



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

HELSUS
Kestävyystieteen instituutti

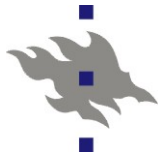
Havaintoja kaivoslain uudistamista varten

Prof. Kai Kokko

13.2.2020

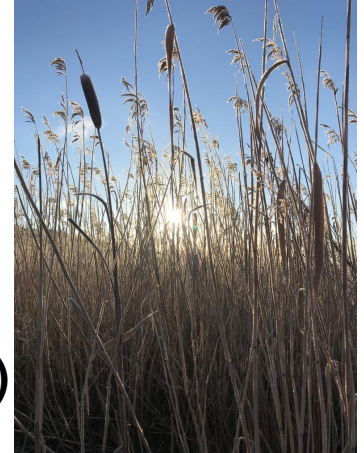
Kaivoslakityöryhmä

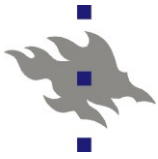




Sisältö

- **Kaivokset ja kestävä kehitys**
- **Kaivoslaki osana ympäristöoikeuden sääntelyjärjestelmää**
 - **Kaavoitus (MRL-uudistus)**
 - **Luonnonsuojelu (LSL-uudistus)**
 - **Ympäristönsuojelu (pääallekkäisyydet YSL:iin)**
 - **Konkurssilaki**
 - **(julkisoikeudellinen ympäristövastuu)**
 - **Toissijainen ympäristövastuu**
- **Kaivoslainsäädäntö ja EU:n ja Kanadan vapaakauppasopimus (CETA)**





Kestävyys ja kaivokset

- Käytännössä kestävä kehitys osatavoitteet, ympäristöllinen (ekologinen), sosiaalinen ja taloudellinen on jaettava osatehtäviin, kun halutaan edistää toiminnan kokonaiskestävyyttä.
- Ilman ympäristöllistä kestävyttä yhteiskunnassa ei muitakaan kestävyiden osa-alueita lopulta saavuteta.
- Kaivostoiminta väistämättä heikentää ympäristöllistä kestävyttä toiminnan aikana, mutta voi parantaa toiminta-alueella taloudellista ja sosiaalista kestävyttä. Jälkihoito on ensiarvoisen tärkeää.
- Ympäristövastuun tarkoitus on ennalta ehkäistä ja korjata merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Osa yhteiskuntavastuuta.
- Tutkimuksessa on kaivostoiminnan kestävyttä lähestytty esimerkiksi seuraavalla tavalla:



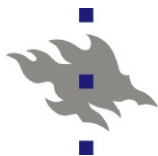
The diagram illustrates the mining process lifecycle as a circular flow of ten stages, each represented by a colored segment. The stages are arranged in a clockwise cycle around a central white circle. The stages are:

- KAIVOSTOIMINTA** (Mining Operations) - Light blue segment
- KAIVOKSEN PERUSTAMINEN** (Establishment of the mine) - Dark blue segment
- KANNATTAVUUS-ARVIOINNIT & KAIVOSPÄÄTÖS** (Feasibility studies and decision on mining) - Yellow segment
- TUTKIMUKSET** (Research) - Green segment
- NÄYTTEENOTTO** (Sampling) - Orange segment
- ETSINTÄTYÖ** (Exploration work) - Red segment
- SEURANTA** (Monitoring) - Purple segment
- ALUEEN KUNNOSTUS & JÄLKIKÄITTO** (Reclamation and aftercare) - Dark purple segment
- LOPETAMINEN** (Closure) - Black segment
- LOPETAMISILMOITUS & LUPIEN EDELLYTTÄMÄT TOIMENPITEET** (Closure notification and required measures) - Dark grey segment

The diagram is surrounded by concentric rings representing regulatory and planning frameworks:

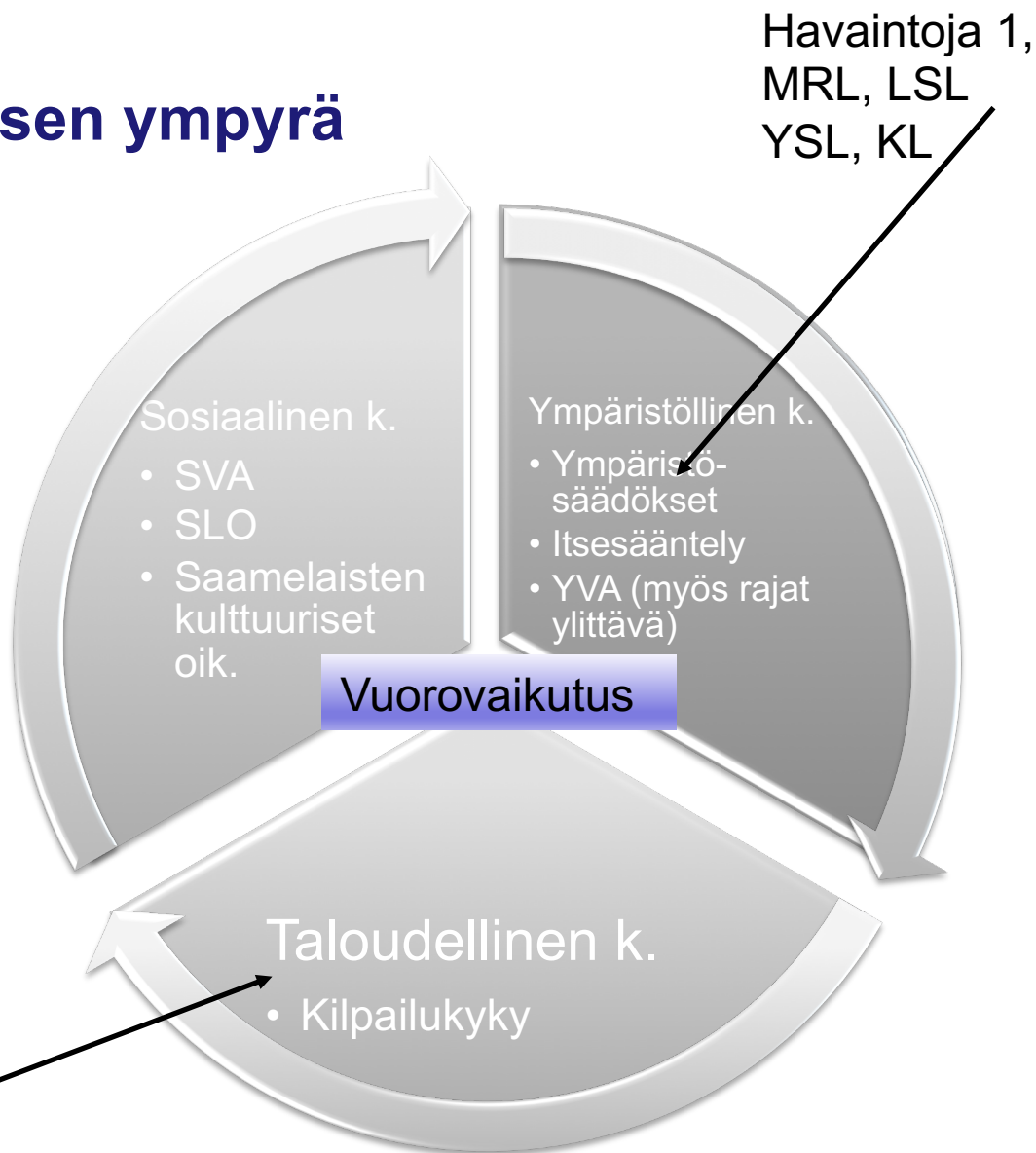
- Outermost ring (grey):** KAIVOSTOIMINNAN YLEINEN HYVÄKSYTTÄVYYS (General approval of mining operations)
- Second ring (grey):** KÄYTÖN SUUNNITTELU (Planning for use)
- Third ring (black):** JÄLKIHÖITO (Aftercare)
- Fourth ring (black):** MALMINETSINTÄ (Mineral exploration)
- Fifth ring (black):** MALMIN TUOTANTO (Mineral production)
- Sixth ring (black):** HANKKEEN KEHITTÄMINEN (Development of the project)
- Seventh ring (black):** MALMINETSINTÄLUPA (Mineral exploration license)
- Eighth ring (black):** KAIVOSLUPA (Mining license)
- Ninth ring (black):** YMPÄRISTÖLUPA (Environmental license)
- Tenth ring (black):** YVA (Environmental impact assessment)
- Eleventh ring (black):** KAIVOITUS (Mining)
- Twelfth ring (black):** SOSIAALISEN TOIMILUVAN HANKINTA (Acquisition of social license to operate)
- Thirteenth ring (black):** SOSIAALISEN TOIMILUVAN YLLÄPITO (Maintenance of social license to operate)
- Fourteenth ring (black):** TIEDOTUS, VUOROVAIKUTUS... (Information, consultation...)
- Fifteenth ring (black):** TIEDOTUS, VUOROVAIKUTUS... (Information, consultation...)

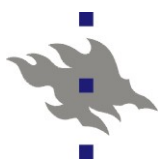
Lähde: Kokko ym.
Hyvä kaivos
pohjoisessa,
opaskirja 2013,
DILACOMI-hanke



Kestävän kehityksen ympyrä

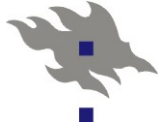
Lähde: Kokko et al. Sustainable mining, local communities and environmental regulation, BARENTS STUDIES: Peoples, Economies and Politics, Issue 1, 2015. p. 50-81.





Kaivoslaki osana ympäristöoikeuden sääntelyjärjestelmää - yleistä

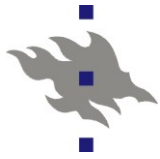
- Kaivoslupa on nykymuodossa sekä toimilupa että *ympäristöä suojaava lupa*
- Ympäristöperusoikeus (PeL 20 §) ja muut perusoikeudet
- Ympäristönsuojeluperiaatteet
 - Kestävä ja säästävä luonnonvarojen käyttö
 - Aiheuttamisperiaate
 - Ennalta ehkäisyn periaate
 - Ennalta varautuminen, varovaisuusperiaate jne.
- Yleiskiellot, immissiokielto jne.
- Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet
- Suhde ja linkkisäännökset (KaivosL 3 §) muihin ympäristölakeihin
- Konkurssi ja julkisoikeudellinen ympäristövastuu
- Toissijainen ympäristövastuu



Kaivoslaki ja MRL (uudistus?)

■ *Kaivoslain ja kaavoituksen suhde*

- Kaivoslaki 47.4 §:n 2 virke: kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen *asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty* yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa.
 - Suunnittelutarvealue?
- KaivosL 47.4 §:n 3 virke: kaavan *oikeusvaikutuksista* säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.
- MRL 41 §:n tulkinta (KHO 2019:67):
 - Yleiskaavan kehittämismerkintöihin sisältyi sanamuodoiltaan ehdottomia kaavamääräyksiä, joissa oli kielletty kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla. Mainitut kaavamääräykset olivat lainvastaisia.
 - Ratkaistaan KaivosL:lla ja YSL:llä kaavan oikeusvaikutukset huomioon ottaen.



Kaivoslaki ja LSL (uudistus?)

- **Pääsääntö:** LSL 13.1 §:n 2 kohta kansallispuistossa ja luonnonpuistossa on luontoa muuttava toiminta kielletty. Näillä alueilla ei saa:
 - 2) ottaa maa-aineksia tai *kaivoskivennäisiä* eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää.
- Natura-alueella *heikentämiskielto* LSL 64 a § ja 66.1 §.
- *Natura-poikkeus* (LSL 66.2 §): saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava *erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole*.
- *Kompensaatio?*



Muut yhteydet ympäristöoikeuden sääntelyjärjestelmään

- *Kaivoslain päällekkäisyys ympäristönsuojelulain kanssa.*
 - Suomessa kaivoslupa on myös ympäristöä suojaavaa lupa; osin samaa harkintaa (KaivosL 1, 5.1, 34.2, 48.2 ja 52.3 §:n sekä KaivosA 16 §:n) kuin ympäristöluvassa.
- *Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssissa*
 - *Nykytila tulkiten:* kaivoslain tarkoitus, kaivostoiminnan luonne ja ympäristöperusoikeus huomioon ottaen konkurssipesä on kaivosluvan siirtoon asti yhdessä velallisen kanssa luvan haltijana vastuussa lupamääräysten toteuttamisesta ja jälkihoidosta.
 - *Ehdotus:* Kaivoslakiin selvä säännös konkurssipesän vastuusta yhdessä velallisen kanssa.
- *YSL:n ja KaivosL:n vakuuksien suhde toissijaiseen ympäristövastuuseen ja riittävyys*
 - Myös toiminnan keskeytyminen, ei vain loppuminen

CETA-sopimus

- Sopimuksessa on *eri tavoin pyritty varmistamaan*, ettei Kanadan sekä EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää ympäristölakeja voida puuttua investointisuojaan vetoamalla.
 - CETA mahdollistaakin kaivoslain ja muun ympäristölainsäädännön kehittämisen edelleen, vaikka sopimus ehtisi tulla täysimääräisesti voimaan. Välitöntä kiirettä muutoksille ei ole.
- Keskeisin kaivoslainsäädännön muutostarve kytkeytyy kysymykseen: voisiko jokin lain soveltamistilanne merkitä kanadalaisen investoijan näkökulmasta *välitöntä tai välillistä pakkolunastusta*.
 - ei kaivoslaista selkeästi ja välittömästi ole tunnistettavissa.
- *Jotkin epäselvyydet* kaivoslain sanamuodossa *vaativat tarkistamista*:
 - Esim. KaivosL 48.2 §:n mukainen ehdoton luvanmyöntämisestä.
 - Este sinänsä perusteltu.
 - Huom. myös yhteys muiden lakien lupaharkintaan.



Kiitos!

