvata sekä kustannusten tietyillä kohtuullistamishdoilla.¹⁰⁹

Eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettu laki (ympäristövastuulaki, 383/2009) tuli voimaan vuonna 2009 (18.1 §). Lailla pantiin täytäntöön ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (ympäristövastuudirektiivi, 2004/35/EY). Ympäristövastuulaissa säädetään suojelluille lajeille ja luontotyypeille sekä vesille aiheutuvien merkittävien haitallisten vaikutusten korjaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä ja toimenpiteiden kustannusvastuusta. Laissa tarkoitetuilla korjaamistoimenpiteiden tulisi pyrkiä lähtökohtaisesti ympäristön palauttamiseen sellaiseen tilaan, jossa se olisi, jollei haittoja aiheuttanutta vahinkotapahtumaa olisi sattunut. Mikäli alkuperäistä

¹⁰⁸ Kauppila – Kosola 2005, s. 27–28; *Vakuuden asettaminen jätteen...* 2005, s. 3.

¹⁰⁹ Tuomainen 2001, s. 377–378.

tilaa ei saataisi ennallistetuksi, tulisi luonnonvaroilta aiheutuneen haitan korjaamiseksi suorittaa muita täydentäviä ja korvaavia toimenpiteitä. Tämä velvoite ulottuu myös vahingon tapahtumapaikan ulkopuolelle, mikäli vahinkotapahtuma on aiheuttanut vaikutuksia sielläkin. Korjaavien toimenpiteiden kustannuksista vastaisi pääsääntöisesti haitan aiheuttanut toiminnanharjoittaja mutta laissa säädetyin edellytyksin kustannuksia voidaan kohtuullistaa.¹¹⁰ Ympäristöministeriön oppaassa ympäristövahinkojen korjaamiseen liittyen todetaan, että perinteisten vahingonkorvausten lisäksi ympäristövahinkolaki oikeuttaa korvauksiin kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet varsinaisista vahingon torjuntatoimenpiteistä ja ympäristön ennallistamisesta sekä näiden toimenpiteiden tarpeellisuusselvityksistä. Kaivostoiminnan yhteydessä vahingonkorvauslaki voi tulla siten sovellettavaksi myös jälkihoidon osalta, jos ennallistamistoimenpiteiden laiminlyönti katsotaan ympäristövahingoksi.¹¹¹

¹¹⁰ HE 228/2008 vp, s. 1.

¹¹¹ Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen 2012, s. 9.

4 HUOMIOITA VAKUUSSÄÄNTELYYN LIITTYEN

4.1 Jäte- ja kaivosvakuusjärjestelmistä – eroista ja yhtäläisyyksistä sekä kehittämistarpeista

Molemmissa vakuusjärjestelmissä yhtenä ongelmana on se, että vakuuksien vapauttamisen yhteydessä kaivoksen mahdolliseen, lopettamistoimenpiteiden suorittamisen jälkeen, konkreettisuuteen jälkihoitovelvoitteeseen ja sen rahoittamiseen ei oteta lainkaan kantaa. Kuitenkin juuri kaivosten jälkihoito voi osoittautua varsinaiseksi kustannuseräksi, sillä esimerkiksi hapan valuma on yksi sellaisista ongelmista, joka voi paljastua vasta vuosia toiminnan päättymisen jälkeen mutta joka voi pahimmillaan aiheuttaa vuosikymmenien mittaisen valvonta- ja ennallistamiskierteen. Kaivoslain 150 §:n nojalla toiminnanharjoittaja on velvollinen alueen seurantaan ja tarkkailuun ja on vastuussa myös näistä aiheutuvista kustannuksista. Jos toiminnanharjoittajaa ei enää ole tai tätä ei saada vastuuseen, on alueen jälkihoitovelvoitteista loppukädessä vastuussa kaivosviranomaisena. Vastuukysymykset ja velvoitteet jälkihoidon osalta on kaivoslain nojalla siten määrätty mutta ongelmaksi voi muotoutua se, että jälkihoitoa varten ei kaivosvakuusjärjestelmässä (kuten ei myöskään jätevakuusjärjestelmässäkään) ole säädetty erillisestä vakuuden asettamisvelvollisuudesta.

Kansainvälisen käytännön myötä on myöskin huomioitava, että useissa järjestelmissä vakuudet on tarkistettava joka vuosi osana sulkemissuunnitelman (*mine closure plan*) päivittämistä. Sulkemissuunnitelma tulisi laatia alustavasti jo ennen kaivostoiminnan aloittamista ja suunnitelmaa tulisi päivittää säännöllisesti kaivostoiminnan edetessä. Suunnitelman tulisi siten olla osa kaivoksen elinkaarisuunnittelua ja se pitäisi olla laadittu siten, että sen avulla varmistetaan, ettei kaivostoiminta jätä jälkeensä turvallisuus- ja ympäristöriskejä, kaivosalue voidaan ottaa hyödylliseen ja kestäväan uusiokäyttöön ja kaivostoiminnan haitalliset sosio-ekonomiset vaikutukset minimoidaan ja hyödylliset vaikutukset maksimoidaan. Sulkemissuunnitelman laadinnassa tulisi olla mukana useita sidosryhmiä ja etenkin kaivosalueen vaikutusalueella olevien paikallisten osallisten kanssa tulisi käydä vuoropuhelua alueen jatkokäytöstä.¹¹² Suomen

¹¹² *Sassoon* 2009. Sulkemissuunnitelmalla voidaan nähdä olevan paitsi ennakoiva myös tavoitteiden saavuttamisen arviointiin liittyvä funktio, sillä lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteiden onnistuneisuutta tulisi arvioida aina tapauskohtaisesti ennakkoon asetetun jälki- tai uusiokäyttötavoitteen kannalta. Kun alueen käyttötarpeet on määritetty, tulisi lopettamistoimenpiteiden onnistumisen arvioimiseksi kehittää suoritemittarit ja arviointikriteerit. Nämä kriteerit tulisi laatia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kaivostoimintaa ja niitä laadittaessa tulisi ottaa

kaivoslaissa sulkemissuunnitelman tapainen velvoite ilmaistaan KaivosL 34.2 §:n 7 kohdassa, jonka nojalla malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksen yhtenä osana on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys toiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että selvityksessä on huomioitava malminetsintäalueen jälkitoimenpiteitä (KaivosL 15 §) sekä kaivosalueen kunnostamista ja alueella olevien rakennusten poistamista koskevat velvoitteet (KaivosL 143–144 §:t).¹¹³ Metallimalmikaivosten parhaita ympäristökäytäntöjä (BEP, *Best Environmental Practices*)¹¹⁴ kartoittaneessa selvityksessä todetaan, että kaivoksen sulkemisen kannalta parasta ympäristökäytäntöä edustaa sellainen toiminnan suunnittelu, jossa sulkemisen huomiointi, tavoitteiden asettaminen sulkemiselle sekä sulkemistoimenpiteiden suunnittelu toteutetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kaivostoiminnan elinkaarta.¹¹⁵ Kaivoslaissa tai kaivosyhtiöiden käytännöissä ei kuitenkaan tarkenneta mitä kaivostoiminnan sulkemissuunnittelun tulisi pitää sisällään. Tässä olisi yksi kaivoslain kehittämisehdotus – kaivostoiminnan sulkemissuunnitelman yksityiskohtaisemmalla säätämällä myös vakuuden määrääminen helpottuisi. Vaikka kyseessä onkin aina tapauskohtainen harkinta, toimisi yhtenäistetty sulkemissuunnitelma hyvänä vertailukohdana toimien kattavuudesta.

Kaivoslaissa ei vakuussääntelyn osalta ole myöskään säädetty asetuksenantovaltuudesta vakuuden määrän tai vakuuden käyttöönoton tarkentamiseksi. Kaivoslain vakuussääntely on YSL:n mukaiseen jätevakuussääntelyyn verrattuna varsin tarkentumatonta. Esimerkiksi sallittavien vakuusmuotojen osalta kaivoslain vakuussääntelyssä vakuuksiksi hyväksytään sellaisia vakuuslajeja, joista YSL:n uudistuksen myötä on luovuttu, koska niiden on todettu olevan mm. liian työläitä viranomaisen valvonnan kannalta ja ne ovat tehneet vakuuskäytännöstä hyvin vaihtelevaa ja eriarvoista. Joiltain osin voitaneen melkein sanoa, että kaivoslain vakuusis-

huomioon alueen sää- ja ympäristöolosuhteet, geologia sekä louhitun malmin kemialliset ja mekaaniset ominaisuudet. Nämä tekijät huomioiden, lopettamistoimenpiteiden onnistuneisuutta tulisi arvioida sen perusteella, kuinka alueen kunnostus ja maisemointi on toteutettu, ovatko alueella olevat turhat rakennelmat ja rakennukset purettu, kuinka jätteiden käsittely on hoidettu, kuinka vesien kuormitusta ja eroosiota on pyritty estämään, kuinka saastuneen veden käsittely on hoidettu, miten ilmapäästöjä on kontrolloitu ja onko alueen ekosysteemiä saatu palautettua. Näitä kaikkia tekijöitä tulisi tarkastella erillisten suoritemittareiden tai indikaattoreiden avulla, jotta tuloksia voidaan arvioida laadullisesti ja objektiivisesti. Indikaattoreiden tulisi olla selkeitä, yksityiskohtaisia, laskettavia sekä saavutettavissa olevia. *Szwedzicki* 2001, s. 355.

¹¹³ HE 273/2009 vp, s. 93.

¹¹⁴ Metallimalmikaivosten parhaita ympäristökäytäntöjä kartoittava teos (*Kauppila – Räisänen – Myllyoja* 2011) on laadittu juuri tähän tarpeeseen, sillä kaivannaisteollisuus mielestä BAT-periaate ei sovellu kaivostoimintoihin.

¹¹⁵ *Kauppila – Räisänen – Myllyoja* 2011, s. 173.

ta on laintasolla tyydytty säätämään jopa hieman vanhakantaisesti, sillä vakuussäätelystä on tehty liian täsmentymätöntä. Vuonna 2011 julkaistussa Suomen mineraaliklusterin vaikuttavuusselvityksessä todetaan, että yhtäältä Suomen uusi kaivoslaki on globaalista näkökulmasta katsottuna tuorein kaivoslaki: lain tavoitteet ovat varsin kunnianhimoisia pyrkimyksissään yhdistää luonnonsuojelulliset, taloudelliset ja sosiaaliset intressit yhteen ja lisäksi perusoikeuksien vahva painotus näkyy esimerkiksi asianosaisten laajoina kuulemissäännöksinä. Toisaalta selvityksessä mainitaan, että moderni säätely ei ole säästynyt ongelmilta, sillä lain esiteitä lisäävän kaivostoimintaan kohdistuvaa byrokratiaa ja epävarmuutta toiminnan kannattavuuden suhteen, nostavan kaivosyhtiöiden kustannuksia ja vaikeuttavan yhtiöiden toimintaa, jotka johtuvat mm. lupaprosessien pitkittymiseen ja korvausten nousuun liittyvistä seikoista. Vakuussäätelyn täsmentymättömyys mainitaan yhtenä ongelmakohdista.¹¹⁶

Kaivoslain vakuussäännöksistä ei myöskään olla antamassa tarkentavaa säätelyä asetuksen muodossa, sillä kaivoslain vakuutta koskeviin normeihin ei ole säädetty asetuksenantovaltuutta. YSL:n mukaisessa vakuussäännöksiin sen sijaan asetuksenantovaltuus on säädetty mutta on eri asia tullaanko vakuuksien laskemisperusteista antamaan erillistä säätelyä, kun jätevakuuksista on annettu ja ollaan antamassa uusia ohjeita ympäristöhallinnon taholta.

4.2 Soft law'n merkitys lupaharkinnassa

Kaivoslain vakuussäätely on varsin joustavaa ja tulkinnanvaraista, joka lienee muotoiltu ainakin osittain harkitusti juuri tällaiseksi. Tätä olettamusta tukee se, että kaivoslain uudistuksessa on suurelta osin kyse olemassa olevien käytäntöjen ja hyvien tapojen integroiminen kiinteästi kaikkia toimijoita koskevaksi lainsäädännöksi. Kaivoslain vakuuksia koskevien säännösten osalta voisi *Määttää* tulkiten olla kyse joko kodifioivista joustavista normeista, jolloin säännösten taustalla on näennäisesti uutta joustavaa normistoa, kun todellisuudessa kyseessä on oikeuskäytännössä tai alan toimijoiden vakiintuneissa käytännöissä kehittyneen normiston kodifiointi olemassa olevaan säädökseen. Tällaisten normien käyttö, joiden sisältö on jo joustavaa säännöstä kirjoitettaessa täsmentynyt, on tyypillistä säädösuudistusten yhteydessä. Tällöin väljä säätely tukee vakiintuneiden käytäntöjen jatkamista. Kodifioiville joustaville normeille on lisäksi tyypillistä, että lainvalmistelutöissä viitataan aiempiin soveltamiskäytäntöihin

¹¹⁶ *Hernesniemi ym.* 2011, s. 219.

tai muodollisen norminannon ulkopuolisiin käytäntöihin.¹¹⁷ Kaivoslain vakuussäännösten yhteydessä näin ei kuitenkaan ole, vaan normeja on hallituksen esityksessäänkin perusteltu hyvin suppeasti. Toinen vaihtoehto on, että lainsäätäjät on tehnyt tietoisesti valinnan säätäessään kaivoslain vakuudet niin avoimeksi. Tällöin normin soveltamiseksi tarpeellisista yksityiskohdista annettaisiin säännöksiä asetusten muodossa tai normeja täsmennettäisiin jonkin muun aineiston, kuten oikeuskäytännön, avulla.¹¹⁸

Kaivosviranomaisen kannalta avoimet ja vailla yksityiskohtaisempaa sääntelyä asetuksen tasolla olevat säännökset voivat osoittautua hankaliksi. Kun kirjoitettu laki ei anna päätöksenteon tueksi tarvittavaa informaatiota, on sitä etsittävä muualta. Prejudikaattien sisältämät oikeudelliset tulkinta- ja ratkaisuperusteet toimivat arvokkaina oikeuslähteinä mutta aina niihinkään ei voida tukeutua siitä syystä, että käsiteltävänä oleva asia poikkeaa liiaksi ratkaistusta kokonaisuudesta, eikä tulkinta-apua voida siten saada. Tällöin on tukeuduttava ei-formaaleihin lähteisiin, joita ovat mm. viranomaisten laatimat ohjeet, suositukset ja oppaat sekä yksityisten tahojen tai toimialasektoreiden tuottamat sisäiset säännöt ja ns. parhaat käytännöt.¹¹⁹ Näitä ei-laillisesti sitovia lähdeaineistoja voidaan kutsua *Määttin* tapaan soft law -lähteiksi. Määttä toteaa, että erityisesti ympäristöasioita koskevassa viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteossa soft law on saanut käytännön kautta niin vahvan aseman, että sitä voidaan pitää omana erityisenä oikeuslähteenä ympäristöoikeuden yleisten oppien mukaan.¹²⁰

Koska kaivoslain vakuutta koskevat säännökset eivät anna kovin yksityiskohtaista sääntelyä vakuusmenettelyn suhteen, on viranomaisten turvauduttava edellä mainittuihin kirjoitettuihin ja kirjoittamattomiin lähteisiin. Ympäristöministeriön laatima ohje vakuuden asettamisesta jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa¹²¹, parhaillaan lausuntokierroksella oleva jätevuokkusopas (jossa kaivostoimintaa tarkastellaan kaivannaisjätesäännösten nojalla)¹²² ja aiemmin samaan aiheeseen liittyen julkaistu jätealan ympäristölupia ja vakuuksia käsitellyt julkaisu¹²³,

¹¹⁷ *Määttä* 2005a, s. 268.

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 271.

¹¹⁹ *Viljanen* 2005, s. 438–439. Ks. myös *Määttä* 2005b, s. 343.

¹²⁰ *Määttä* 2005b, s. 342.

¹²¹ Vakuuden asettaminen jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa. Ympäristöministeriön ohje YM2/401/2003, 9.3.2005.

¹²² Jätevuokkusopas. Luonnos 2.4.2012. Julkaisematon. (*Jätevuokkusopas* 2012).

¹²³ Jätealan ympäristöluvat ja taloudellinen vakuus. (*Kauppila – Kosola* 2005).

Tukesin sisäinen työpäpaperi kaivoslain vakuuksista¹²⁴ sekä metallimalmikaivosten parhaita ympäristökäytäntöjä kartoittava opas¹²⁵ ovat esimerkkejä näistä laillisesti ei-sitovista, mutta käytännön kautta merkityksensä saavista kirjoitetuista lähteistä, joihin viranomaisten ja toiminnanharjoittajien on turvauduttava silloin, kun säädetty laki ei anna tarvittavaa informaatiota päätöksenteon tueksi. Vaikka esimerkiksi jätevuusoppaan johdannossa todetaan, että opas on luonteeltaan ohjeellinen¹²⁶, eikä sillä siten ole oikeudellista sitovuutta, voinee se saada tosiasiallisesti varsin merkittävän aseman jätevakuuksia koskevassa viranomaisten päätöksenteossa. *Määttän* mukaan tällaisella soft law -aineistolla, jota ei ole laadittu norminluonteisesti, voi olla käytännössä suuri rooli viranomaispäätöksentekoa ja välillisesti myös yksityisten oikeudellista asemaa (tässä tapauksessa erityisesti kaivostoiminnanharjoittajia) ajatellen. Määttä toteaa, että ”Jätealan ympäristöluvat ja taloudellinen vakuus” -julkaisu (johon tässäkin tutkimuksessa viitataan) on esimerkki oikeudellisesti asianmukaisesta opasohjauksesta, vaikka kyseessä on selvitysluontoinen, ulkopuolisten asiantuntijoiden laatima julkaisu. Määttä on huomionoinut erityisesti selvityksen tavoitteen asettelun, jossa todetaan, että julkaisulla pyritään yhtenäistämään jätteen hyödyntämistä tai käsittelyyn liittyvän vakuussäätelyn tulkintaa ja soveltamista ja näin ollen parantamaan toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua.¹²⁷ Kun tätä vertaa valmisteilla olevaan jätevuusoppaaseen, on tavoite aseteltu samalla, sillä oppaan tavoitteena on yhdenmukaistaa vakuuden määräytymisen perusteita ja edistää toiminnanharjoittajien yhdenmukaista kohtelua. Lisäksi todetaan, että oppaan tarkoituksena on antaa ohjeita vakuuksien määräämiseen sekä niiden summan arviointiin.¹²⁸

Jätevuusoppaan voitaneen arvioida saavan tosiasiallisesti varsin suuren merkityksen etenkin siksi, että vakuussäätely tiukentui uuden jätelain (646/2011) ja siihen liittyvän YSL:n uudistuksen myötä. Kun uusien lakien mukaista soveltamiskäytäntöä ei vielä ole ja kaivoslain vakuussäännökset ovat varsin laveasti muotoiltuja, lienee selvää, että viranomaisten on kaivoslain vakuuksia koskevassa päätöksenteossa turvauduttava jätelainsäädännön kautta muotoutu-

¹²⁴ Tukesin sisäinen työpäpaperi vakuuksista. 26.6.2011. Julkaisematon. (*Tukesin...* 2011).

¹²⁵ Metallimalmikaivostoiminnan parhaat ympäristökäytännöt. (*Kauppila – Räisänen – Myllyoja* 2011).

¹²⁶ *Jätevuusopas* 2012, s. 3. Jätevuusopas poikkeaa siten luonteeltaan *Määttän* (2005b, s. 362) mainitsemasta, ympäristöministeriön vuonna 2004 laatimasta, ”Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohjeesta”, joka on muodollisesti lakiperusteinen ohjeistus siitä syystä, että se on laadittu ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten valtuutussäännösten nojalla.

¹²⁷ *Määttä* 2005b, s. 363–365.

¹²⁸ *Jätevuusopas* 2012, s. 3.

neeseen oikeuslähteistöön. Jätevakuusoppaassa on annettu suosituksia vakuuksien määriin liittyen¹²⁹ ja näiden voitaneen olettaa toimivan referensseinä myös muita kuin jätealueita koskevassa ennallistamisessa eli kaivoslain mukaisessa vakuusmenettelyssä. Tämä oletama tukee sitä lähtökohtaa, että kaivoslain ja ympäristönsuojelulain nojalla annettavasta rinnakkaisesta vakuussäätelystä ei ole vielä käytännön kokemusta. Kokonaisuudessaan soft law tyyppisellä aineistolla näyttäisikin kaivoslain ja YSL:n vakuussäätelyssä olevan keskeinen rooli. Sallittujen vakuuslajien yhteydessä käsiteltiin *KHO 2010:80* ratkaisua, jossa tuomioistuin perusteli ratkaisuaan tukeutuen yhtenä lähteenään edellä mainittuun ympäristöhallinnon oppaaseen jätevakuuksia koskien. Tällaisten oppaiden merkitys, joissa on haluttu antaa opastusta eri säästösten alaisten säännösten tulkintaan tilanteissa, joissa lainsäätäjä on jättänyt säännöksen niin avoimeksi, että sen soveltaminen osoittautuu käytännössä hankalaksi ilman tarkentavia ohjeita, on mitä ilmeisemmin edellä esitetyn perusteella suuri. Etenkin ennakkoratkaisuna pidettävän KHO:n päätöksen yhteydessä viittaaminen tällaiseen ei-oikeudellisesti sitovaan lähteeseen osoittaa sen, että joskus tulkinnalliset aukot lain tasolla voivat olla niin ilmeisiä, että tällöin tuomioistuimenkin on turvauduttava käytännön tarpeista syntyneisiin oppaisiin päätöksenteonsa tueksi. Toisaalta tällaisten ratkaisujen voidaan katsoa edistävän myös lainsäädännön kehitystä. Esimerkiksi kyseisen KHO:n ratkaisun jälkeen takausvakuutus on yksi sallittavista jätevakuuden lajeista YSL 43 c §:n mukaisesti.

Toisaalta ei sovi myöskään unohtaa Tukesin omaa sisäistä ohjetta tai MAL:n ja kaivannaisjäteasetuksen mukaisia vakuussäännöksiä ja -käytäntöjä. Tukesin sisäinen ohje tulee olemaan sinällään käyttökelpoinen päätöksenteon apuväline etenkin kaivoslain vakuussäätelyn alkuvaiheessa, kun järjestelmä on vielä uusi ja lupakäytäntö hakee muotoaan. Ohje on varsin kattava ja sisällöllisesti sitä on helppo täydentää, kun parhaat käytännöt selkiytyvät. Toiminnanharjoittajan kannalta tällaiset viranomaisen sisäiset ohjeet, jotka eivät ole ainakaan avoimesti julkisia dokumentteja tai kaikkien saatavilla, heikentää toiminnanharjoittajan oikeusturvaodo-

¹²⁹ *Jätevakuusopas 2012*, ks. esim. s. 32–33. Vaikka näitä määräsummia kutsutaan oppaassa ”ohjeellisiksi suosituksiksi” ja oppaan itsessään todetaan olevan ”ohjeellisen, eikä sillä ole oikeudellista sitovuutta” (*Ibid.*, s. 3, 33), tulee näillä olemaan lupapäätöksenteossa keskeinen rooli, sillä lupaviranomaisten päätöksenteossa ohjeina annettavat täsmälliset luvut muodostuvat helposti käytännöiksi, vaikka lähtökohtaisesti väljästi muotoillun säännöksen tarkoituksena on nimenomaisesti ollut viranomaisen harkintavallan mahdollistaminen yksittäisessä luparatkaisussa, kuten *Määttä* (2005b, s. 367) toteaa.

tuksia, kun päätöksenteon perusteet voivat käytännössä olla jotakin muuta kuin laintasolla on kirjattu, jos kyseessä on tulkinnalle avoin ja sisällöllisesti merkityksetön säännös.

4.3 Lupien käsittelystä

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä määritellään hallinto-oikeudelliset periaatteet. Luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti viranomaisen ”toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Luottamuksensuojaan kuuluu mm. taannehtivien toimenpiteiden kieltö, joka tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti voimassaolevaa oikeustilaa ei voida muuttaa viranomaisen toimesta yksipuolisesti, koska tällä voisi olla yksityisen kannalta haitallisia vaikutuksia ja toisaalta esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan yhteydessä luvansaajalla on oikeutettu odotus esimerkiksi luvan voimassaolon suhteen. Taannehtivaa lainsäädäntöä tai toimenpiteitä voidaan kuitenkin antaa laissa säädetyin toimivallan nojalla.¹³⁰

Kaivoslain 181.4 §:n nojalla kaivosviranomaisen on viimeistään kolmen vuoden kuluttua kaivoslain voimaantulosta määrättävä vakuuden laji ja suuruus sekä annettava kaivosoikeuden haltijalle enintään vuoden pituinen määräaika vakuuden asettamiselle. Kaivoslaki tuli voimaan 1.7.2011 (KaivosL 176.1 §), joten siirtymäsäännöksen nojalla kaikille voimassa oleville kaivosoikeuksille on määrättävä vakuuslaji ja -summa viimeistään 30.6.2014 mennessä. KaivosL 181.4 § on siten taannehtivaa sääntelyä, koska se koskee kumotun kaivoslain aikana annettuja oikeuksia. Kuitenkin taannehtivaa sääntelyä voidaan tässä yhteydessä pitää asianmukaisena, sillä siirtymäajan pituus on riittävä ja tarkoituksena on turvata yleisiä ja yksityisiä etuja varmistamalla kaivostoiminnan vastuullisuus myös vanhempien kaivosten tapauksessa.

Alun perin hallituksen esityksessä koskien kyseistä kaivoslain 181.4 §:ää, kaivosviranomaisen olisi tullut antaa vakuutta koskevat määräykset sekä muut yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeelliset määräykset kahden vuoden kuluttua uuden kaivoslain voimaantulosta. *Talousvaliokunta* totesi mietinnössään, että siirtymäaikasäännös vaatii käytännössä sitä, että jokaisen kaivospiirin nykytilanne on arvioitava ja voimassa olevat lupamääräykset on tapauskohtaisesti selvitettävä. Tällaiseen selvittämiseen liittyvä työmäärä on hallituksen esityksen laatimisen jälkeen osoittautunut ennakoitua suuremmaksi, jonka takia valiokunta päätyi esittämään kah-

¹³⁰ Mäenpää 2008, s. 75–76.

den vuoden määräajan muuttamista kolmeksi vuodeksi.¹³¹ Kyseinen muutosehdotus tulikin kirjatuksi nykyiseen kaivoslain siirtymäaikasäännökseen. Kyseisellä siirtymäaikasäännöksellä voitaneen olettaa olevan merkittävä vaikutus malminetsintä- ja kaivoslupien harkintaprosessiin, sillä nykyisten kaivospiirien osalta vakuusasioita ei ole vielä kaivosviranomaisessa mietitty ja uusienkin lupien osalta vakuuksien todetaan tulevan ajankohtaiseksi tulevan syksyn ja ensi kevään aikana, kun kaivosviranomaiseen nimitetyt kaivosasiantuntijat ovat päässeet perehtymään vakuussäätelyyn.¹³²

Nykyistä kaivoslain kolmen vuoden mukaista siirtymämääräaikaa olemassa olevien kaivospiirien vakuuksien määräämiselle voitaneen pitää kohtuullisena sekä lupaviranomaisen lupakäsittelyn osalta että kaivosyhtiön varautumisen osalta. Siirtymäaikatauluja on kuitenkin selvästi lyhennetty aikaisempaan käytäntöön nähden kaivoslain yhteydessä, sillä komiteanmietinnössä vuodelta 1957, jossa annettiin uudistusehdotukset vuodelta 1943 peräisin olevaan kaivoslakiin, siirtymäajaksi aiemman lain aikaan voimassa olleille kaivospiireille ehdotettiin viittä vuotta (kaivoslain voimaantuloon liittyviä toimenpiteitä koskevan lakiehdotuksen 4 luku). Tarpeen taannehtivan säätelyn käyttöön todettiin liittyvän mm. kaivoskivennäisten hyödyntämiseen. Viiden vuoden määräaikaa perusteltiin, sillä että näin vältettäisiin asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ja kaivospiirien haltijoilla olisi riittävästi valmisteluaikaa. On kuitenkin huomioitava, että siirtymäsäännösten nojalla kaivospiirin haltijan tuli itse hakea kaivospiirin määräämistä uuden lain alaiseksi.¹³³ Nykyisessä kaivoslaissa vakuussäätelyä koskevan siirtymäaikasäännöksen perusteella kaivosoikeuden haltijalle ei anneta päätäntävaltaa vakuuden asettamisen suhteen, vaan vakuus on asetettava kaivosviranomaisen päätöksen mukaisesti - kaivosoikeuden haltijan oikeudet kattavat sen, että vakuuden asettamiselle on annettu vuoden määräaika vakuuden määräämisestä. Olennaista on huomata myös se, että vakuuden taannehtiva vaikutus koskee vain kaivospiirejä, sillä KaivosL 181.4 §:ssä nimenomaisesti mainitaan vain kaivosoikeuden haltijaa koskeva siirtymäaika. Olemassa oleviin valtauksiin ei siten velvoiteta asetettavaksi malminetsintäalueen mukaista vakuutta.

¹³¹ *TaVM 49/2010 vp*, s. 23.

¹³² *Henkilökohtainen tiedonanto, Tukes 5.6.2012*.

¹³³ *Komiteanmietintö 14/1957*, s. 44, 91.

Kaivannaisjätealueiden vakuuksien osalta YSL:n 43 a–c §:iin liittyvistä siirtymäajoista säädel-
lään lain 647/2011 nojalla, jonka mukaan, mikäli toimintaan on myönnetty ympäristölupa en-
nen 1.5.2012 ja jos toimintaa varten asetettu vakuus ei ole 43 a–43 c §:n mukainen, viranomai-
sen on tarkistettava vakuutta koskeva lupamääräys viimeistään siinä vaiheessa, kun toiminnan
ympäristölupa käsitellään toiminnan olennaisen muutoksen perusteella tai lupamääräykset
tarkistetaan toiminnanharjoittajan 55 §:n mukaisen hakemuksen perusteella. Lisäksi lupavi-
ranomaisella on velvoite vakuutta koskevan määräyksen tarkistamiseksi, mikäli ympäristölu-
paa on muutettava tai jos lupaviranomaisen on annettava määräykset toiminnan lopettamiseksi
tarvittavista toimista.

Siirtymäaikasäännökset aiheuttavat omalta osaltaan pitkittymistä jo aiemmin ruuhkaantuneeseen lupakäsittelyyn. Kaivostoiminnanharjoittajan kannalta toimintaan kohdistuu nyt vakuusvelvoitteita kahdesta suunnasta – kaivosviranomaisen määrää kaivoslain vakuuksista malminetsintä- ja kaivosluvassa ja AVI puolestaan antaa jätevakuutta koskevat määräykset ympäristöluvassa. Kaivosviranomaisen toimivallasta ja viranomaistehtävistä säädetään kaivoslaissa (4 §) ja kaivosuhanke puolestaan merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavana hankkeena kuuluu aluehallintoviraston toimivallan alaisuuteen.¹³⁴ Molemmilla viranomaisilla on siten toisistaan riippumaton toimivalta lupien käsittelyyn ja lupaharkinnan osalta. Kaivoslain 168 §:n nojalla malminetsintä tai kaivostoiminnan saa aloittaa vasta sitten, kun niille myönnetty malminetsintä- ja kaivoslupapäätökset ovat lainvoimaisia ja lisäksi muun lain nojalla veloitettavat luvat ovat lainvoimaisia tai asianomainen viranomaisen on antanut oikeuden toiminnan aloittamiseksi. YSL 100 §:n nojalla puolestaan ympäristöluvanvaraisen toiminnan saa aloittaa päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Koska kaivoslaissa tai YSL:ssä ei ole nimenomaista säännöstä lupien keskinäisestä riippuvuussuhteesta, voidaan todeta, että kaivoslupa ja ympäristölupa ovat toisistaan riippumattomia, jolloin toisen viranomaisen tekemä päätös ei vaikuta toisen viranomaisen lupaharkintaa. Monilupaisen hankkeen, kuten kaivoksen, osalta tämä tarkoittaa silloin sitä, että yhden lain nojalla annettu myönteinen päätös ei oikeuta monilupaisen hankkeen aloittamiseen, vaan kaikkien lupien on oltava lainvoimaisia.¹³⁵ Vaikka viranomaisen

¹³⁴ Viranomaisen oikeudet hallinto-oikeussuhteen yhtenä osapuolena määräytyvät toimivaltajaon perusteella (*Mäenpää* 2000, s. 238). AVI:n lupatoimivalta puolestaan perustuu YSL 31 §:n nojalla annettavaan normiin toimivaltaisista viranomaisista. AVI:n tehtävänä on käsitellä kaikki merkittävät hankkeet (*Hollo* 2001, s. 233).

¹³⁵ Lupien välisestä konkurrenssista *Suvantola* 2004, s. 445–446.

toimivaltarajat säätelevät siten lupaharkintaa, lienee kaivoslain vakuuksien ja jätevakuuksien hallinnoinnin osalta paikallaan miettiä voisivatko viranomaiset tehdä yhteistyötä vakuuksien määrittelyä ja suuruutta koskevissa päätöksissä. Kaivoslain vakuussääntely poikkeaa esimerkiksi sallittujen vakuuslajien osalta jätevakuuksista ja toiminnanharjoittajan kannalta olisi varsin erikoista ja hankalaa, mikäli vakuuslajit olisivat samassa hankkeessa erilaisia. Toisaalta toiminnanharjoittajan mahdollisuus esittää vakuuslajia ja -summaa viranomaisen harkittaviksi poistaa osaltaan tätä ongelmaa. Hyvien käytäntöjen jakaminen viranomaisten kesken sekä keskinäinen tiedonvaihto viranomaisten välillä lupaharkinnan yhteydessä palvelisi kuitenkin vakuussääntelyn kehittymistä ja tehostumista.

Yhtenä mahdollisena kehityssuuntana voisi olla joissakin maissa käytettävä malli, jossa kaivostoiminnan lopettamista koskeva sääntely on eriytetty kokonaan omaksi kodifikaatioksi. Tämä johtuu siitä, että eriytetty, pelkästään kaivostoiminnan lopettamista koskeva, laki, jossa sääntelystä huolehtii yksi viranomaistaho, on toiminnallisesti tehokkaampi kuin järjestelmä, jossa sääntelytoimet on jaettu usean viranomaisen kesken. Syy on siinä, että keskitetty hallinto antaa toiminnanharjoittajille sekä suurelle yleisölle paremman oikeusturvan, kun kaikki informaatio ja sääntely kaivostoiminnan lopettamiseen liittyen ovat yhdeltä viranomaiselta saatavilla.¹³⁶ Loppukädessä kaivostoiminnan vakuusvaatimukset ovat osa kaivostoiminnan monimuotoista sääntelykenttää, jossa keskenään varsin erilaiset intressit kilpailevat keskenään. Kuten *Forss* toteaa artikkelissaan, viranomaiset joutuvat kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossään sovittamaan yhteen monimuotoisia tavoitteita, jotka liittyvät paitsi kaivoslain nojalla taatujen luvanhakijan toimintaedellytysten turvaamiseen myös kaivospaikkakunnan alueiden käytön suunnitteluun, maanomistajien oikeuksien turvaamiseen sekä ympäristöllisten tavoitteiden täyttämiseen. Ympäristöoikeudellisen päätöksentekojärjestelmän tavoitteena on ympäristötavoitteiden saavuttaminen mutta *Forss* kyseenalaistaa järjestelmän soveltuvuuden kaivoslain säädäntöön, koska kyseessä on tuotannollinen toiminta, jonka oletetaan toimivan ympäristötavoitteista irrallisena kokonaisuutena. *Forss* toteaa, että kaivostoiminta voi kärsiä sellaisesta päätöksenteosta, jossa menettely on monitahoista ja useille viranomaisille jaettua. Oikeudelli-

¹³⁶ *Research on...* 2002, s. 4.

nen harkinta, joka vaikeuttaa taloudellista päätöksentekoa, lisää toiminnanharjoittajan epävarmuutta ja viivästyttää tai jopa vähentää investointeja.¹³⁷

¹³⁷ Forss 2011, s. 71–72.

5 LOPUKSI

Kaivostoimintaan liittyvät vakuuskysymykset nähdään usein pelkästään taloudellisena rasitteena ja kilpailukykyä heikentävänä tekijänä mutta vakuuteen liittyä paljon monialaisempi näkökulma, sillä sen voidaan katsoa toimivan linkkinä vastuullisen kaivostoiminnan kehittämisen- ja edistämistoimenpiteille. Kun vakuuksien rooli ei ole siten pelkästään taloudellinen, vaan sillä voi olla kauaskantoisemmat vaikutukset myös poliittisessa päätöksenteossa, on vakuuksiin syytä kiinnittää huomiota ja tarkastella, onko nykyinen järjestelmä toimiva ja palvelleeko se paitsi kaivosyhtiöiden toimintamahdollisuuksia myös ympäristönsuojelullisia ja sosiaalisia tarkoituksia.

Kaivostoiminnan lopettamista koskeva sääntely on useassa maassa muuttumassa teoreettisesta kestävä kehityksen politiikasta kohti velvoittavampaa, laki- tai sopimusperusteista, käytäntöä, jossa kestävä kehitys on integroitu osaksi sääntelyn ohjauskeinoja. Kaivostoiminnan lopettamista tullaan jatkossa sääntelemään entistä tarkemmin joko sopimus- tai lakiperusteisesti. Lopettamisen kustannukset tulevat tällöin nousemaan sekä viranomaisten että kaivosyhtiöiden näkökulmasta mutta toisaalta tehostuva sääntely on edellytys sosiaalisen toimiluvan ylläpitämiseksi.¹³⁸

Uusi kaivoslaki on vajaan vuoden mittaisen voimassaolonsa aikana kohdannut jo lukuisia haasteita ja paineet kaivoslain muuttamiseksi ovat hiljalleen kasvaneet. *Pölönen* on ehdottanut kaivoslakia tarkistettavaksi asianosaisten tiedonsaanti- ja osallistumissäännöksen (KaivosL 40.2 §) osalta.¹³⁹ Samaan aikaan mediassa käydään vilkasta keskustelua kaivosteollisuuden tulevaisuuden kuvista. Ympäristöministeri Niinistö on ehdottanut louhintaveron säätämistä, joka kompensoisi kaivosyhtiöiden aiheuttamia ympäristövaikutuksia kaivospaikkakunnille ja valtiolle ja edistäisi samalla vastuullista kaivospolitiikkaa.¹⁴⁰ Kaivannaisteollisuus on kritisoinut tällaisten lisämaksujen haittaavan alan kasvua ja korostaa, että kaivoslaki asettaa jo nyt tarpeeksi tiukat kriteerit kaivosten toiminnalle.¹⁴¹ Talvivaaran kaivoksen ympäristöhaitat ja niiden ympärillä käyty vilkas keskustelu on kuitenkin nostanut esiin louhintaveron yhtenä

¹³⁸ *Otto* 2009, s. 286.

¹³⁹ *Pölönen* 2012, s. 18–19, 27.

¹⁴⁰ *Eskola* 2012.

¹⁴¹ *Löjtönen* 2012.

toimenpiteenä haittavaikutusten kompensoimiseksi, johon elinkeinoministeri Häkämies on vastaavasti todennut, että veron käyttöönotto vaatisi lainmuutoksen. Kun kaivoslaki on ollut voimassa vasta vajaan vuoden, ei uudistaminen ole Häkämiehen mukaan vielä ajankohtaista, vaan lain toimivuutta tulisi seurata ainakin seuraavan vuoden ajan ennen tarkistamistoimenpiteitä.¹⁴² Viimeisimpänä kaivoslain uudistustarpeena on nähty, että tulevaisuudessa avolouhokset tulisi kieltää kokonaan ja kaivosten jätevesipäästöt tulisi käsitellä erillisissä jätevesilaitoksissa teollisuuden jätevesien tapaan. Nämä uudistukset olisivat tarpeellisia kaivosten aiheuttamien peruuttamattomien ympäristövaikutusten minimoimiseksi.¹⁴³

Kaivoslain vakuudetkaan eivät ole välttyneet viimeaikaiselta mediahuomiolta. Suomessa vuosikymmeniä sitten toimintansa lopettaneilta kaivoksilta on aiheutunut merkittäviä päästöjä erityisesti puutteellisen jälkihoidon seurauksena. Nykyistenkään kaivosten osalta tulevien jälkihoitovelvoitteiden velvoitteista ei ole täyttä selvyttä. Esimerkiksi Talvivaaran yhteydessä jälkihoitovelvoitteet ulottuvat satoihin vuosiin mutta vaadittavien toimenpiteiden laadusta ja laajuudesta tai edes teknisistä mahdollisuuksista ei olla vielä täysin selvillä viranomaistenkaan osalta.¹⁴⁴ Talvivaaran osalta on hyvä huomioida, että tällä hetkellä julkisuudessa käytävä keskustelu koskee nimenomaisesti toiminnan aiheuttamiin jätteisiin liittyvää jälkihoitovelvoitetta. Kaivoslain siirtymäsäännösten nojalla on oletettavaa, että kaivoslain mukainen toiminnan lopettamista koskeva vakuus määrätään vasta lähempänä 3 vuoden siirtymämääräaika.

Kun kaivoslain vakuuskäytännöstä aletaan saada käytännön kokemuksia, on odotettavissa vilkasta keskustelua etenkin kaivosteollisuuden suunnalta niille aiheutuvan uuden kustannusrasitteen johdosta. Tosin kansainvälisille yhtiöille lopettamista koskevat vakuudet eivät ole uusi asia mutta tähän saakka ne ovat saaneet toimia erilaisessa sääntelykentässä, kun suomalainen kaivoslakijärjestelmä ei ole vielä tällaista sääntelyä käyttänyt. Käytäntö tulee siten näyttämään minkä suuruisia vakuuksia kaivostoiminnalle asetetaan ja kuinka erityyppisten kaivosten vakuussummat poikkeavat toisistaan. Lainsäädännön tasolla kaivoslain vakuussääntelyä tulisi tarkistaa antamalla vakuuden laskemisperusteista ja vakuuden realisoitavuudesta sekä jälkihoidon aikaisesta vakuudesta tarkempaa sääntelyä. Kaivoksiin kohdistuvat vakuudet ovat teo-

¹⁴² *Mannila 2012.*

¹⁴³ *Sanomalehti Karjalainen 2012.*

¹⁴⁴ *Pilke 2012.*

riassa toimiva tapa kannustaa toiminnanharjoittajia parantamaan toimintansa ympäristötasetta mutta käytännössä tehokkuus voi kärsiä esimerkiksi hallinnon resurssipulasta. Vakuusjärjestelmän hallinnointi tietotaidon ja valvonnan muodossa vaatisi aiempaa enemmän henkilötyövuosia, vaikka suuntaus vaikuttaa nykyään ympäristöhallinnon osalta olevan juuri päinvastaiseen suuntaan. Vakuudet asettavatkin todellisen haasteen – on osattava mitoittaa eri intressit keskenään ja mielellään niin, että epävarmoissa tilanteissa toimitaan *in dubio pro natura* varmuuden vuoksi – samalla kun yritetään edistää aluetaloudellisia näkymiä kaivosbuumin kautta.