

Kaivosten lopetus- ja jälkihoitotoimet

Thomas Hoyer

20 syyskuuta 2019

Kaivoksen entistäminen kaivosyhtiön näkökulmasta

Entistämissuunnitelma on olennainen ja jatkuva osa kaivostoimintaa jo suunnitteluvaiheesta alkaen

- Kaivosten sulkemis- ja entistämissuunnitelma on aivan olennainen osa kaivoksen suunnitteluprosessia
  - Entistämiseen liittyvät kulut huomioidaan jo kannattavuuslaskelmassa ja sitä seuraavassa investointipäätöksessä
  - Suunnitelman perusteella viranomaiset määräävät vakuusvaatimukset ja vakuudet on asetettava ennen toiminnan aloittamista
  - Sulkemis- ja entistämissuunnitelma sekä siihen liittyvä toimiva lainsäädäntö ja viranomaisvalvonta ovat olennainen edellytys kaivostoiminnan paikallisen hyväksyttävyyden kannalta – nyt kansalaisten luottamus kaivosyhtiöihin sekä järjestelmän toimivuuteen ei ole hyvällä tasolla
  - Suunnitelman sisältämän kustannuslaskelman perusteella saadaan arvio ainoastaan ennakoitavista sulkemiskustannuksista
  - Ennakoimattomien kustannusten realisoitumisen estäminen on sekä yhtiöiden että viranomaisten intressissä. Tätä varten yhtiön on systemaattisesti päivitettävä sulkemis- sekä entistämissuunnitelmaa ja myös valvonnan tulee olla jatkuvaa, jolloin viranomaisilla on aina ajantasainen tieto.

- Parhaillaan tehdään kansainvälisesti paljon tutkimusta teemasta ”progressive mine rehabilitation”, mikä tarkoittaa, että jo kaivoksen toiminta-aikana tehdään entistämistoimia
  - Tämän on osoitettu merkittävästi pienentävän ympäristövaikutuksia sekä myös entistämisen kokonaiskustannuksia
  - Lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan tulisi kannustaa yrityksiä tekemään lopulliseen sulkemiseen tähtääviä toimenpiteitä jo kaivosten toiminta-aikana
  - Yhtiöiden oman entistämissuunnittelun, toiminta-aikana tehtävien entistämistoimien sekä viranomaisvalvonnan tulee olla dynaaminen prosessi, jossa myös vakuuden määrä voi kasvaa tai laskea kaivostoiminnan aikana. Näin minimoidaan riski kustannusarvion (sekä sen perusteella asetetun vakuuden) ja toteutuvien kulujen poikkeavuudesta.

- Kaivosyhtiöiden ja –rahoittajien näkökulmasta kaivostoimintaan liittyvän lainsäädännön ja kulujen/verotuksen tulisi Suomessa olla ennakoitavaa ja vertailukelpoista meidän verrokkimaihin (esim. Ruotsi, Kanada, Yhdysvallat, Australia)

Nykytila

Tiukentunut lainsäädäntö ja viranomaisresurssien lisäys pienentää riskiä vastuiden päätymisestä valtiolle

- Kaivos- sekä ympäristölainsäädäntö on tiukentunut ja viranomaisresursseja on lisätty. Kaivosyhtiöilta vaaditaan nykyisin tarkkaa ja hyvää selvitystä sulkemis-/entistämissuunnitelmasta, jonka perusteella asetettavan vakuuden suuruus määrätään. Toiminta voi alkaa vasta kun toiminnanharjoittaja on asettanut määrätyn vakuuden, jolla katetaan toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet tilanteissa, joissa kaivosyhtiö ei itse pystyisi maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan.

- Merkittävimmät entistämiskustannukset ovat tyypillisesti avolouhoksen peittäminen, maanalaisen kaivoksen infrastruktuurin purkaminen sekä mahdollisen rikastamon altaiden ja rikastushiekkakasojen entistäminen

- Suomessa on parhaillaan kolme kaivosta, joissa suunniteltu alasajo on käynnissä tai siitä on päätetty (Boliden; Pyhäsalmi sekä Kylylahti, Dragon Mines; Orivesi) sekä kolme kaivosta, joissa viime vuosien aikana toiminta on lopetettu ja ne on asetettu ylläpitotilaan (Laivakangas, Pahtavaara sekä Pampalo). Valtion ei ole näissä tarvinnut osallistua alasajo- / sulkemiskustannusten kattamiseen.

- Lähihistoriassa on kaksi tapausta, joissa toiminnanharjoittajan maksukyky ja asetettu vakuus ei riittänyt kattamaan entistämistoimija (Talvivaara sekä Belvederen Hitura)

- Lisäksi Suomessa on lukuisia hylättyjä kaivoksia, joissa nykykäytäntöjen mukaista maisemointia ei ole tehty. Hylättyjen kaivosten maisemahaitat vaikuttavat kaivostoiminnan yleiseen hyväksyttävyyteen sekä niillä on negatiivisia vaikutuksia muihin elinkeinoihin, esim. matkailuun ja poronhoitoon. Käytännössä nämä kaikki ovat silloisten valtionyhtiöiden (Outokumpu, Rautaruukki, Kemira, Partek jne.) jälkeensä jättämää perintöä.

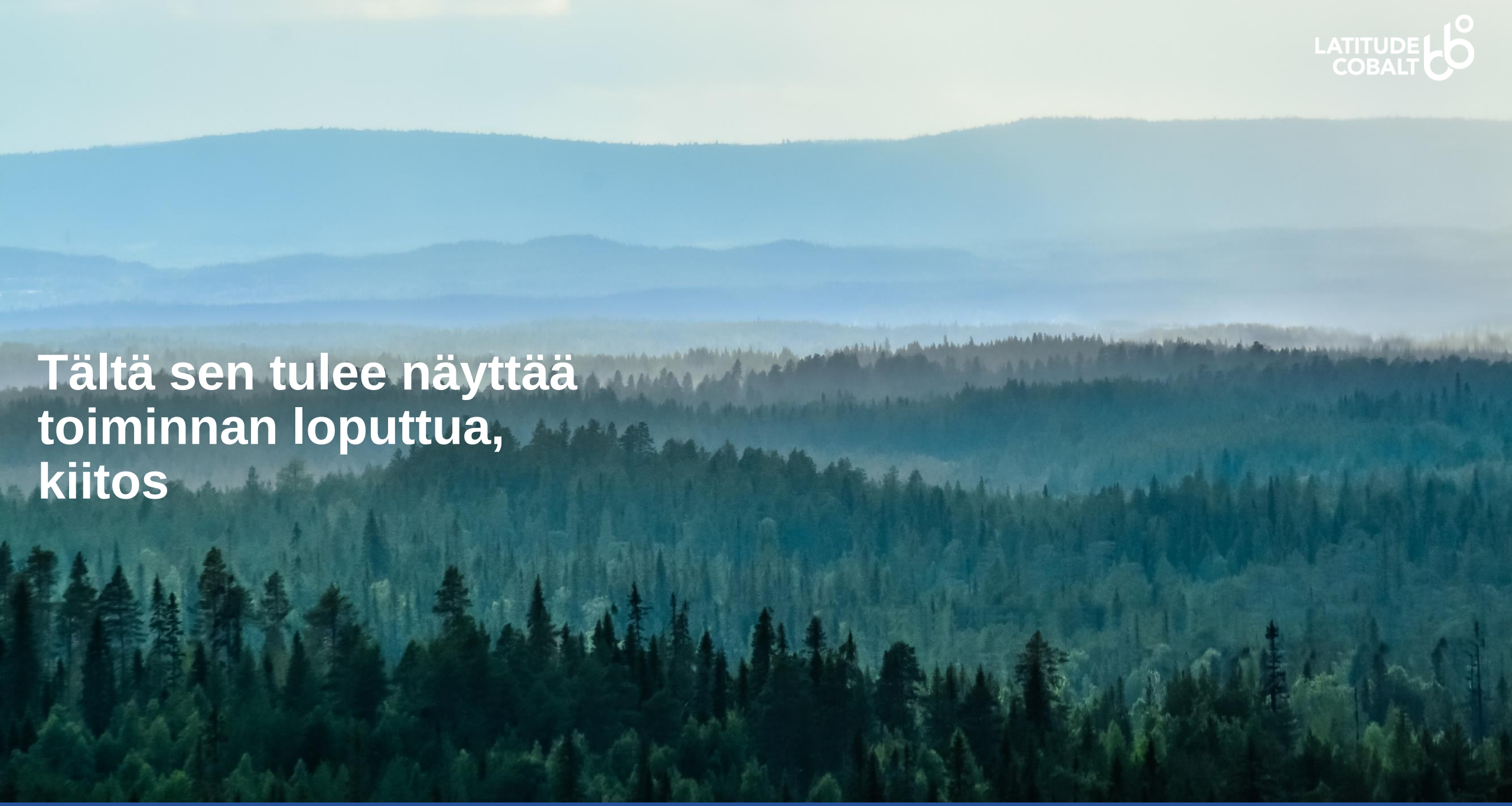
- Julkisessa keskustelussa on esitetty erilaisia malleja, joilla pyritään estämään vastuiden päätyminen valtion katettavaksi. Ehkä merkittävin ehdotus on ollut Suomessa toimivien kaivosyhtiöiden yhteisvastuullinen korvausvelvoite / -rahasto.

Yhteisvastuullisuus

Paras lopputulos saadaan velvoittamalla yksittäiset kaivosyhtiöt toimimaan oikein

- Ajatus kaivosalan toimijoiden yhteisvastuullisuudesta on viimeaikoina noussut esiin ratkaisumallina estää kaivosten sulkemis- ja entistämiskustannusten vastuun päätyminen valtiolle. Kyseessä on eräänlainen vakuutusmalli, jossa suurelta joukolta toimijoita kerätään kokoon rahoitus sen varalle, että tapahtuu epätodennäköinen skenaario, jossa yhdessä kaivoksessa toiminta lakkaa, eikä kaivosyhtiön maksukyky eikä asetettu vakuus riitä kattamaan sulkemis- ja entistämiskustannuksia.
- Toimiakseen, kuten vakuutusliiketoiminta yleensäkin, tämä vaatisi suuren heterogeenisen joukon maksajia, joiden vahinkoalttiuden ja mahdollisten vahinkojen koon tulisi olla keskenään samankaltaisia.
    - Suomessa oli vuonna 2018 11 kpl aktiivista metallimalmikaivosta, joista kahdessa on kaivostoiminta lopetettu ja ne on asetettu ylläpitotilaan, ja kolmesta on tehty lopettamispäätös. Mikäli uusia kaivoksia ei avata, on Suomessa vuoden 2020 lopulla 6 toiminnassa olevaa metallimalmikaivosta.
    - Vuonna 2018 Suomen 11 metallimalmikaivoksesta louhittiin yhteensä 95 miljoonaa tonnia ja kahden suurimman osuus oli tästä 88%
    - Terrafamessa sekä Kevitsassa kaivettiin molemmissa yli 40 miljoonaa tonnia, kun kolmanneksi suurimmassa Outokummun Kemin kaivoksessa kaivettiin 3 miljoonaa tonnia. Kolmessa pienimmässä kaivettiin 100-200.000 tonnia.
    - Esimerkiksi julkisuudessa mainittu arvio Talvivaaraan EUR 400 miljoonan entistämiskustannuksesta on satakertainen pienen kaivoksen entistämiskustannukseen
    - Yhteisvastuullisuus on käytännössä mahdotonta toteuttaa ryhmälle, jossa toimijoita on vähän ja jossa toimijoiden maksukyky sekä ennen kaikkea mahdollisten vahinkojen kokoluokka on täysin erilainen.

- Paras tapa estää vastuiden päätyminen valtiolle on lainsäädännön avulla kannustaa sekä vaatia kaivosyhtiöitä suunnittelemaan lopetustoimet jo ennen toiminnan aloittamista sekä tehdä jo kaivoksen toiminta-aikana entistämistoimia. Lisäksi jatkuvan viranomaisvalvonnan kautta pitää lopettamissuunnitelmat sekä niiden perusteella asetettava vakuus ajan tasalla, jolloin minimoidaan ennakoimattomien kustannusten mahdollisuus lopettamisvaiheessa.



Tältä sen tulee näyttää toiminnan loputtua, kiitos