



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Kaivosten ympäristöongelmat, sosiaalinen toimilupa ja ympäristösääntely

Prof. Kai Kokko
Mutku-päivät 25.3.2015



Sisältö

- Media, case Talvivaara
- Sosiaalinen kestävyys, käytänteet ja ympäristösääntely
- Ympäristövastuun oikeudellinen systematiikka ja esimerkit
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi
- Sosiaalinen toimilupa
- Ympäristövastuu
- Johtopäätökset

Esityksen taustalla olevat tutkimushankkeet:

DILACOMI - Kaivokset, maankäyttö ja paikallisyhteisöt <http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Yksikot/Oikeustieteiden-tiedekunta/Tutkimus-ja-jatko-opinnot/Projekteja/DILACOMI>

SUMILCERE - Sustainable Mining, local communities and environmental regulation in Kolarctic area

<http://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Research/Research-Projects/SUMILCERE>



YLE 12.3.2015

- Ympäristöministeri Sanni Grahn-Laasosen (kok.) mukaan *purkuputkipäätökset eivät ole poliittisia päätöksiä, vaan lupaviranomaisten harkinnassa olevia asioita.*
- *Brittiläinen sijoitusyhtiö Audley Capital Advisors LLP on tehnyt ehdollisen sopimuksen Talvivaara Sotkamon liiketoiminnan ostamisesta. Sopimuksen ehdot liittyvät ympäristölupiin ja vesikysymysten ratkaisemiseen.*
- – *Jotta Talvivaarassa voi toiminta jatkua, on selvää, että ympäristövastuut pitää hoitaa ja toimia kestäväällä tavalla. Se edellyttää myös, että vesitase saadaan pitkällä aikavälillä hallintaan, arvioi Grahn-Laasonen.*



YLE 12.3.2015

- Torstaina valtio joutui vielä uudelleen sijoittamaan Talvivaaraan lähes sata miljoonaa euroa, kun valtio lähti mukaan vähemmistöpanoksella brittiläisen sijoitusyhtiön ostohankkeeseen kaivoksen toiminnan jatkamiseksi.
- Näin veronmaksajien taskusta on tavalla tai toisella otettu Talvivaaran katastrofista syntyneisiin tappioihin ja muihin vastuisiin noin 350 – 400 miljoonaa euroa tähän mennessä.



HS 13.3.2015

- "En mitään lukuja vahvista. Kaikki ostajaehdokkaat edellyttivät kuitenkin jo neuvottelujen aikana, että *valtio jollain tavalla jakaa riskiä ympäristövastuista*, jotka ovat syntyneet ennen kauppaa."
- "Kaupan jälkeen syntyvät vastuut ovat lähtökohtaisesti tietysti kulloisenkin toiminnan harjoittajan vastuulla", hän jatkaa.
- Jos lasku nousee yli 60 miljoonan katon, markkinaehtoisesti otettu vakuutus tulee apuun. "Se on vakuutusluontoinen järjestely. Näin on todettu", Vapaavuori toteaa.

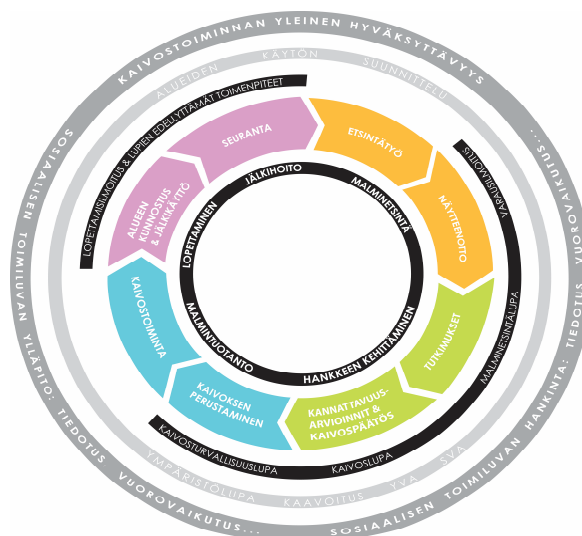
Kai Kokko

25.3.2015

5



Kaivostoiminnan sosiaalista kestävyyttä tukevat käytänteet ja ympäristösääntely (Soudunsaari, Hentilä & Valjus)





Ympäristövastuun oikeudellinen systematiikka



Kai Kokko

25.3.2015

7



Ympäristöperusoikeus

- Ympäristöperusoikeus (PeL 20 §):
 - "Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.
 - Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."
 - Punnitaan esimerkiksi suhteessa elinkeinovapauteen.

Kai Kokko

25.3.2015

8



Selvilläolovelvollisuus

- Toiminnanharjoittajan on oltava uuden YSL 6 §:n mukaisesti selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus).



YVA

- Ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa on tehtävä erillinen vaikutusten arviointi, mikä laajentaa yleistä selvilläolovelvollisuutta.
- Ympäristövaikutusten arvioinnissa oleellista on, että hankkeesta vastaavan toimesta kootaan tietoa vuorovaikutuksessa yleisön ja asiantuntijoiden kanssa hankkeen suunnittelun tueksi.
 - Käytännössä arvioinnin tekee yleensä konsulttitoimisto.
- Hankkeiden arvioinnissa kuulemisen järjestää yhteysviranomainen ja arviointi tuottaa tietoa ennen kaikkea viranomaisten päätöksentekoa varten.
 - Arviointimenettelyt ovat tosiasiaassa osa julkisoikeudellista sääntelyä.



Sosiaalisten vaikutusten arviointi

- Vaikka sosiaalisten vaikutusten arvioinnille (SVA) on ilmeinen tarve sillä ei ole selkeästi omaa sääntelykehystä lainsäädännössä.
- Toki osana hankkeiden ja kaavojen arviointimenettelyä SV sisältyy ympäristövaikutuksen käsitteeseen:

Ympäristövaikutus pitää käsitteenä sisällään hankkeen tai toiminnan aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eläihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä
- e) a-d alakohtaisissa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. (YVAL 2 §:n 1 kohta.)

Sosiaalinen vaikutus sisältyy käsitteellisesti tässä määritelmässä a kohtaan.



Sosiaalisten vaikutusten arviointi

- **Sosiaalisia vaikutuksia arvioidaan**, jotta voidaan:
 - selvittää ja ennakoida muutoksia ihmisten elämän laadulle tai alueen kehitykselle sekä niistä aiheutuvia seurannaisvaikutuksia (*muutokset ja seuraukset*),
 - arvioida tai ennustaa yhteisön/alueen kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin (*sopeutumiskyky*),
 - arvioida muutosten merkitystä ja merkittävyyttä eri toimijoiden ja ihmisryhmien kannalta (*muutosten vaikuttavuus*),
 - vähentää tai ehkäistä hyvissä ajoin ja tietoisesti mahdollisia haittoja (*haittojen minimointi*)
 - ottaa huomioon ja sovittaa toimista aiheutuvia ristiriitoja (*konfliktien ratkaisu*).
 - tunnistaa edellytykset sosiaaliselle toimiluvulle (*hyväksyttävyys paikallisessa yhteisössä*).



Sosiaalisten vaikutusten arviointi

- Tällä hetkellä SVA tehdään kertaluontoisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ennen kaivoksen lupakäsittelyä ja toteutusta.
- Tämän jälkeen sosiaalisia vaikutuksia ei enää arvioida, vaikka sosiaalisilla vaikutuksilla tarkoitetaan hankkeen aiheuttamia, ihmisten ja yhteisöjen arjessa realisoituvia vaikutuksia, jotka ovat erilaisia kaivostoiminnan eri vaiheissa.
- SVA tulisikin ymmärtää prosessina, joka alkaa kaivoksen suunnitteluvaiheesta ja ulottuu toteutusvaiheen kautta kaivoksen päättämisen jälkeiseen aikaan.
- **Suositus:** täydennetään lakeihin perustuvaa sääntelykehystä yritysten itsesääntelyllä.



Ympäristölupa ja sen valvonta

- Lupahakemus + arviointiselostus
- Lupapäätös + lupaehdot
- Luvan valvonta
 - Viranomaisen toimet lainvastaisen menettelyn johdosta
 - Kielto, määräys + uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka
 - Luvan peruuttaminen
 - Vahingonkorvauskysymykset, ns. ennakoimaton vahinko
 - Toiminta rikosasiassa: ilmoitus poliisille ja esitutkinta, syyte...
- Case Talvivaara, purkuputkelle ympäristölupa



Poikkeuksellinen tilanne luvanvaraisessa toiminnassa

■ KHO 2014:187

- Asiassa oli kysymys siitä, oliko kaivosyhtiön ilmoitus jäteveden johtamisen lisäämiseksi voitu käsitellä ympäristönsuojelulain 62 §:n mukaisena asiana. Ilmoituksen mukaan tarkoitus oli ollut *ehkäistä kevään sulamisvesistä aiheutuvien valumavesien johtamisesta Kortelammin patoalueelle aiheutuvia riskejä*. Ilmoitus oli perustunut myös siihen, että jätevesien lisäjohtamisella voitiin normalisoida kaivoksen vesitase.
- Kun otettiin huomioon, että ympäristönsuojelulain 62 §:n poikkeuksellisia tilanteita koskeva *ilmoitusmenettely oli tarkoitettu vain välttämättömien ja kiireellisten toimien suorittamiseksi*, ei yhtiön ilmoituksessa esittämiä osin yleispiirteisiä seikkoja alueen vesien johtamisen tarpeellisuudesta ollut asiaa kokonaisuutena arvioituna pidettävä säännöksessä tarkoitettuna poikkeuksellisenä tilanteena. (nyk. uusi YSL 123 §).
- Case Talvivaara, sulamisvedet ei poikkeuksellinen tilanne -> uusi lupa

Kai Kokko

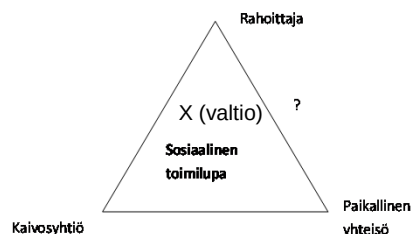
25.3.2015

15



Sosiaalinen toimilupa

- Sosiaalinen toimilupa (social license to operate) tarkoittaa yksinkertaistettuna paikallisen yhteisön osoittamaa hyväksyntää ja tukea samalla vaikutusalueella harjoitettavaa kaivostoimintaa kohtaan.





Sosiaalinen toimilupa

- Sosiaalinen toimilupa pitää sisällään ainakin kolme eri tasoa:
 - 1) sosiaalinen oikeutus,
 - 2) uskottavuus ja
 - 3) luottamus.
- Oikeutus perustuu paikallisessa yhteisössä kehittyneiden normien perustalle.
- Sosiaalisen toimiluvan tavoitteena on yhtiön ennen kaikkea yhteistyö paikallisten ihmisten kanssa.
- Sosiaalinen toimilupa voidaan nähdä myös valtion tasolla.
- Sosiaalista toimilupaa rapauttaa esimerkiksi ympäristölainsäädännön ja ympäristölupien noudattamatta jättäminen



Johtopäätökset

- **Rahoitus kaivostoimintaan ja kaivostoiminnan jatkuvuus edellyttää:**
 - Ympäristölainsäädännön mukaisuutta:
 - ympäristövaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset on selvitetty
 - asianmukaiset ympäristöluvat hankittu ja niitä noudatetaan
 - ympäristövastuuta kannetaan eri tasoilla (yksityis-, julkis- ja rikosoikeus)
 - Hyvää hallintoa yrityksessä ja itsesääntelyä
 - Korvauksia mahdollisista vahingoista ja maksuja lisävahinkojen estämis- ja maaperän ja vesien ennallistamiskustannuksista valtiolle (huom. aiheuttamisperiaate)
 - Paikallinen hyväksyntä ansaitaan yhä uudestaan, ns. sosiaalinen toimilupa
- **Päämäärä:** taloudellisen toiminnan vakiinnuttaminen ympäristösääntelyn (lainsäädäntö + itsesääntely) rajoissa ja yhteistyössä paikallisen yhteisön kanssa (SVA + STL)