

Hyvä kaivos pohjoisessa

opaskirja ympäristösäätelyyn ja sosiaalista
kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin

*Kai Kokko, Anniina Oksanen, Sanna Hast, Hannu I. Heikkinen,
Helka-Liisa Hentilä, Mikko Jokinen, Teresa Komu, Marika Kunnari,
Élise Lépy, Leena Soudunsaari, Asko Suikkanen ja Leena Suopajarvi*



Hyvä kaivos pohjoisessa – opaskirja ympäristösäätelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin

Kai Kokko, Anniina Oksanen, Sanna Hast, Hannu I. Heikkinen, Helka-Liisa Hentilä, Mikko Jokinen, Teresa Komu, Marika Kunnari, Élise Lépy, Leena Soudunsaari, Asko Suikkanen ja Leena Suopajarvi.

Hankkeen rahoittajat:

Tekes
Euroopan unioni, EAKR
Agnico-Eagle Finland Oy
Kittilän kunta
Kolarin kunta
Muonion kunta
Northland Mines Oy
Ylläksen Matkailuyhdistys ry
Levin Matkailu Oy

Tekes



Euroopan unioni
Euroopan aluekehitysrahasto



METLA



©kirjoittajat

Etukannen kuvat: Mikko Jokinen
Takakannen kuva: Aki Ollikainen
Toimitustyö: Kai Kokko ja Anniina Oksanen
Taitto: Jouni Hyvärinen ja Anne Siika

Multiprint Oy, Oulu 2013

Paperiversio: ISBN 978-952-484-664-6
Verkkoversio: ISBN 978-952-484-665-3

Alkusanat

Kaivokset, maankäyttö ja paikallisyhteisöt – *Different Land-Uses and Local Communities in Mining Projects* (DILACOMI) -hanke on herättänyt runsaasti mielenkiintoa mediassa jo ennen lopullisten tulosten julkistamista. Mielenkiinto selittyy ainakin sillä, että tutkimushankkeen painopiste ei ole ollut kaivoksen sisäisissä prosesseissa, vaan siinä on oltu kiinnostuneita siitä, miten kaivostoiminta vaikuttaa alueen maankäyttöön ja paikallisyhteisöihin ja miten sääntelyn ja parhaiden käytäntöjen avulla voidaan ohjata kaivostoimintaa sosiaaliseen kestävyys. Kyse on samalla esimerkiksi sellaisten elinkeinojen kuin matkailun ja kaivosten yhteensovittamisesta.

Hanke on onnistunut nähdäkseeni lisäämään valistunutta keskustelua erityisesti Lapin kaivosprojekteissa. Vaikka lopullista ratkaisua ei voida yhdessä tutkimushankkeessa antaa, toivon yhdessä muiden kirjoittajien kanssa, että tämä opaskirja palvelee eri tahoja tavoiteltaessa hyvää kaivosta pohjoisessa. DILACOMI-hanke on saanut seuraajia Tekesin Green Mining -ohjelmassa eräistä muista yhteiskuntatieteellisistä hankkeista, ja ilokseni työ sosiaalisesti kestävä kaivostoiminnan parissa jatkuu myös DILACOMI:n tutkijaryhmällä erinäisissä muissa hankkeissa.

DILACOMI on onnistuneesti toteutettu Oulun yliopiston, Metlan ja Lapin yliopiston erillishankkeiden konsortiona. Keskeisin ansio toteutuksesta kuuluu seuraaville, opaskirjaan allekirjoittaneen lisäksi, kirjoittaneille professoreille ja tutkijoille: Helka-Liisa Hentilä, Hannu I. Heikkinen, Élise Lépy, Leena Soudunsaari ja Teresa Komu (Oulun yliopisto); Mikko Jokinen ja Sanna Hast (Metla); Asko Suikkanen, Leena Suopajarvi, Marika Kunnari ja Anniina Oksanen (Lapin yliopisto). Oksanen on myös koordinoanut tehokkaasti koko hanketta. Suuri kiitos teille kaikille ja muillekin hanketta avustaneille tutkijoille ja henkilöille eri instituutioissa!

Onnistuakseen tällaisen tutkimuskonsortion täytyy olla jatkuvassa yhteydessä ympäröivään yhteiskuntaan ja käytännön toimijoihin. Sellaista vuorovaikutusta varten DILACOMI:n koottiin aktiivisesti työskennellyt ohjausryhmä. Ohjausryhmän ovat konsortion tutkimuslaitosten edustajien ja tutkijoiden lisäksi muodostaneet Antti Aikio (Lapin yliopisto/saamelaisoikeus), Anita Alajoutsijärvi/Heino Alaniska (Agnico-Eagle Finland Oy), Heikki Havanka (Kolarin kunta), Casper Herler (Asianajotoimisto Borenus Oy), Timo Jokelainen (Lapin ELY-keskus), Joanna Karinen (Ylläksen Matkailuyhdistys ry), Katariina Kinnunen (Kittilän kunta/Kideve), Anna Mäkelä (Kittilän kunta), Joanna Kunttonen-van't Riet/Miia Mikkonen (Northland Mines Oy), Leena Lehtoruusu (Muonion kunta), Terho Liikamaa (Tukes), Petri Muje (Tunturi-Lapin osaamiskeskus – Rurapolis Tunturi-Lapin kehitys ry), Anne Ollila/Marja Anttonen (Paliskuntain yhdistys), Maria Petterson (Luulajan teknillinen yliopisto), Risto Pietilä (GTK), Harry Sandström (Spinverse Oy / Green Mining), Veli-Matti Tarvainen (Kaivannaisteollisuus ry), Jussi Töyrylä (Levin Matkailu Oy) ja Maija Uusisuo/ Riitta Lönnström (Lapin liitto).

Ohjausryhmä on ollut tärkeässä roolissa myös kommentoidessaan tämän opaskirjan luonnosta. Kirjoittajat kuitenkin vastaavat tieteellisten vaatimusten mukaisesti ja yksin sen sisällöstä.

Ohjausryhmän jäsenistä osa on kuulunut myös hankkeen johtoryhmään. Tekesin edustajana johtoryhmässä on ollut ensin Tapani Peura ja sitten Kari Ruokonen. Kiitän lämpimästi kaikkia ohjaus- ja johtoryhmiin osallistuneita ihmisiä keskusteleavasta ja rakentavasta yhteistyöstä hankkeen aikana!

Lopuksi haluan kiittää yhdessä ja erikseen kaikkia kirjan alussa listattuja rahoittajia. Ilman panostustanne tähän hankkeeseen tietäisimme nykyistä merkittävästi vähemmän kaivosten ympäristösääntelystä ja sosiaalista kestävyttä tukevista parhaista käytännöistä.

Espoossa kesäisenä elokuun päivänä 2013

Prof. Kai Kokko
DILACOMI-konsortion johtajana



Kuva 1. Hannukaisen vanha kaivosalue, taustalla Yllästunturi matkailukeskuksineen.
Kuva: Lentokuva Vallas Oy / Northland Mines Oy.

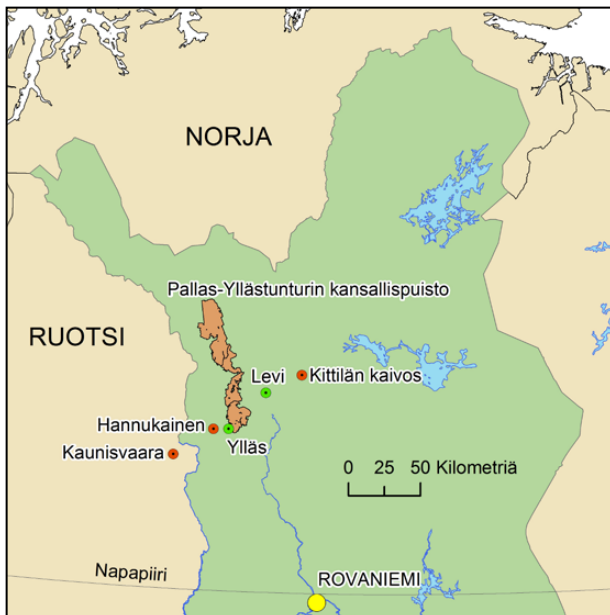
Sisällys

Alkusanat	3
1 Erilaisia odotuksia	6
Mitä paikalliset ajattelevat kun kaivos on tulossa paikkakunnalle?	6
Kunnan odotukset paikkakunnalle tulevasta kaivoksesta	8
Muiden elinkeinojen suhtautuminen kaivostoimintaan	10
Miten yhteiskunnan odotukset näkyvät?	12
Mikä on opaskirjan näkökulma ja mihin se perustuu?	13
2 Kaivoshankkeen vaiheet ja oikeudelliset vastuut	14
Millaisia vaiheita kaivoshankkeella on?	14
Eri vaiheiden liittyvät oikeudelliseen kehykseen ja vastuisiin	16
3 Ympäristösääntelyn sisältämät avainmenettelyt ja kuuleminen ennen päätöksentekoa	18
Miten eri menettelyiden kuulemiseen valmistaudutaan ja keitä kuullaan?	18
Millainen on kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA)?	21
Milloin tehdään erillinen Natura-arviointi ja millainen se on?	24
Millaista on kaivoshankkeisiin liittyvä alueiden käytön suunnittelu?	27
Kaivoksiin liittyvät lupamenettelyt	31
4 Sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely (SVA) ja sosiaalinen toimilupa	35
Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin asemoituminen lainsäädännössä ja eri prosesseissa	35
Miten sosiaalisten vaikutusten arviointi kytkeytyy kaivostoiminnan hyväksyttävyyteen?	39
Mikä on sosiaalinen toimilupa ja miten se ansaitaan?	40
5 Jälkitoimet	46
Jälkitoimiin varautuminen	46
Kaivoksen sulkeminen ja jälkikäytön suunnittelu	48
Jälkitoimien toteutumisen varmistaminen	49
6 Suositukset kaivostoiminnan sosiaalista kestävyttä tukeviksi käytännöiksi	50
Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin parhaat käytännöt	50
Alueiden käytön suunnittelun parhaat käytännöt	53
Elinkeinojen yhteensovittamisen parhaat käytännöt	55
7 Lopuksi	63
Lähteet	66
Lainsäädäntö	66
Kirjallisuus	67

1 Erilaisia odotuksia

Mitä paikalliset ajattelevat kun kaivos on tulossa paikkakunnalle?

Kaivoshankkeet ovat yksilöllisiä muun muassa sijaintinsa, louhittavien malmien ja toteutustapoja vuoksi. DILACOMI-hankkeen empiiriset tulokset liittyvät erityisesti Kittilän käynnissä olevaan kultakaivokseen, joka sijaitsee Levin matkailukeskuksen lähellä, ja Kolarin Hannukaiseen uudelleen avattavaan kaivokseen, jonka päätuote on rautamalmi ja joka sijaitsee lähellä Yllästä (kuva 2). Jäljempänä tässä luvussa on yleistetty tutkimuksellisia havaintoja eri tahojen odotuksista.



Kuva 2. Kittilän, Hannukaisen ja Kaunisvaaran kaivoshankkeet. Kuva: Mikko Jokinen.

suomalaisten ja paikallisten toivotaan olevan ulkomaalaisiin ja ulkopaikkakuntalaisiin nähden etusijalla työntekijöitä palkattaessa. Kuntien osalta erityinen ehto kytetään tiedottamiseen. Kuntien viranomaisten odotetaan tiedottavan kuntalaisia kaikista tiedetyistä kaivoksen vaikutuksista heti kun tietoa on saatavilla. (Kunnari 2014.)

Paikallisyhteisöjen kuulluksi tulemisella ja tiedon saannilla onkin suuri vaikutus siihen, miten kaivostoimintaan suhtaudutaan. Suhtautuminen on laajalti myönteistä (tai ainakin hyväksyvää), jos ihminen kokee, että hän voi ilmaista avoimesti mielipiteensä kaivoksesta, että kaivostoinnasta saatu informaatio on riittävää, että alueella toimiva kaivosyhtiö on luotettava ja/tai että esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessiin osallistuminen on ollut helppoa. Myös vakuuden asettamista rahana ja siitä huolehtimista sovitun mukaisesti niin, että jälkihoito ja maisemointi varmistuu, pidetään tärkeänä, samoin kuin kaivosyhtiöiden avointa tiedotuslinjaa toiminnan erilaisista vaikutuksista koko sen elinkaaren aikana. (Kunnari 2014.)

Paikallisyhteisöjen tiedon toivotaan välittyvän kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa toiminnan suunnitteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Tällainen paikallisten

Kaivoshankkeisiin ja -toimintaan suhtaudutaan paikallisyhteisöjen keskuudessa laajalti positiivisesti. Toiminnan odotetaan edistävän pohjoisen kaivoskunnissa sekä asukkaansa omaa että muiden asukkaiden hyvinvointia. Näin on erityisesti vakituisten asukkaiden keskuudessa, loma-asukkaiden ollessa selvästi varautuneempia. Kaivostoiminnalle myönteisestä suhtautumisesta huolimatta niin vakituiset asukkaat kuin loma-asukkaatkin ovat erityisen yksimielisiä yhdestä asiasta: kaivostoiminnalle on asetettava tietyt ehdot ennen kuin se on hyväksyttävää (Ks. tietotaulu 1 ja Kunnari 2014). Nämä ehdot kohdentuvat sekä kaivosyhtiöille että kunnille.

Kaivosyhtiöille suunnatut ehdot liitetään erityisesti työntekijyyteen:

Toiminnan hyväksyttävyyden:

- 1) Hyväksyttävyydellä on kaksi tasoa: yksilötaso ja yleinen taso.

Yksilötasolla hyväksyttävyyden perustuu vahvasti toimintaan kohdistuviin mielikuviin, siihen liittyviin kokemuksiin sekä subjektiiviseen mielisuuteen, jota toiminta joko tuottaa tai jättää tuottamatta. Yleisellä tasolla hyväksyttävyyden perustuu yhteisön yhteisen hyvän edistymiseen. Toimintaa on helpompi hyväksyä, kun se maksimoi yhteisölle kohdistuvat hyödyt ja minimoi haitat. Yleisen tason hyväksyttävyyden taakka hankkeen toteuttamisen ilman merkittäviä sosiaalisia yhteenottoja.

- 2) Hyväksyttävyyden perustoiminto hyväksyminen on eri asia kuin toiminnan kannattaminen.

Kannattaminen voidaan nähdä tietyn toiminnan edistämiseen pyrkivänä toimintana. Hyväksyminen liittyy enemmän toiminnan suvaitsemiseen ja sietämiseen.

- 3) Hyväksyttävyyden ehtona olevia arvoja ovat mm. oikeudenmukaisuus, luottamus ja hyödyllisyys.

Toiminta on hyväksyttävää, kun eri toimijoiden (esim. kaivosyhtiö ja paikalliset asukkaat) välillä vallitsee keskinäinen luottamus ja toiminnasta saatavan hyödyn (esim. taloudellinen) koetaan jakautuvan oikeudenmukaisesti eri toimijoiden kesken.

- 4) Hyväksyttävyyden ehtona on aito vuorovaikutus.

Tällainen vuorovaikutus perustuu mm. toimintaa koskevaan aktiiviseen tiedottamiseen, mielipiteen ilmaisun vapauteen, erilaisten mielipiteiden huomioon ottamiseen sekä eri toimijoiden riittäviin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

- 5) Hyväksyttävyyden on muuttuva prosessi.

Toiminta voi milloin tahansa menettää hyväksyttävyytensä, jos siinä jätetään huomioon ottamatta sille asetetut ehdot ja laiminlyödään siihen liittyvät arvot. Luottamuksen menettämisen tapaan menetetyt hyväksyttävyyden uudelleen saattaminen on aiempaa työläämpi, osin jopa mahdoton tehtävä.

- 6) Hyväksyttävyyden toimii sosiaalisen toimiluvan ehtona.

Sosiaalinen toimilupa on toiminnan rahoittamiseen liittyvä instrumentti. Sen avaintekijöitä on toiminnan paikallinen hyväksyttävyyden, toiminnan luotettavuus ja lopulta toiminnan herättämä luottamus. Sosiaalinen toimilupa linkittyy heikosti ympäristölainsäädäntöön ja se on ennen kaikkea finanssimaailmassa syntynyt yritysten itsesääntelykeino.

tieto ei ole useinkaan puhdasta ympäristödataa tai tieteellistä tietoa, vaan pikemminkin kokemusperäistä tietoa alueen ympäristö- ja muista olosuhteista. Tällaisella tiedolla tähdätään eri intressitahojen välisessä vuorovaikutuksessa yleensä toisten tahojen vakuuttamiseen oman näkemyksen oikeellisuudesta. Näin ollen ympäristövaikutusten arvioinnissa koottu tieto on semanttista, eli sen merkitystä ja totuusarvoa voidaan punnita. (Kokko 2013.) Jos paikallisen tiedon koetaan vääristyvän esimerkiksi vaikutusten arvioinnissa tai jäävän kokonaan huomioon ottamatta toiminnan suunnittelussa, sitä koskevassa päätöksenteossa tai sen valvonnassa, on seurauksena epäluottamuksen lisääntyminen paikallisyhteisöjen keskuudessa. Keskeistä sosiaalisen toimiluvan kannalta onkin, että paikallisten luottamus syntyy ja säilyy sekä suhteessa kaivosyhtiöihin että kuntien ja valtion viranomaisiin.

Kunnan odotukset paikkakunnalle tulevasta kaivoksesta

Kuntien keskeiset myönteiset odotukset liittyvät kunnan talouden ja työllisyyden paranemiseen. Kaivostoiminnan sosiaalisista vaikutuksista nämä ovatkin kunnissa keskeisiä. Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamana ja toimeksiannosta on toteutettu laaja-alaisimmat arviot kaivosalan talousvaikutuksista. (Hernesniemi ym. 2011 ja Niemi 2011.) Ne ovat olleet luonteeltaan useimmiten ennakoarvioita talous- ja työllisyysvaikutuksista, jotka puolestaan on laskettu hyödyntäen taloustieteessä käytössä olevia aluetalousmalleja. Vaikutukset on esitetty bruttovaikutuksina ja monesti kasautuvina, ns. kumuloituvina vaikutuksina. Esimerkiksi ETLA:n tekemän arvion mukaan metallikaivostoiminnan kasvun suora tuotosvaikutus Lapissa on tämän vuosikymmenen lopulla lähes 600 miljoonaa euroa vuositasolla. Välilliset vaikutukset huomioon ottaen Lapin maakunnan tuotos lisääntyy arvion mukaan kaikkiaan 1,2 miljardia euroa. Lapin kaivoshankkeista tarkastelussa ovat mukana Hannukainen, Kevitsa ja Suurikuusikko sekä Outokummun ferrokromituotannon laajentaminen. Kaivostoiminnan kasvun työllisyysvaikutus on arvion mukaan Lapissa koko kansantalouden kehitystä vastaavasti suurimmillaan vuonna 2014, jolloin työpaikkalisäys on noin 3 000. (Hernesniemi ym. 2011.)

Ennakoarvioissa ei ole kuitenkaan kyetty ottamaan huomioon esimerkiksi kuntatasolla arvioituja nettovaikutuksia tai ehdollistuvia vaikutuksia. Esimerkiksi valtion ja kuntien taloussuhteissa on käytössä tasausjärjestelmä, jonka mukaisesti, jos kunta hyötyy merkittävästi kaivoksen yhteisöverotuotosta, voitaisiin sen valtionosuuksia vastaavasti pienentää. Esimerkkinä voidaan mainita Sotkamon kunnan ja Talvivaaran kaivoksen tapaus.

Sotkamon esimerkkitapauksessa vaikutukset arvioitiin kunnan verotuottojen osalta huomattavasti suuremmiksi kuin sitten on vuoden 2009 jälkeen toteutunut. Samoin Sotkamon eikä muidenkaan kaivospaikkakuntien työllisyys ole parantunut odotetulla tavalla. Toteutuneet kaivokset eivät ole merkittävästi alentaneet työttömyysasteita, pitkäaikaistyöttömyyttä varsinkaan. Työttömät ja pitkäaikaistyöttömät ovat syrjäseuduilla hankalasti työllistettäviä avoimille työmarkkinoille. Tosiasiassa suuri osa kaivoksen työntekijöistä pendelöi muualta. (Suikkanen 2012, 2013.) Tässä suhteessa paikallisten asukkaiden odotukset heidän ensisijaisesta työllistämistä asettaa kaivosyhtiöille erityisen haasteen.

Globaalisti toimivilla kaivosyhtiöillä on edelleen monia mahdollisuuksia olla maksamatta yhteisöveroja. Etukäteen on siis arvioitu kaivoshankkeiden myönteisten vaikutuksien olevan suuremmat kunnan talouteen ja työllisyyteen kuin niiden toteutuneet vaikutukset toistaiseksi ovat. Tämä muodostaa huomattavan yhteiskuntapoliittisen haasteen, sillä juuri ennalta arvioituja vaikutuksia käytetään kaivostoiminnan oikeuttamisessa ja kaivoslupien myöntämisen perusteluissa. (Suikkanen 2012, 2013.)

Liian myönteiset talous- ja työllisyysodotukset aiheuttavat kunnissa paitsi pettymyksen tuntemuksia myös konkreettisia kustannuksia yhteiskunnalle, kun kunnan alueen palveluita ja alueidenkäyttöä suunnitellaan ja kaavoitusta valvotaan yleisen edun näkökulmasta julkisyhteisöjen toimesta (tietotaulu 2) ja alueille muutoinkin investoidaan etukäteen. Kaivostoiminnan alueen kuntiin kohdistuviin sosio-ekonomisten vaikutusten epävarmuustekijöihin olisikin jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota.

Alueiden käytön suunnittelu on tiettyyn fyysiseen alueeseen kohdistuvaa, eri toimintoja (esim. asuminen, työpaikat, palvelut, tuotantotoiminta, vapaa-ajan alueet ja näitä yhdistävät liikenteelliset ja tekniset infrastruktuurit) yhteen sovittavaa (integroivaa) suunnittelua, jolla pyritään ohjaamaan elinympäristön muutosta ja siten vastaamaan ihmisyyhteisön toiminnasta syntyviin tarpeisiin. Alueiden käytön suunnittelu on julkisyhteisön (kunnat ja maakuntien liitot) toimintaa, jota ELY-keskukset ja ympäristöministeriö valvovat ja jonka tavoitteellisen, menetelmällisen ja oikeudellisen puitteen muodostaa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999). Suunnittelussa sovitetaan yhteen erilaisia, joskus toistensa kanssa kilpailevia maankäyttötarpeita (esim. maa- ja metsätalous, luonnonsuojelu, virkistysalueet, matkailupalvelut, teollinen toiminta ja kaivostoiminta) siten, että yleinen etu toteutuu.

Yleinen etu on yhteiskunnan ja kansalaisten kokonaisuus, toimi, josta on hyötyä mahdollisimman monelle.

Kaavoitus on yksi alueiden käytön suunnittelutyökaluista. Siinä varataan kaavamerkinnoin alueita erilaisiin tarkoituksiin ja ohjataan kaavamääräyksiin niiden käyttöä suunnitellun tarkoituksen toteutumiseen. Suunnittelun oikeusvaikutukset käyvät ilmi kaavakartasta.

Tietotaulu 2. Alueiden käytön suunnittelu, yleinen etu ja kaavoitus.

Kuntien alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksessa on ennakoitava ja selvitettävä tarpeellisessa määrin kaivostoimintaan liittyvät ympäristölliset ja sosio-ekonomiset vaikutukset (ks. MRL 9 §). Toisin kuin muun teollisuuden, kaivosten sijaintia ei voi määrätä suunnittelussa tavanomaisesti käytettävien perusteiden (esim. sijoittaminen olemassa olevan teollisuuden tai infrastruktuurin yhteyteen). Kaivoksen sijainti asemoituu maastoon vähitellen monivaiheisten geologisten tutkimusten ja usein pitkäkestoisen malminetsinnän aikana. Läheskään kaikista tutkittavista löydöksistä ei tule toimivaa kaivosta; todennäköisyys on noin promillen luokkaa. (Hentilä, H.-L. & Ihatsu, E. 2009, s. 16.)

Kaivoshankkeeseen sisältyy siis kunnan näkökulmasta monenlaisia epävarmuustekijöitä. Miten kunnassa järjestetään esimerkiksi asuminen, palvelut sekä liikenteelliset ja tekniset infrastruktuurit kaivostoiminnan ajalle ja niin, että ne toimivat kaivostoiminnan loputtuakin? Kaivoshankkeen ja sen erilaisten vaikutusten yhteensovittaminen alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksessa vaatii kunnalta tiivistä yhteistyötä ja säännöllistä vuoropuhelua paitsi kunnan ja kaivosyrityksen myös kunnan ja muiden toimijoiden välillä.¹

1 Kaivostoimintaan liittyviä maankäytöllisiä vaikutuksia on tarkasteltu Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston pilottikokeiluissa, joissa hyödynnetään vuorovaikutteista maankäytön suunnittelumenettelyä. (Ks. Hentilä, H.-L. & Soudunsaari, L. 2013 ja Hentilä, H.-L. & Ihatsu, E. 2009.)

Muiden elinkeinojen suhtautuminen kaivostoimintaan

Kaivostoiminta Suomessa ja Lapissa sijoittuu tavanomaisesti alueille, joissa on jo olemassa jonkinlaista maankäyttöä. Kaivoshankkeet ovat toteutuessaan mittavia maankäytön muotoja – jonkinlainen päällekkäisyys alueen muun maankäytön kanssa on siten käytännössä väistämätöntä, ja eri luonnonvarojen käyttömuotojen yhteensovittaminen nousee keskeiseksi kysymykseksi. Luontoon kytkeytyvät toiminnot voivat olla toisensa poissulkevia, toisistaan riippumattomia, kilpailevia tai toisiaan täydentäviä. Luonnon eri käyttömuotojen keskinäiset suhteet määräävät sen, miten ne voivat toteutua samalla alueella. Käytännössä kilpailua tai päällekkäisyyttä on toimintojen välillä enemmän tai vähemmän aina ja toisaalta harvemmin tietyn alueen käyttömuodot sulkevat toinen toisensa kokonaan pois tai ovat kokonaan toinen toisesta riippumattomia.

Luonnonvarojen moninaiskäyttö ja elinkeinojen yhteensovittaminen² ovat keskeisiä näkökulmia maan ja alueiden käytön suunnittelussa. Yleisellä tasolla yhteensovittamisen idea on liitetty erilaisten maankäyttöhankkeiden paikalliseen hyväksyttävyyteen ja luonnonvarojen sosiaalisesti kestävään käyttöön; se löytyy maan- ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavasta lainsäädännöstä, ja toisaalta sitä pidetään perustavanlaatuisena ohjenuorana myös muissa suunnittelukäytännöissä (vrt. esim. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu). Tämä on toisaalta laajentanut hankkeiden suunnitteluun osallistuvien eri intressitahojen edustusta, toisaalta toiminut suunnitteluprosessin oikeuttamisen välineenä.

Yhteensovittaminen on myös oikeudellisten ristiriitojen ratkaisua. Luonnonvarojen käytön yleisiä ja yksityisiä intressejä pyritään sovittamaan yhteen ja hallitsemaan paitsi MRL 8 luvun mukaisessa kaavoitusmenettelyssä myös muilla oikeudellisilla keinoilla. Niistä tärkeimpiä lienevät toiminnanharjoittajien tekemät sopimukset, joita on käytetty muun muassa metsätalouden ja poronhoidon/matkailun ristiriitojen ratkaisuun.

Oikeudellisessa mielessä luonnonvarojen käyttöoikeuden lähtökohtana on usein alueen omistus ja hallinta. Käytännössä omistajan käyttövapautta rajoitetaan yhteiskunnassa ympäristönsuojelun perusteella tai muilla yleiseen etuun pohjautuvilla perusteilla. Myös kaivosmineraaleihin katsotaan kohdistuvan sellaista yleistä intressiä, että maanomistajalla on niihin vain periaatteellinen oikeus. Viimeistään kaivosluvalla (tai vanhan kaivoslain 503/1965 kaivospiirin perustamista koskevalla päätöksellä) myös joku muu taho kuin omistaja voi saada oikeuden hyödyntää kaivosmineraaleja. Käytännössä tällainen muun tahon valtauserusteinen oikeus voi aiheuttaa omistajan tai alueen haltijan omien elinkeinointressien päällekkäisyyden kaivostoiminnan kanssa (ks. esimerkiksi KHO 2008:10).

Kaivoshankkeen alueella voi olla olemassa myös muiden kuin alueen omistajan erilaisiin käyttöoikeuksiin perustuvia elinkeinoja. Näistä käyttöoikeuksista kaikkia ei voi johtaa alueen omistusoikeudesta. Sellaisia elinkeinoja ovat esimerkiksi poronhoito tai jokamiehenoikeuteen pohjautuva marjojen kerääminen.

Elinkeinojen yhteensovittamisessa keskeiseksi oikeudelliseksi välineeksi muodostuu sopiminen. Sopimusneuvotteluissa on tukena esimerkiksi kiinteistörekisteriote, josta voivat käydä ilmi muun muassa sellaiset alueen omistajan sopimuskompetenssia rajoittavat seikat kuin kiinteis-

2 Eri maankäyttömuotojen yhteensovittaminen ja luonnonvarojen monikäytön idea on nousut metsien moninaiskäytön suunnittelusta ja laajentunut yleispäteväksi ohjenuoraksi kaikenlaiseen maankäytön suunnitteluun. (Ks. esim. Kangas & Kokko 2001; Eisto 2004.)

tönala, kiinteistön asemakaavaan perustuva käyttötarkoitus, eräät kiellot, rasitteet, rasitteisiin rinnastettavat kiinteistötoimitukseen verrattavassa toimituksessa perustetut käyttöoikeudet ja -rajoitukset sekä erityiset etuudet. Myös rasitetodistus voi olla apuna neuvotteluissa, sillä siitä näkyvät kiinteistöön kohdistuvat rasitukset: kiinnitykset, kirjatut erityiset oikeudet, lakisääteiset panttioikeudet sekä käyttö- ja vallintaoikeuden rajoitukset. (Kokko 2012.)

Sopimista varten on otettava huomioon paitsi sopimussuhteen osapuolten oikeudet myös kolmansien oikeudet. (Tammi-Salminen 2007, Kokko 2012.) Samalla on kiinnitettävä tapauskohtaisesti huomiota sopimusvapauden luonnonvaraoikeudellisiin rajoituksiin (ks. tietotaulu 3), sillä alueen tai luonnonvarojen luovutus ei anna saajalle suurempaa oikeutta kuin on sen luovuttavalla omistajalla. Tietotaulussa 3 omistajaa koskeva rajoitusten ryhmittely on tehty heikommasta vahvempaan.

Sopimusvapauden luonnonvaraoikeudelliset rajoitukset:

- 1) *varsinaiset yleisperusteiset yleiskäyttövaltuudet*, kuten vesioikeudellinen yleiskäyttö, jokamiehen oikeudet ja varsinaiset jokaisen yleiskalastusoikeudet
- 2) *erityisperusteiset yleiskäyttövaltuudet*, kuten saamelaisten kulttuurin suojaan tai kunnan jäsenyyteen perustuvat yleiskalastusoikeudet
- 3) *eri omistajien oikeusasemasta johdettavissa olevat oikeudet*, kuten rasitteet tai erityiset etuudet, tai muut erityisperusteiset oikeudet, kuten ikimuistoinen nauhintä
- 4) *yhteisomistuksesta johtuvat osakkaan oikeudet*
- 5) *lakiin perustuva yleisen intressin suoja*, kuten julkisoikeudelliset yleis- ja erityiskiellot, yleiset velvollisuudet ja muut regulatiiviset erityissäännökset sekä
- 6) *lakiin perustuva kolmansien yksityisten intressien suoja*, kuten immissiokiello, ammattimaisen kalastuksen, kalastusmatkailun, kaivosoikeuksien tai naapurin oikeuksien turvaaminen.

Tietotaulu 3. Sopimusvapauden luonnonvaraoikeudelliset rajoitukset (Kokko 2012).

Eri elinkeinojen yhteensovittaminen liittyy olennaisesti sosiaaliseen kestävyyyteen ja oikeudenmukaisuuteen ja sen edellytys on, että luonnonvarojen eri hyödyntämisen tavat ymmärretään. Tyypillisesti kestävä kehityksen piiriin luetaan ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus, joista yhteiskunnallisessa keskustelussa kaksi jälkimmäistä tapaavat jäädä kahden ensimmäisen varjoon. Kulttuurinen ja sosiaalinen kestävyys kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Sosiaalinen kestävyys edellyttää, että kehitys vahvistaa laajassa mielessä ihmisten omaa elämänhallintaa, elinmahdollisuuksia sekä pitää yllä heidän identiteettiään ja mahdollisuuksia sen rakentamiselle. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus on keskeinen osa tätä. Käytännössä sosiaalista kestävyyttä olisi aina tarkasteltava paikallisella tasolla ja pyrittävä ymmärtämään sen paikallisesti erityiset ulottuvuudet ja sisällöt.

Ollakseen sosiaalisesti (ja kulttuurisesti) kestävä kehityshankkeen tulisi vahvistaa tai ei ainaakaan huonontaa mm. seuraavia: paikallisen väestön vaikutusmahdollisuuksia, työllistymistä, työoloja, paikallisen työvoiman taitojen kehittämistä, elinkeinotoiminnan jatkuvuuden ja kehittämisen mahdollisuuksia, virkistysmahdollisuuksia, paikallisten sosiaalisten järjestelmien toimivuutta, paikallisen kulttuurin jatkuvuutta ja maisema- ja kulttuurikohteiden säilymistä. Edelleen tämä tarkoittaa sitä, että työllisyyskysymysten ohella, olisi huomioitava monipuolisesti ihmisten elinympäristöön kiinnittyviä merkityksiä ja arvoja. (Vrt. Rannikko 2004, s.128–130).

Eri käyttömuotojen keskinäisten suhteiden ymmärtäminen on välttämätöntä, kun uutta toimialaa sovitetaan kontekstiin, jossa luontoa hyödynnetään jo monin tavoin ja siihen kiinnittyy myös monia sosiaalisia sekä kulttuurisia merkityksiä ja arvoja. Sosiaalisen kestävyuden edellytyksenä voidaan pitää sitä, että paikallisesti olemassa olevien elinkeinojen toiminnan jatkuvuus turvataan ja toiminnan kehittämisen mahdollisuudet säilytetään. Suunnitteluprosessia voidaan pitää sosiaalisesti kestäväenä, kun lopputuloksena ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset kestävyuden elementit muodostavat toimivan kokonaisuuden; toiminta on vastuullista suhteessa muihin toimijoihin ja toimijat ovat valmiita sovittelemaan, sekä sitoutuvat keskustelua ylläpitävään yhteistyöhön. Muiden elinkeinonharjoittajien kaivostoimintaan liittyvät odotukset palautuvatkin yhdenvertaisuuteen sopimusosapuolina, sosiaaliseen kestävyyyteen ja oikeudenmukaiseen kohteluun muun muassa alueiden käyttöä suunniteltaessa.

Miten yhteiskunnan odotukset näkyvät?

Yhteiskunta odottaa kaivoshankkeilta paitsi verotuloja myös vastuullista toimintaa. Kaivostoiminnan yhteiskunta- ja ympäristövastuulle kehysten asettaa lainsäädäntö. Esimerkkinä on ympäristövastuu, joka käy ilmi Suomen perustuslain (PL 731/1999) 20 §:n, ns. ympäristöperusoikeudesta:

- ”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.”

Ympäristövastuu koskee myös yrityksiä. Vastuu toteutuu tavanomaisten lakien kautta jakautuen yksityisoikeudelliseen, julkisoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Ympäristöperusoikeus korostaa jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa tavanomaisen lainsäädännön välityksellä elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, niinpä ympäristösääntelyssä asetetaan eri yhteyksissä sosiaalisesti kestäväille kaivostoiminnalle, muun muassa paikallisten tahojen osallistumiseen liittyen, erinäisiä vaatimuksia.

Lainsäädännön asettama kehys yhteiskunta- ja ympäristövastuulle täydentyy kaivosyritysten hyvällä hallinnolla ja itsesääntelyllä. Kolarin Hannukaisen ja Kittilän Suurikuusikon kaivostoiminnan sosiaalista kestävyyttä ja ympäristövastuuta tukevia käytänteitä on tutkittu DILACOMI-hankkeen aikana ja jäljempänä kuvataan esimerkiksi Hannukaisen suunnittelussa saatuja kokemuksia sosiaalisesta toimiluvasta. Näiden kokemusten esittely tehdään erityisesti tulevia kaivoshankkeita silmällä pitäen.

Mikä on opaskirjan näkökulma ja mihin se perustuu?

Opaskirjan tavoitteena on edistää kestävän kaivostoiminnan suunnittelua ja toteutusta. Tätä varten tunnistettiin edellä kuvatut eri tahojen odotukset ja niiden pohjalta opaskirjaa lähdettiin alun perin kirjoittamaan. Kirjoitustyön aikana osoittautui kuitenkin, ettei kaikkia asiakohtia ole luontevaa käsitellä kaikista näistä näkökulmista. Näkökulma vaihtuukin eri luvuissa ja jopa niiden sisällä. Onkin luotettava lukijan omaan arvioon siitä, minkä osan opaskirjasta hän kokee parhaiten itseään koskevaksi. Opaskirjan toivotaan auttavan sosiaalisesti kestävän kaivostoiminnan suunnittelussa ja olevan laajasti hyödyksi kaivosalan toimijoille yrityksissä, kunnissa, valtion viranomaisissa ja kansalaisjärjestöissä.

Opaskirja perustuu DILACOMI-hankkeen tutkimustuloksiin. Näin ollen sen tarkoitus ei ole toistaa niitä tietoja, mitä aiemmin julkaistuissa kaivosalaa koskevissa opaskirjoissa on todettu, vaan sen tarkoitus on toimia itsenäisenä vankasti tutkimustietoon pohjautuvana ja sosiaalisesti kestävää kaivostoimintaa edistävänä puheenvuorona.

Seuraava luku 2 kuvaa ensin yleisesti kaivoshankkeen vaiheet ja vastuut ja miten ne kytkeytyvät erilaisiin hallintoprosesseihin. Sen jälkeen luvussa 3 avataan tarkemmin, esimerkkien valossa, ympäristölainsäädäntöön perustuvaa sääntelykehystä, jonka pohjalta sosiaalisia vaikutuksia arvioidaan ja eri tahoja kuullaan kaivoshankkeesta. Luvussa 4 keskitytään erityisesti sosiaalisten vaikutusten arvioinnin, toiminnan hyväksyttävyyden ja sosiaalisen toimiluvan väliseen yhteyteen. Edellä sanotusti paikallisyhteisöt asettavat erityisiä ehtoja sille, että kaivoksen sulkeminen ja jälkitoimet hoidetaan asianmukaisesti, niinpä luvussa 5 tarkastellaan kaivostoimintaa erityisesti tästä näkökulmasta. Lukuja 4 ja 5 täydennetään kansainvälisestä vertailusta saaduilla DILACOMI-hankkeen tutkimustuloksilla. Luku 6 sisältää opaskirjan aiempiin lukuihin tukeutuen suositukset kaivostoiminnan sosiaalista kestävyyttä tukeviksi käytännöiksi, ja lopuksi luku 7 kokoaa eräitä keskeisiä havaintoja.

2 Kaivoshankkeen vaiheet ja oikeudelliset vastuut

Millaisia vaiheita kaivoshankkeella on?

Vaikutuksiltaan merkittävän kaivoshankkeen toteuttaminen edellyttää alueiden käytön suunnittelun ja kaavoituksen, ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin sekä erilaisten lupaprosessien yhteensovittamista. Hankkeen suunnittelussa ja käsittelyssä on mukana useita eri toimijoita ja viranomaisia. Ajankäytön, työvaiheiden yhdistämisen ja erityisesti tiedon tuottamisen ja hankkimisen kannalta prosessien ja kaivoshankkeen eri vaiheiden oikea-aikainen limittäminen on oleellista. Tämä helpottaa myös kaivoshankkeen kokonaisuuden hahmottamista etenkin paikallisväestön näkökulmasta ja tuo paremmin esiin osallistumismahdollisuuksia.

Pääpiirteissään kaivoshankkeen vaiheet voidaan luokitella malmietsintään, hankkeen kehittämiseen ja tutkimiseen, malmintuotantoon, toiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon. Malminetsintään ja siihen liittyvien geologisten tutkimusten tavoitteena on löytää esiintymä, joka mahdollistaa taloudellisesti kannattavan kaivostoiminnan. Esiintymän hyödynnettävyyttä arvioidaan lukuisten tutkimusten sekä menetelmien avulla (esim. kairaukset, koelouhinta ja -rikastus). Aikaa tutkimukseen voi kuluja useita, jopa kymmeniä vuosia. Maailmanlaajuinen raaka-aineiden kysyntä ja markkinahinnat sekä rahoitustilanne vaikuttavat hankkeen kehitysnäkyymiin. Kannattavuuslaskelmien jälkeen tehdään päätös kaivostoiminnan aloittamisesta (nk. kaivospäätös). Tuotantovaiheen (malmin louhinta, kuljetus ja rikastus) kesto ohjaa esiintymän koko, laatu ja malmin maailmanmarkkinahinta. Tuotantoa voi kestää jopa alle kymmenestä vuodesta moniin kymmeniin vuosiin. Uusien raaka-ainevarojen etsintä ja luokittelu on osa kaivoksen toimintaa. Kaivostoiminnan lopettamiseen liittyy olennaisena osana alueen jälkihoito, joka voi jatkua seurannan muodossa useita vuosia. (Ks. esim. Heikkinen ym. 2008.) Kaivostoiminta voi olla luonteeltaan syklisiä. Aiemmin kannattamattomaksi todettu esiintymä tai jo lakkautettu kaivos voidaan todeta kannattavaksi muuttuneiden taloudellisten, teknisten ja tieteellisten olosuhteiden takia. (Hentilä & Ihatsu 2009.) Kaikki kaivokset eivät kuitenkaan käynnisty uudelleen.

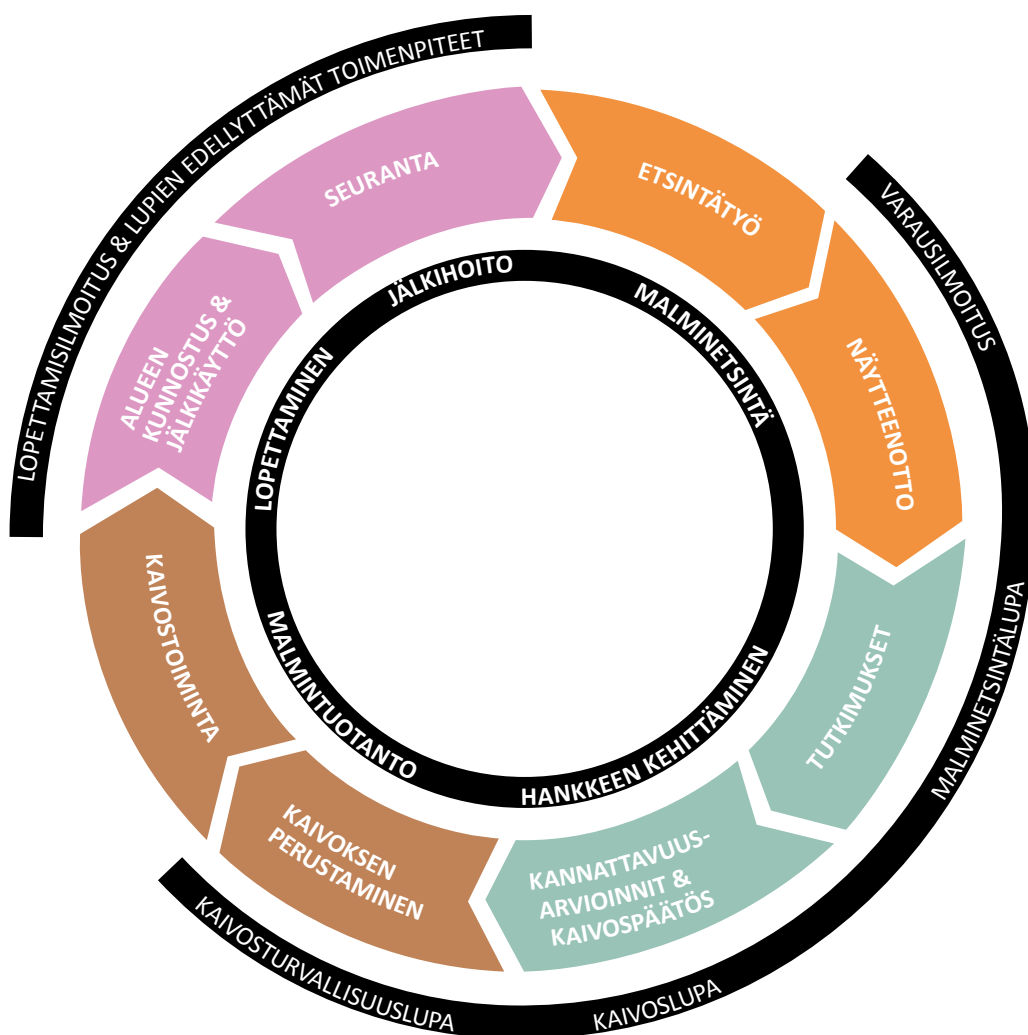
Kaivoslaki (KaivosL 621/2011) säätelee malminetsintää ja kaivostoimintaa määrittellen oikeudet kallioperän mineraalien etsimiseen, tutkimiseen ja hyödyntämiseen. Kaivoslain 7 §:n mukaan niin kutsuttu yleinen etsintäoikeus oikeuttaa tekemään ilman erillistä lupaa tai maanomistajan suostumusta vahinkoa aiheuttamattomia geologisia havaintoja ja mittauksia sekä vähäisiä näytteenottoja toisen maa-alueella. Alueen voi varata itselleen tekemällä varausilmoituksen, mutta se ei oikeuta malminetsintään, jota varten tarvitaan malminetsintälupa. Malminetsintälupa mahdollistaa esiintymän tarkemmat tutkimukset omalla tai toisen maalla esimerkiksi laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden kannalta. Esiintymän hyödyntämistä varten tarvitaan kaivoslupa, joka mahdollistaa kaivoksen perustamisen ja kaivostoiminnan harjoittamisen. (KaivosL 2 ja 3 luku.)

Kaivoslupien käsittelystä ja myöntämisestä vastaa pääsääntöisesti Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Lupien myöntämisen yhteydessä Tukes pyytää lausunnot lupahakemuksista toiminnan kohdealueen kunnalta, ELY-keskukselta, maakunnan liitolta ja muilta tarpeellisilta tahoilta (esim. saamelaiskäräjät ja paliskunnat). Asianosaiset voivat tehdä muistutuksia lupaprosessista, muut tahot voivat ilmaista mielipiteensä. Malminetsintäluvan haltijan on asetettava vakuus mahdollisen vahingon tai haitan korvaamiseksi sekä jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi. Myös kaivosluvan haltijan on asetettava vakuus kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Kaivostoimintaa koskee lisäksi ympäristöluvassa asetettavat vakuudet. Vakuuksiin

palataan tarkemmin luvussa 5. Kaivoslain mukaiset luvat edellyttävät vuosittaista toiminnan raportoimista Tukesiin. (Tukes 2013.)

Kaivoksen rakentamiseen ja tuotannolliseen toimintaan vaaditaan Tukesin myöntämä kaivosturvallisuuslupa. Kaivostoimintaan ja apualueiksi tarvittavien maiden käyttöoikeuksien lunastamisesta päätetään valtioneuvostossa kaivosalue-lunastuslupana ja lupa täytäntöönpannaan kaivostoimituksessa, ellei alueita tai käyttöoikeuksia niihin ole esimerkiksi vapaaehtoisin kaupoin muutoin hankittu kaivosyhtiölle. Kaivostoimituksen tekee kohdealueella toimiva maanmittaustoimisto. (KaivosL 33 §, 8 ja 12 luku, Tukes 2013.)

Kaivoksiin tarvitaan lukuisia muita lupia ja niissä toimivaltainen viranomainen on aina tarkistettava erikseen. Esimerkiksi kaivostoimintaan tarvittavien rakennusten rakennusluvat myöntää asianomaisen kunnan rakennusvalvonta (MRL 124 ja 125 §).



Kaavio 1. Kaivoshankkeen päävaiheet ja kaivosluvat. Kaavio: Leena Soudunsaari, Helka-Liisa Hentilä ja Anniina Valjus.

Kaivostoiminnan loppuessa kaivoslupa raukeaa. Jos kaivoslupa on myönnetty määräajaksi, raukeaa se määräajan päättyessä, ellei määräaika jatketa KaivosL 63 §:ssä säädettyllä tavalla. Kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon ja huolehdittava alueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista ja suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. (KaivosL 15 luku, Tukes 2013.) Luvussa 5 palataan tarkemmin kaivoksen sulkemiseen ja jälkitoimien suunnitteluun.

Eri vaiheiden liitynnät oikeudelliseen kehykseen ja vastuisiin

Kaivoslaki muodostaa Suomessa oikeudellisen kehyksen ennen kaikkea kaivostoiminnan elinkeinoluvalle, mutta samalla se sisältää yrityksen ympäristövastuuseen ja työturvallisuuteen liittyviä säännöksiä. Lisäksi muu ympäristölainsäädäntö täsmentää eri tavoin kaivoshankkeiden ympäristövastuuta. (Ks. esimerkiksi Kauppila ym. 2011, s. 41 ja kaavio 2.) Kaavioon 1 on otettu esimerkit kaivoslain, mutta ei vielä maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL 468/1994) ja ympäristönsuojelulain (YSL 86/2000), mukaisista keinoista, joihin mennään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Julkisoikeudellinen ympäristönsuojelua ja alueiden käytön suunnittelua koskeva sääntely muodostaa vain osan kaivostoiminnan ympäristövastuuta ohjaavasta sääntelykehyksestä. Kaivostoiminnan suunnittelussa onkin otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon erilaiset vastuutilanteet, joita voi syntyä yksityisoikeudellisesta (esim. naapuruussuhteet ja ympäristövahingonkorvaus) ja rikosoikeudellisesta sääntelystä (esim. ympäristön turmeleminen). Kokonaiskuvaa täydentää kaivosyritysten itsesääntely ja hyvä hallintotapa, jonka tulisi pohjautua corporate governance³ - ja ympäristönsuojeluperiaatteisiin. (Kaavio 2).

Yritysten ympäristövastuu kytketään tavallisesti yhteiskuntavastuuseen. Kaikki yhteiskuntavastuut eivät suinkaan ole sidoksissa oikeuteen. Yhteiskuntavastuun ulottuvuuden on nähty muodostuvan neljästä eri kategoriasta: taloudelliset ("ole tuottava"), oikeudelliset ("noudata lakia"), eettiset ("ole oikeudenmukainen jne.") ja filantrooppiset ("ole yhteisöllinen ja paranna mm. ihmisten elämän laatua") vastuut. (Carroll 1979 ja 1991.) Jäljempänä keskitytään oikeudelliseen systeemiin.

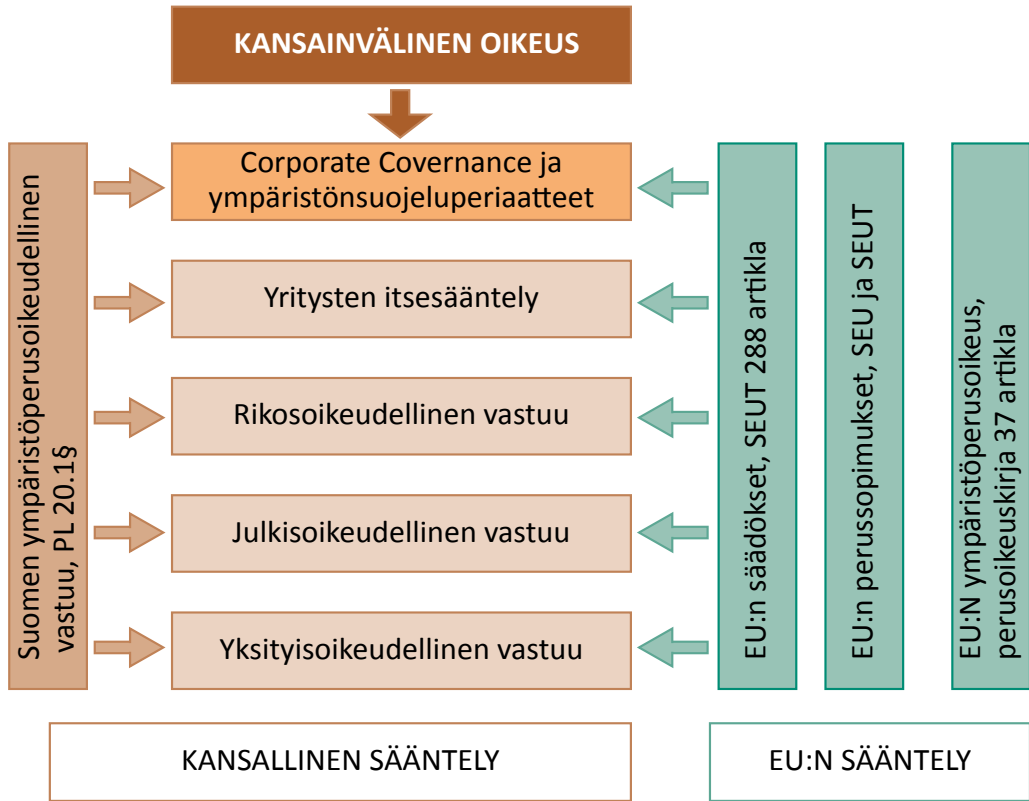
Kaivosyritysten oikeudellinen yhteiskunta- ja ympäristövastuu rakentuu kansallisesti ensin näkin rajoissa, jotka muodostuvat kansainvälisistä sopimuksista ja perustuslaista ilmenevistä perus- ja ihmisoikeuksista⁴ ja niistä muun muassa PL 20.1 §:n ympäristövastuusta. Toiseksi oikeudellisen vastuun taustat käyvät ilmi EU:n perusoikeuskirjasta⁵, perussopimuksista⁶ ja niiden toimivallan puitteissa annetuista säädöksistä (asetukset, direktiivit) ja päätöksistä. Lisäksi esimerkiksi kansainvälisen ympäristöoikeuden toimeenpano EU:ssa ja Suomessa sekä yritysten kansainvälinen itsesääntely muovaavat kaivosyritysten yhteiskunta- ja ympäristövastuun sääntelykehystä.

3 Termillä *corporate governance* viitataan yhtiön hallinnointitapaan ja sisäiseen ohjausjärjestelmään.

4 Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 63/1999.

5 Euroopan unionin perusoikeuskirja EYVL C 364/1, 18.12.2000.

6 Sopimus Euroopan unionista ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, EYVL C 326, 26.10.2012.



Kaavio 2. Yritysten ympäristövastuun oikeudellinen kehys (Kokko 2013b).

Kokonaissysteemin ymmärtäminen on erityisen tärkeää silloin, kun kehitetään sääntelyn jotakin osa-aluetta. Olipa kyse sitten valtion, kunnan tai yrityksen kaivostoimintaan liittyvän sääntelyn kehittämisestä. Systeemin kokonaisymmärrys auttaa myös silloin, kun kaivosyrityksessä paneudutaan ennakoivasti konkreettisten vastuutilanteiden tunnistamiseen.

3 Ympäristösääntelyn sisältämät avainmenettelyt ja kuuleminen ennen päätöksentekoa

Miten eri menettelyiden kuulemiseen valmistaudutaan ja keitä kuullaan?

Kaivoshankkeen paikallisen hyväksyttävyyden saavuttamisessa eri toimijoiden ja yleisön aito kuuleminen on erittäin keskeinen tekijä. Kuulemisen onnistumista voi edesauttaa ottamalla siihen valmistauduttaessa huomioon muun muassa seuraavia näkökohtia:

1) Mistä tässä kuulemisvaiheessa olikaan kyse?

Kaivoshankkeissa järjestetään kuulemismenettelyjä suunnittelu- ja toteutusprosessin eri vaiheissa. Keskeistä kuulemisessa on tunnistaa kultavan rooli ja kuulemisen kulloisenkin menettelyvaiheen tarkoitus. Esimerkiksi YVA:ssa kuullaan ensin siitä, miten arviointi järjestetään (arviointiohjelmavaihe) ja vasta lopuksi arvioinnin tuloksista (arviointiselostusvaihe). Kuulemista ja mahdollisuuksia osallistua on myös esimerkiksi kaavoituksessa eri vaiheissa.

2) Mikä tieto on juuri tässä päätöksessä keskeistä?

Muistutuksen tai mielipiteen menestyminen ja huomioon ottaminen prosessissa edellyttää sitä, että se tuodaan viranomaisen tietoon paitsi oikeassa menettelyvaiheessa myös sen luvan (tai muun päätöksen) yhteydessä, jossa kyseinen tieto on relevantti. Esimerkiksi alueen vesien pilaamisen torjuntaan liittyvää tietoa ympäristöstä kannattaa erityisesti esitellä yhdistetystä ympäristö- ja vesitalousluvasta kuultaessa, mutta sillä on vähemmän merkitystä rakennuslupia käsiteltäessä.

3) Miten kaivoshankkeeseen liittyvät eri kuulemiset on tarkoitus aikatauluttaa?

Asianosainen, osallinen tai muu henkilö yleisöstä (tietotaulu 4), joka haluaa ilmaista mielipiteensä eri kuulemismenettelyiden yhteydessä, voi kysyä viranomaiselta ohjeita tämän ja muiden menettelyiden etenemisestä, aikataulusta ja mahdollisuuksista muistutuksen tai mielipiteen esittämiseen. Viranomainen on hallintolain 8 §:n mukaan velvollinen toimivaltansa rajoissa neuvomaan asiakastaan ja vastaamaan tämän kysymyksiin. Myös hankkeesta vastaavalta voi tiedustella esimerkiksi YVA-menettelyn kulkua.

KaivosL 39 §:n mukaan lupaviranomaisen on ennen malminetsintälupaa, kaivoslupaa, kullanhuhdontalupaa ja kaivosalueenastuslupaa koskevan asian ratkaisemista varattava asianosaisille tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Asianosaisia ovat ne, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Asianosaiskäsitteen tulkinta ei tällaisessa päätöstä edeltävässä kuulemisessa voi olla liian tiukka, vaan lähtökohtana pitäisi olla toiminnan koko vaikutusalue. Käytännössä asianosaisia voivat olla esimerkiksi malminetsintäalueeseen ja kaivosalueeseen ja kaivoksen apualueeseen kuuluvien kiinteistöjen sekä kaivosalueen lähialueiden kiinteistöjen omistajat ja haltijat. Myös erityisellä poronhoitoalueella esimerkiksi alueen paliskunnat voivat olla asianosaisia. Lisäksi muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevassa asiassa. Muistutusten ja mielipiteiden esittämistä varten asetetaan asian laatuun nähden riittävä määräaika. Kuulemista ei tule järjestää esimerkiksi tyypillisenä kesäloma-aikana heinäkuussa.

Yleisöllä tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. (Århusin sopimuksen, SopS 122/2004, 2 artiklan 4 kohta ja SEA-direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan d kohta). Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista annetussa laissa (SOVAL 200/2005) yleisöllä ymmärretään kiteytetysti yksityishenkilöitä, yksityishenkilöiden yhteenliittymiä ja ryhmiä sekä yhteisöjä ja säätiöitä. Vastaavaa määritelmää ei ole YVAL:ssa, jonka osallistuminen määritelmällisesti on kytketty pikemmin laajennettuun asianosaisen käsitteeseen.

Yleisöllä, jota asia koskee tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristön-suojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee. (Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohta).

Osallisella tarkoitetaan alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksesta kuultaessa alueen maanomistajia ja niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. (MRL 62 §). Käsite on suuntaa-antava, joten sitä ei pitäisi käyttää rajoittamaan yleisön osallistumista eikä etenkään alueella, jossa kaivokseen liittyvästä kaavasta saattaa olla merkittäviä vaikutuksia. Käsitteen tulisi olla linjassa SEA-direktiivin yleisön ja viranomaisen käsitteiden kanssa. (Kokko 2007.)

Asianosainen hallintopäätösten muutoksenhaussa on lähtökohtaisesti se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (hallintolainkäyttölaki, HLL 586/1996, 6.1 §). Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut etu-käsitettä niin, että esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöillä on ollut tietyin edellytyksin muutos valittaa (KHO 2007:74). Asianosaisen käsitettä on usein laajennettu ympäristölainsäädännössä. Esimerkiksi YSL 97.1 §:n 1 kohdan mukaan valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Lisäksi uudemmassa ympäristölainsäädännössä asianosaisen ohella on muutoksenhakuoikeus yleensä erikseen annettu muun muassa luonnonsuojelujärjestöille, joten niiden valitusoikeutta ei ole enää tarvinnut ratkaista tulkitsemalla asianosaisen käsitettä.

Tietotaulu 4. Yleisö, osallinen ja asianosainen. (Aikio & Oksanen 2014.)

Lupaviranomainen pyytää KaivosL 37 §:n mukaisesti lupahakemuksesta myös lausunnon muun muassa toiminta-alueen kunnalta ja vaikutusalueen ELY-keskukselta. Muutoinkin lupaviranomaisen on hankittava lupaharkinnan kannalta muut tarpeelliset lausunnot ja selvitykset.

Uudessa kaivoslaissa säädetään asian selvittämisestä myös saamelaiden kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella (ks. kaivoslaki 38 §). Näillä alueilla lupaviranomainen on velvollinen selvittämään suunnitellun hankkeen vaikutukset yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien ja muun alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen sekä hakijan kanssa. (Ks. myös Paliskuntain yhdistys 2013, Kokko 2010 ja Aikio & Oksanen 2014.) Suurissa kaivoshankkeissa ympäristövaikutusten arviointi tukee tätä selvitystyötä.

Tämä selvitys- ja neuvotteluvollisuus on tarpeen toteuttaa vuorovaikutuksessa alueen hallinnosta vastaavien tahojen kanssa. Yksipuolinen kuuleminen ei ole riittävää tässäkään yhteydessä. Kaivoslain 50 §:ssä säädetään malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivosluvan myöntämisen esteeksi se, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden lupien kanssa tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa aiheuttaa tässä pykälässä mainittua haittaa tai heikennystä vallitseviin olosuhteisiin. Kyse on kokonaisuuden hallinnasta ja intressien yhteensovittamisesta alueella, jossa noudatetaan perinteisiä toimintatapoja ja jossa tapaoikeudella on edelleen merkitystä. Paikallisen asiantuntemuksen rooli korostuu esimerkiksi poronhoidossa. (Ks. Paliskuntain yhdistys 2013.)

Kaivoshanketta koskevat kaavat valmistellaan vuorovaikutuksessa osallisten kanssa (tietotaulu 4). Osallisia voivat olla maanomistajien ohella kaavan vaikutusten kohteena olevat yksityiset henkilöt, kunnan eri hallintokunnat (esim. tekninen-, ympäristö-, elinkeino-, sosiaali-, sivistys- ja vapaa-aikatoimi), valtion viranomaiset, asukas- ja ympäristöyhdistykset tai kylätoimikunnat ja kaava-alueella työssäkäyvät ja elinkeinoa harjoittavat henkilöt. Osallisia voivat olla myös naapurikunnat asukkaineen, jos kaava vaikuttaa kuntarajojen yli.

Ympäristölainsäädäntö edellyttää kaiken kaikkiaan aktiivista vuorovaikutusta viranomaisen, toiminnanharjoittajan sekä yleisön kesken (ks. esimerkiksi MRL 1 § ja 6 §, MRL 8 luku, YVAL 2.1 §:n 7 kohta). Ilman muistutuksiin ja mielipiteisiin reagoimista ja vastaamista kuulemismenettelyjen tarkoitus ei toteudu. Yksipuolinen tiedon vastaanotto ilman aitoa vuorovaikutusta ei siis tosiasiaa edistä riittävästi intressien yhteensovittamista ja tiedon välittymistä toimijoiden kesken. Aktiiviseen vuorovaikutukseen on erityisesti panostettava myös sosiaalisen toimiluvan ansaitsemisen näkökulmasta. (Tietotaulu 5 ja luku 4)

Aktiivinen vuorovaikutus ei ole vain osallistumismahdollisuuden luomista, vaan tarvittaessa kyselyiden ja muiden sellaisten aktiivisten vuorovaikutuskeinojen käyttämistä.

Paikallisia asukkaita ja muuta yleisöä, jota asia koskee, voidaan saada ottamaan aktiivinen rooli hankkeen suunnittelussa esimerkiksi hankkeen ohjausryhmä tai intressikohtaisia pienryhmiä perustamalla.

Viranomaisilta ja hankkeesta vastaavalta voi pyytää tietoa osallistumismenettelyn osan tai kuulemisten kokonaisuuden ymmärtämiseksi. Hankkeesta vastaavan rooli tiedotuksessa ja opastuksessa korostuu etenkin silloin, kun halutaan ylittää lain minimivaatimukset yleisön osallistamisessa.

Myös vapaaehtoiset kuulemiset on ohjeistettava niin, että mielipiteet ja muistutukset esitetään prosessin oikeassa vaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan hankkeen suunnittelun ja hanketta koskevan kulloisenkin päätösharkinnan kannalta keskeisistä seikoista.

Tietotaulu 5. Aktiivinen vuorovaikutus.

Millainen on kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA)?

Soveltaisala

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, jotka kansainvälisten sopimusten, esimerkiksi Espoon sopimuksen⁷, perusteella edellyttävät arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi (YVAL 4.1 §). Hankkeista säädetään tarkemmin valtioneuvoston ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (YVAA 713/2006) 6 §:n listassa. Kaivoshankkeet, jossa louhitaan, rikastetaan ja käsitellään metallimalmeja tai muita kaivoskivennäisiä, tulevat listauksen mukaan arvioitavaksi, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa tai kun kyseessä on avokaivos, jonka pinta-ala on yli 25 hehtaaria. Lisäksi uraanin louhintaa, rikastamista ja käsittelyä tarkoittava kaivoshanke lukuun ottamatta koelouhintaa, koerikastamista ja muuta vastaavaa käsittelyä on aina otettava arviointimenettelyyn.

Listasta täydentäen voidaan yksittäistapauksessa arviointimenettelyä soveltaa YVAL 4.2 §:n perusteella harkinnanvaraisesti sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, edellä tarkoitettujen listattujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVAA 7 § sisältää tarkemmat kriteerit, joita hankkeessa on tarkasteltava erityisesti mietittäessä arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa.

Ympäristövaikutus on muotoiltu lähtökohdiltaan laajaksi käsitteeksi erilaisten hankkeiden arviointia varten ja se sisältää myös sosiaaliset vaikutukset (tietotaulu 6). Käsitteen lopullinen käyttöala yksittäisissä hankkeissa täsmentyy arvioinnin aikana tehtävän toteutusvaihtoehtojen rajauksen perusteella.

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, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä
- e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. (YVAL 2 §:n 1 kohta.)

Sosiaalinen vaikutus sisältyy käsitteellisesti tässä määritelmässä a kohtaan.

Tietotaulu 6. Ympäristövaikutus ja sosiaalinen vaikutus.

⁷ Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista SopS 67/1997.

Ajoitus, arviointidokumentit ja kuuleminen

Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin ja viimeistään ennen hankkeen toteuttamiseen tarvittavaa viranomaisten päätöksentekoa. Arviointi käynnistyy, kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Tämä tehdään hankesuunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta arviointi voisi tukea suunnittelua. Ohjelma antaa kehityksen arvioinnille ja sen pohjalta yleisön ja muiden tahojen mielipiteiden ja lausuntojen sekä yhteysviranomaisen⁸ lausunnon jälkeen ratkaistaan arvioitavat hankevaihtoehdot ja ylipäätään arvioinnin rajaus.

Hankkeiden arviointimenettely sisältää useita vaiheita ja metodeja. (Ks. esim. Kokko 2007, liite 3 ja 4.) Niissä ja niiden avulla koottu tieto kirjataan arviointiselostukseen.

YVAL 11.1 §:n mukaisesti yhteysviranomaisen huolehtii arviointiselostuksen tiedottamisesta kuuluttamalla siitä viipymättä vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Lisäksi yhteysviranomaisen huolehtii siitä, että arviointiselostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot, varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen ja kuullaan vaikutusalueen kuntia (YVAL 11.2 §). Yhteysviranomainen antaa arvioinnin lopuksi oman lausuntonsa.

Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä on lakisääteisesti kuuleminen järjestettävä kahdesti (ks. kaavio 3). Käytännössä kaivosyhtiöt ovat järjestäneet vapaaehtoisesti useammin kuin kahdesti kuulemisia. Lisäksi arviointiselostuksesta on oltu yhteysviranomaisen kanssa vuorovaikutuksessa ennen sen lopullista versiota. Lakia kannattaisi kehittää tähän suuntaan (tietotaulu 7). Yhteysviranomainen on joka tapauksessa keskeinen toimija arvioinnin laadun varmistamisessa.

YVAL:n muutosehdotus

YVAL 11 §:ää kannattaisi muuttaa niin, että mielipiteet ja lausunnot annettaisiin arviointiselostusehdotuksesta, jonka jälkeen hankkeesta vastaava viimeistelisi arviointiselostuksen ja kuvaisi mielipiteiden ja lausuntojen pohjalta tehdyt muutokset. Yhteysviranomainen antaisi lausunnon lopullisesta arviointiselostuksesta kuten nykyisin.

Päätöksentekoa koskevien lakien muutosehdotus

Ympäristötiedon siirtymistä viranomaisten päätöksenteossa voitaisiin vahvistaa riittävin resurssein ja näkemällä viranomaiset puolueettomana tietoa koordinoivana tahona. Myös viranomaisten mahdollisuuksia pyytää lausunto yliopistoilta ja muilta asiantuntijalaitoksilta voitaisiin edelleen kehittää ja laajentaa.

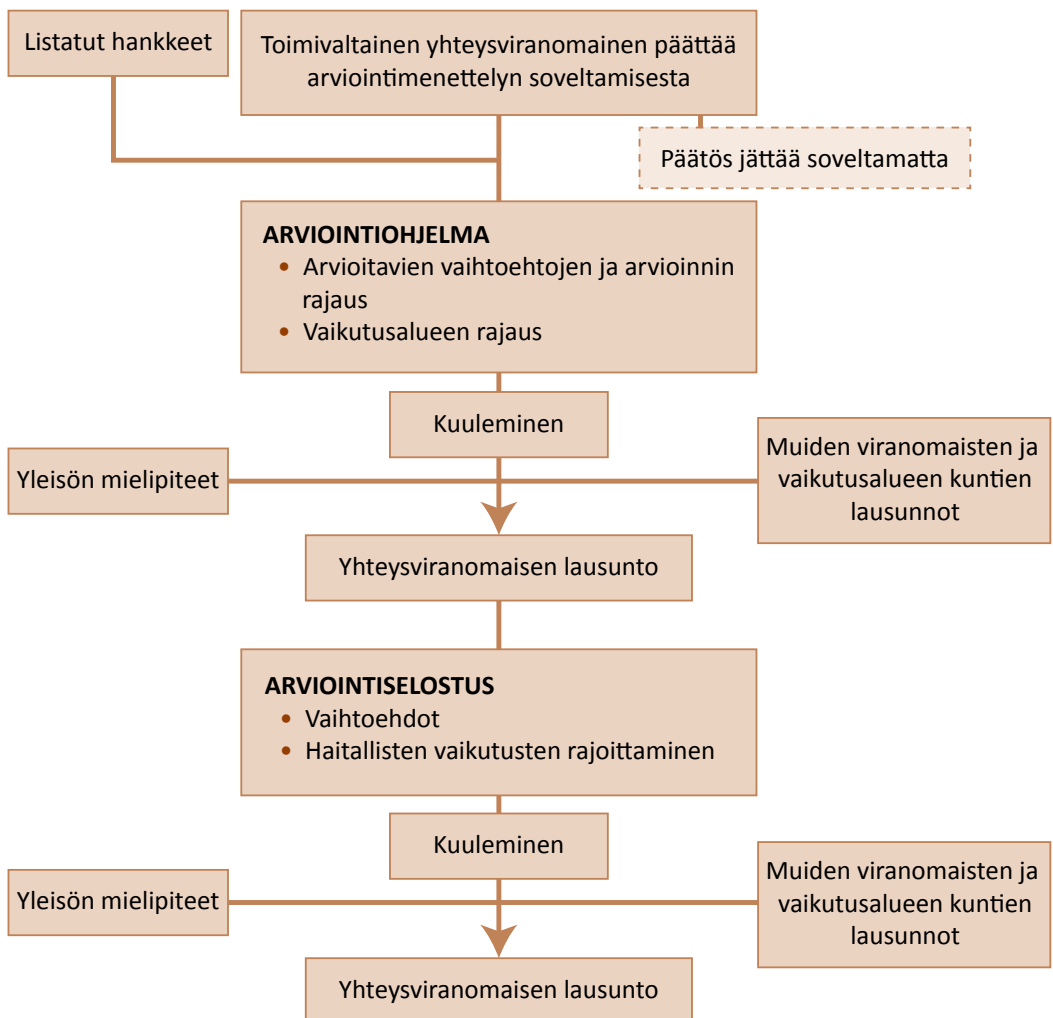
Tietotaulu 7. YVA-menettelyn ja tiedon huomioon ottamisen kehittäminen (Kokko 2013).

⁸ Yhteysviranomainen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tai ydinenergia- asioissa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).

Arvioinnin huomioon ottaminen päätöksenteossa

Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Päätöksistä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon (YVAL 13 §).

Muita säännöksiä arvioinnin huomioon ottamisesta on annettu eri viranomaispäätöksiä koskeissa laeissa. Huomioon ottamisen sisältöä määrittävät päätöksenteolle erityislaeissa asetetut edellytykset. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki keskittyy pilaamisen torjuntaa liittyviin näkökohtiin arvioinnin tuloksissa. Sosiaalisten vaikutusten arviointi voidaan ottaa huomioon esimerkiksi kaivoslupaharkinnassa, sillä kaivosluvan esteenä on KaivosL 48.2 §:n nojalla muun muassa se, että kaivos aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Hanketta koskevia päätöksiä tekevien viranomaisten roolia ympäristötietoa koordinoivana puolueettomana tahona voitaisiin edelleen vahvistaa eri laeissa (tietotaulu 7).



Kaavio 3. Hankkeiden YVA-menettely (YVAL 2 luku sekä Pölönen 2007, s. 47).

Selvilläolovelvollisuus

Vaikka kaivoshanke ei menisikään ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, hankkeesta vastaavan on oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Hankkeesta vastaavaa koskee näin ollen YVAL 25 §:n mukainen selvilläolovelvollisuus, jolla on ollut merkitystä esimerkiksi valtauksen edellytyksiä harkittaessa. (ks. KHO 2008:10.)

Myös YSL 5.1 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus). Kaivoslain 6 §:ssä säädetään kaivostoiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista. Tämä pykälä pitää sisällään myös edellä sanottua yleisemmin muotoillun selvilläolovelvollisuuden. (KaivosL 6.1 §:n 2 kohta.)

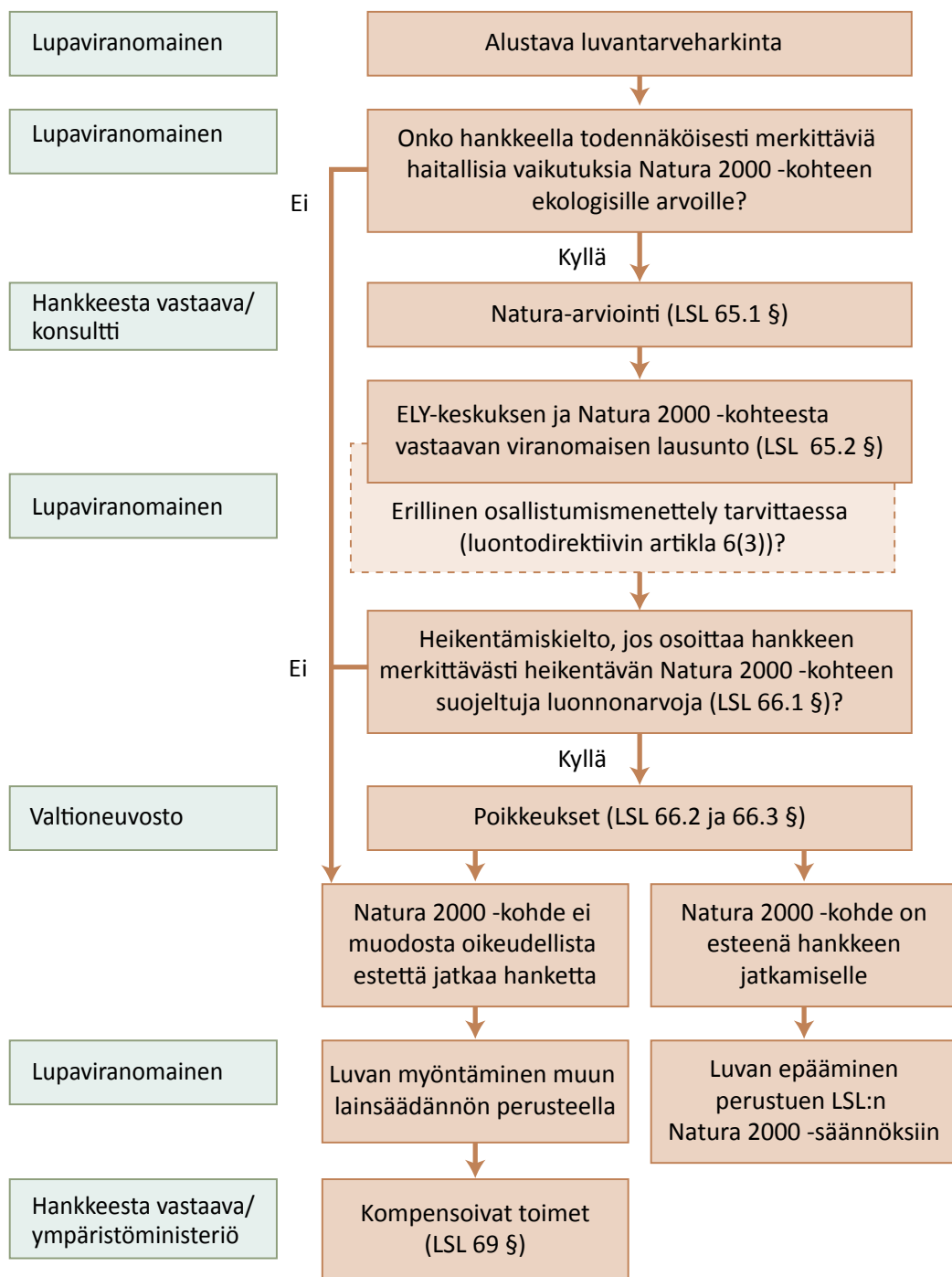
Milloin tehdään erillinen Natura-arviointi ja millainen se on?

Luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 10 luvussa säännellään Natura 2000 -alueiden suojelusta. Kyseinen suojelu sisältää luonnonarvojen turvaamismekanismin, joka koostuu hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arvioinnista ja suojeltavien luonnonarvojen heikentämiskiellosta (kaavio 4). Heikentämiskiellosta voidaan poiketa valtioneuvoston päätöksellä (LSL 65 ja 66 §). Natura 2000 -alueita koskeva arviointi (ns. Natura-arviointi) on kaivoshankkeissa lähtökohtaisesti itsenäinen, mutta käytännössä se tehdään usein ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä. Myös kaivosta koskevan kaavoituksen vaikutusten selvittämisen yhteydessä sellainen arviointi voi tulla tehtäväksi.

Arviointi suoritetaan tavallisesti ennen kaivoksiin liittyviä lupapäätöksiä. Lupaviranomaisen on arvioinnin jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. ELY-keskus tarkastelee lausuntoa antaessaan hankkeen eri vaihtoehtoja heikentämiskiellon kannalta. LSL 66.1 §:n mukaista heikentämiskiellotösäännöstä tulkitaan luontodirektiivin (92/43/ETY) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §:n) valossa. Jos arvioinnissa hankkeen vaikutuksista jää tiedollista epävarmuutta, sitä punnitaan ns. ennalta varautumis- tai kuten sitä toisinaan kutsutaan varovaisuusperiaatteen valossa. Päätöksen jälkeen ei saisi jäädä järkevää ja kohtuullista tieteellistä epäilyä vahingollisista vaikutuksista suojeluarvoille eikä siinä mielessä epäilyä haitallisista vaikutuksista Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen. (Kokko 2013, s. 313–314.) Lausunnossa olisi hyvä todeta myös, jos joku hankkeen vaihtoehtoista tarvitsee poikkeuksen ja etenkin jos se ei voi todennäköisesti saada poikkeusta valtioneuvostolta. Lisäksi tulisi ennakoita mahdollisia tarvittavia kompensoivia toimenpiteitä, jotta kaivoshankkeesta vastaava voi varautua niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Lupapäätöksen tekevä viranomaisratkaisee arvioinnin, kuulemisten ja lausuntojen perusteella, voidaanko päätöstä tehdä ilman valtioneuvoston myöntämää poikkeusta. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkintavaikutus huomioon ottaen, yleisöä voi olla tarpeen kuulla myös erillisessä Natura-arvioinnissa. Kuuleminen voi tapahtua myös lupamenettelyn yhteydessä. Mikäli arviointi on osana YVA-menettelyä tai kaavoitusta, yleisöä kuullaan siinä yhteydessä.

Valtioneuvosto voi poiketa Natura 2000 -alueen suojelusta, jos hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava



Kaavio 4. Natura-arviointi ja lupapäätös (Kokko 2013, s.301).

luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on LSL 66.3 §:ssä lisäksi asetettu tiukempia edellytyksiä poikkeukselle.

Kevitsan kaivoksen laajennus käy hyvin esimerkkitapaukseksi turvaamismekanismin toiminnasta. Hanketta suunniteltaessa Natura-arviointi liitettiin arviointiselostukseen, joka osoitti hankkeen vaihtoehdon 2 osalta seuraavaa:

”Täydellä varmuudella ei voida poissulkea sitä, etteivätkö kyseiset toimenpiteet ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa vaikuttaisi kielteisesti Natura-alueen eheyteen ja sen ekologisen toiminnallisen kokonaisuuden säilymiseen, arvioidaan hankevaihtoehdon kokonaisvaikutus Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luontotyypeihin ja lajeihin varovaisuusperiaatteen nojalla merkittävästi heikentäväksi.”⁹

Edellä sanotun perusteella tämä toteutusvaihtoehto 2 ei saisi todennäköisesti viranomaisen lupaa eikä edes valtioneuvoston poikkeusta, koska hankkeen vaihtoehdosta 1 ei ”näin toteutuessaan aiheudu suojeluperusteena oleville luontotyypeille tai eläinlajeille tai Natura-alueelle kokonaisuutena merkittäviä heikentäviä vaikutuksia.”¹⁰ Koska vaihtoehto 1 oli siis mahdollinen, vaihtoehdon 2 pohjalta hankkeen jatkosuunnittelulle ei ollut enää LSL 66 §:n nojalla edellytyksiä.¹¹

9 Pöyry (2011): Kevitsan kaivoksen laajennus. Ympäristövaikutusten arviointiselostus, s. 257–258.

10 Ibid, s. 257–258.

11 Lapin ELY-keskuksen 15.7.2011 antama luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausunto Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arvioinnista (LAPELY/242/07.01/2010), s. 20.

Millaista on kaivoshankkeisiin liittyvä alueiden käytön suunnittelu?

Kaavoitusmenettelyt käytännössä

Kaavoitus käsittää yksityiskohtaisempaa ja strategisen tason suunnittelua, jossa hahmotetaan alueiden käytön tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja ja toimintalinjoja kokonaisuutena. Strategisen suunnittelun avulla sovitaan yhteen eri toimijoiden hankkeita ja suunnitelmia. Yksittäinen hanke voi olla suuri, vaikutuksiltaan merkittävä hanke, kuten esimerkiksi kaivoshanke, tai pieni muutos elinympäristössä. Pienempiä hankkeita ohjataan asemakaavoilla, mutta vaikutukseltaan merkittävimpien hankkeiden aluevaraukset otetaan myös yleispiirteisempiin yleis- ja maakuntakaavoihin.

Alueiden käytön suunnittelua ja kaavoitusta ohjataan valtioneuvoston hyväksymillä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla (VAT:lla)¹². Kaavatasot ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa; strategisen suunnittelun välineet, VAT ja yleispiirteiset kaavat (maakuntakaavat, yleiskaavat) ohjaavat alempia, yksityiskohtaisempia kaavoja (asemakaavat). Toisaalta yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää oikeusvaikutuksiltaan yleispiirteisemmän kaavan. Näistä instrumenteista muodostuu alueiden käytön suunnittelujärjestelmä (MRL 4 § ja kaavio 5).

Strateginen, yleispiirteinen suunnittelu	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet - Valtioneuvosto hyväksyy
	Maakuntakaava - Yhdessä maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman kanssa osa maakunnan suunnittelua - Maakunnan liitto laatii ja hyväksyy - Ympäristöministeriö vahvistaa
	Kuntien yhteinen yleiskaava - Kuntien yhteinen toimielin hyväksyy - Ympäristöministeriö vahvistaa
	Yleiskaava (osayleiskaava) - Kunta laatii ja hyväksyy
Yksityiskohtainen (hanke)suunnittelu	Asemakaava - Kunta laatii ja hyväksyy

Kaavio 5. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä. Kaavio: Leena Soudunsaari ja Helka-Liisa Hentilä.

¹² Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) käsittävät elinympäristöön, luonto- ja kulttuuriarvoihin, ympäristön-suojeluun ja luonnonvaroihin, yhdyskuntarakenteeseen sekä palveluihin, liikenteeseen ja elinkeinoelämään liittyviä tavoitteita. Lisätietoa: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (2000). URL: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=4403>. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötarkoitusten tarkistamisesta (2009). URL: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=94400>.

Maakuntakaavan laatii ja hyväksyy toimivaltainen maakunnan liitto ja sen vahvistaa ympäristöministeriö. Yleiskaavan laatii ja hyväksyy kunta. Kunnat voivat tehdä myös kuntien yhteisen yleiskaavan, jonka hyväksyy kuntien yhteinen toimielin ja vahvistaa ympäristöministeriö. Asemakaavat ohjaavat yksityiskohtaisesti alueiden rakentamista. Asemakaavan laatii ja hyväksyy kunta. Kunnan alueella voi olla voimassa useita eri asemakaavoja sekä yleiskaavoja. Nykyhetken kaavatilanteesta kerrotaan yleensä kunnan nettisivuilla ja kaavoitusksuissa. VAT:sta sekä kaavoista ja niiden sisältövaatimuksista säädetään kunkin kaavamuodon osalta tarkemmin MRL 3, 4, 5, 6 ja 7 luvuissa.

Kaivoshankkeissa käytetyt kaavamuodot vaihtelevat käytännössä tapauskohtaisesti riippuen hankkeen ominaisuuksista ja kunnan suunnittelutilanteesta. Yleispiirteisellä suunnittelulla ja kaavoituksella on merkittävä vaikutus kaivoshankkeen etenemiseen, sillä niiden avulla linjataan yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta (esim. asemakaavoitus) laajempia näkemyksiä siitä, miten kaivoshankkeisiin alueella suhtaudutaan ja miten hankkeiden tuloa alueelle pyritään edistämään. (Hentilä & Soudunsaari 2013b.) Miten alueiden käyttöä olisi siis suunniteltava ennen kaivosluvan myöntämistä?

Kaivoslupien ja kaavoituksen suhde

KaivosL 47 §:ssä säädetään kaivosluvan myöntämisen edellytyksistä ja saman pykälän neljäs momentti edellyttääkin, että kaivoksen ja sen apualueen suhde muuhun maankäyttöön tulee olla selvitetty. Kaivoslaki ei yksiselitteisesti ota kantaa soveltuvaan kaavatasoon, jolla kaivoksen maankäyttötarve ratkaistaisiin suhteessa muihin elinkeinoin tai asutukseen. Ensimmäinen instrumentti on kaivoslain näkökulmasta oikeusvaikutteinen kaava (maakuntakaava, oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava), mutta tietyn, melko tiukoin edellytyksin se mahdollistaa myös muunlaisen ratkaisun, kunhan kaivostoiminnan vaikutukset tulee muutoin riittävästi selvitettyksi yhteistyössä kunnan, maakunnanliiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kyseeseen voisi joissain tapauksissa tulla suunnittelutarveratkaisu, mutta tällöin kaivostoiminnan tulisi olla niin pientä, ettei siitä voida odottaa syntyvän merkittäviä ympäristö- tai muita haitallisia vaikutuksia, eikä myöskään yhteensovittamisen tarve asutuksen ja muiden elinkeinojen kanssa ole suuri. (Oksanen 2014.)

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden vuoksi aluevarausten oikeusvaikutukset jäävät vielä hyvin epämääräisiksi. Vahvistettua yleiskaavaa tai osayleiskaavaa olisi siten pidettävä lähtökohtana kaivoshankkeiden maankäytön järjestämiselle ennen kaivosluvan myöntämistä. Yleiskaava merkitsee myös toiminnanharjoittajan kannalta turvaa, koska tällöin maankäyttöä koskevat yhteensovittamiskysymykset ovat kaavan luonne ja laajuus huomioon ottaen paremmin ratkaistu kuin yksityiskohtaisessa asemakaavassa. (Oksanen 2014.) Yleiskaava jättää myös asemakaavaa paremmin tilaa muutoksille siinä vaiheessa, kun kaivoksen hankesuunnittelu on vielä kesken. Asemakaavalla voidaan sitten kaivosluvan jälkeen täsmentää esimerkiksi rakennusten, rikastushiekka-altaiden, avolouhoksen ja sivukivikasan sijaintia. Kaavoja voidaan toki myös muuttaa, jos esimerkiksi uusia esiintymiä havaitaan tai toiminta muutoin kehittyy suunnitellusta maankäytöstä poiketen. Asemakaavan muuttaminen on kuitenkin hitaampaa kuin vähäisten poikkeamisten hakeminen yleiskaavasta. Toisaalta, jos esiintymä on tarkasti tiedossa, maa-alueen omistus kaivosyhtiöllä ja hankesuunnittelu yksityiskohdissaan pitkällä, voidaan merkittävää synergiaetua saada, jos hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja asemakaavan vaikutusten selvittäminen yhdistetään ennen kaivosluvan hakemista. Viime kädessä kaavoituksen ajoitus ja yksityiskohtaisuus on siis ratkaistava aina hankekohtaisesti.

Kaavoituksellisen tilanteen seuraaminen ja kaavoitusprosesseissa mukana oleminen auttaa ennakoimaan kaivoshankkeen menestymisen mahdollisuuksia suunnitellulla alueella. KaivosL 46.1 §:n mukaan malminetsintä- ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteutumista. Kunta voi myös vastustaa malminetsintäluvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta pätevästä syystä (tietotaulu 8). Tässä mielessä kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat laajemmat verrattuna kumottuun kaivoslakiin. Vaikka sanotun ei voida katsoa tarkoittavan kunnalla olevan yleistä kiello-oikeutta malminetsintään, kannattaa malmietsintälupaa haettaessa ennakoita alueen kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön tutustumalla mahdolliset ristiriitatilanteet ja neuvotella asiasta kunnan ja ainakin maanomistajan kanssa.

Pätevänä syynä voi tulla kyseeseen muun muassa:

- vireillä oleva kaavoitus, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuuhdonta vaikeuttaisi,
- yhteen sopimaton jo käynnistettäväksi suunniteltu tai muu maankäyttötarve tai
- erityiset luonto- tai kulttuuriarvot.

Tietotaulu 8. Malminetsintäluvan epäämisen pätevät syyt.

Kaavoitusprosessin eteneminen, osallistuminen ja vaikuttaminen

Kunta tiedottaa ajankohtaisista kaavoitushankkeista esimerkiksi paikallisissa sanomalehdissä, kunnan nettisivuilla ja kerran vuodessa julkaistavassa kaavoituskatsauksessa, jossa kerrotaan kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina käynnistyvistä kaava-asioista (MRL 7 §). Kaavoitusprosessissa on neljä eri vaihetta, jotka on nimetty aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheisiin.

Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. (MRL 9 §.) Kaavoitus kannattaakin mahdollisuuksien mukaan yhdistää kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, jolloin esimerkiksi kuulemiset voitaisiin järjestää samanaikaisesti. Yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan onkin oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi (YVAL 5.1 §).

Kaavat on valmisteltava vuorovaikutuksessa osallisten kanssa (ks. luku3). Kaavoitusprosessia kuvaavaan kaavioon on lisätty lakisääteisten osallistumismahdollisuuksien (esim. kaavaehdotuksesta kuuleminen, ks. tarkemmin MRL 8 luku) lisäksi eri toimijatahojen vuorovaikutusta tukevia ja täydentäviä osallistumisen tapoja (esim. yleisötilaisuus, viranomaisyhteistyö). Apuna voidaan käyttää eri intressitahoista muodostettua ohjaus- tai pienryhmää, kunhan järjestelyllä ei syrjäytetä MRL 8 luvun vaatimuksia vuorovaikutuksen järjestämisestä kaavoituksessa ja sen ympäristöarvioinnissa. (KHO 2011:86, ks. myös Oksanen 2014.)



Kaavio 6. Kaavoitusprosessin eteneminen suunnittelun, päätöksenteon ja osallistumisen näkökulmista. Kaavio: Leena Soudunsaari ja Helka-Liisa Hentilä.

Kaavoitusprosessi käynnistyy kunnan tekemällä päätöksellä kaavan laatimisesta tai muuttamisesta (vireillepanopäätös). Kaavoituksesta vastaavat henkilöt (esim. kaavoitusarkkitehti, tekninen johtaja) määrittelevät hankkeen alustavat suunnittelutavoitteet, selvitystarpeet ja vaikutusten arvioinnin laajuuden. He myös laativat osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS), jossa esitetään suunnitelma osallistumisen ja muun vuorovaikutuksen järjestämisestä sekä vaikutusten arvioinnista. OAS sisältää myös perustiedot kaavahankkeesta ja sen valmisteluprosessista aikatauluineen (MRL 63 §). OAS:sta tiedotetaan yleensä samalla kuin ilmoitetaan kaavoituksen vireilletulosta esimerkiksi kunnan virallisella ilmoitustaululla, paikallisessa sanomalehdessä ja kunnan nettisivuilla. Osalliset voivat esittää ELY-keskukselle neuvottelua OAS:n riittävydestä, jos OAS ei ole osallisen mielestä asianmukainen (MRL 64 §). OAS:n riittävyyttä ja toteuttamista voidaan käsitellä myös kaavoituksen aloitusvaiheeseen liittyvässä viranomaisneuvottelussa, johon osallistuvat kunnan kaavoitusviranomaiset ja ELY-keskuksen yhteyshenkilö. (Ks. MRL 66 § ja esim. Ympäristöministeriö 2007.)

Valmisteluvaiheessa kaavoittajat tarkentavat kaavan tavoitteita muun muassa osallisilta saadun palautteen perusteella sekä keräävät ja laativat kaava-aluetta koskevia selvityksiä. Kaavoittajat suunnittelevat kaavaratkaisun periaatteet ja muodostavat erilaisia vaihtoehtoja selvittäen myös niiden toteuttamiseen liittyviä merkittäviä vaikutuksia. Kaavoitusprosessin valmisteluvaihe on osallistumisen kannalta keskeinen, koska tällöin järjestetään osallistumistilaisuuksia (esim. yleisötilaisuus, seminaari, työpaja, kävelykierros kaava-alueella) ja viranomaisyhteistyötä kaavan merkittävyyden ja vaikuttavuuden mukaan. Vaikutusten arvioinnin ja vaihtoehtojen vertailun pohjalta valitaan vaihtoehdot, jotka työstetään kaavaluonnoksiksi ja joiden toteuttamisen vaikutukset myös arvioidaan. Kaavaluonnokset ja valmisteluaineisto asetetaan julkisesti nähtäville ja osalliset voivat esittää mielipiteitä joko suullisesti tai kirjallisesti kaavoittajalle. (Ks. esim. Ympäristöministeriö 2007.)

Kaavoittajat käyvät läpi kaavaluonnoksista ja -aineistosta saadun palautteen ja ryhtyvät työstämään kaavaehdotusta, jonka lisäksi viimeistellään kaavaselostus, jossa kuvataan kaavan sisältöä. Kaavaehdotus esitellään kunnassa esimerkiksi tekniselle lautakunnalle, jonka puoltaessa ehdotus asetetaan julkisesti nähtäville 30 vuorokauden ajaksi. Ehdotuksen nähtävillä olosta tiedotetaan muun muassa paikallisessa sanomalehdessä. Kaavaehdotuksesta pyydetään tarvittaessa asiantuntijalausunnat (esim. ELY-keskus, muut viranomaiset, joiden toimialaan liittyy sekä keskeiset yhteisöt). Kaavaehdotukseen tyytymättömät osalliset ja kunnan jäsenet voivat tehdä kaavaehdotuksesta kirjallisen muistutuksen kuntaan. Kaavoittaja tekee muistutuksista ja lausunnoista yhteenvedon ja esittää onko kaavaehdotusta tarpeen tarkistaa. Merkittävistä kaavoista järjestetään tarvittaessa viranomaisneuvottelu sen jälkeen, kun muistutukset ja lausunnot on saatu. Kaavoittaja laatii vastaukset lausuntoihin ja muistutuksiin. (Ks. MRL 65 § ja esim. ympäristöministeriö 2007.) Kaavaehdotus laitetaan uudestaan nähtäville, jos sitä on olennaisesti muutettu muistutusten ja lausuntojen perusteella (maankäyttö- ja rakennusasetus, MRA 895/1999 32 §).

Kaavaehdotus etenee kunnanhallituksen kautta kunnanvaltuustoon hyväksyttäväksi. Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä lähetetään viipymättä tieto niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. Kaavoituspäätöksestä tiedotetaan myös esimerkiksi sanomalehdessä. Päätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta hallinto-oikeudesta. Kuntien yhteisestä yleiskaavasta, samoin kuin maakuntakaavasta valitetaan ympäristöministeriöön, joka vahvistaa nämä kaavat. ELY-keskus voi tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Kaava kuulutetaan voimaan oikeuskäsittelyn jälkeen. (Ks. tarkemmin MRL 67, 188 ja 195 § ja esim. Ympäristöministeriö 2007.)

Kunta on velvollinen seuraamaan kaavojensa ajanmukaisuutta (esim. asemakaavan osalta MRL 60 §, MRA 2 §) ja niiden toteutumista ryhtyen tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneiden kaavojen uudistamiseksi. Vanhentuminen voi johtua esimerkiksi siitä, että kaava ei ole toteutunut ollenkaan tai on toteutunut vain osittain. Lähiympäristön olosuhteet ovat myös voineet muuttua esimerkiksi liikennetarkaisujen osalta.

Kaivoksiin liittyvät lupamenettelyt

Tarvittavat luvat ja selvitykset

Ennen kaivostoiminnan aloittamista kaivoshankkeelle on haettava useiden eri lakien mukaisia lupia. Keskeisiä lupia ovat kaivoslain mukaisten malminetsintä-, kullanhoidon- ja kaivosluvan (Tukes, ks. KaivosL 5 luku, lupaviranomaisista KaivosL 33 §) lisäksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa (AVI, ks. YSL 3 luku viranomaisista ja niiden tehtävistä), vesilain mukainen vesitalouslupa (AVI, ks. Vesil 1 luku 7 §), erilaiset turvallisuutta koskevat luvat (kaivosturvallisuusluvan myöntää Tukes, ks. KaivosL 122 §) kuten vaarallisten kemikaalien käsittelyä, räjähdysaineiden käyttöä ja varastointia koskevat luvat sekä laadittavat pelastussuunnitelmat (pelastusviranomainen, ks. KaivosL 115 §), turvallisuusselvitykset ja muun muassa patojen turvallisuutta koskevat tarkkailuohjelmat (ELY-keskus, ks. patoturvallisuuslaki 5 §). Tarvittaessa kaivosalueenastuslupaa, jolla saa käyttöoikeuden kaivosalueeseen ja sen apualueeseen, on haettava valtioneuvostolta (ks. KaivosL 33.1 §). Lisäksi on haettava rakennuslupia (kunnat) rikastamo- ja toimistorakennuksia sekä muita vastaavia rakennuksia varten (ks. MRL 125 §). Niissä tapauksissa, kun aikomuksena on louhia joko uraania tai toriumia, edellytetään kaivokselle myös ydinenergiain mukaista lupaa (valtioneuvosto, ks. KaivosL 33.1 § sekä ydinenergiainlaki 16 §). Tällöin ydinenergiain mukainen lupahakemus ja kaivoslupahakemus

käsitellään ja ratkaistaan yhdessä (ydinenergilaki 23.3 §). Vaadittavien lupien määrä voi vaihdella kaivosten ominaisuuksien mukaan.

Hankesuunnittelulla on keskeinen rooli lupahakemusten menestymisessä ja lupaprosessien etenemisessä. Mikäli lupahakemuksissa on puutteita, tulee viranomaisen pyytää toiminnanharjoittajalta täydennystä esitettyihin tietoihin. Huolellisella etukäteissuunnittelulla ja laissa säädettyjen lupien myöntämisedellytysten tarkistamisella lupaprosessia voi jouduttaa. Lupia haettaessa on myös katsova, mitä selvityksiä tarvitaan¹³, jotta toimivaltainen viranomainen myöntää lakien edellytysten mukaiset luvat. Joitakin kaikille luville tyypillisiä selvitystarpeita voidaan tunnistaa (tietotaulu 9).

Tarvittava selvitys

Lupahakemukseen on liitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys muun muassa suunnitellusta toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista, alueen kaavoituksellisesta tilanteesta ja mahdollisista hankkeen arvioinneista (YVA- ja Natura-arviointi). Vaadittavat tiedot vaihtelevat suunnitellun toiminnan luonteen ja laajuuden mukaan ja täsmentyvät eri lupia koskevissa säädöksissä. (Ks. esim. KaivosL 34 § ja KaivosA 3 luku sekä YSL 35 § ja YSA 3 luku.)

Tietotaulu 9. Luvista vaadittavat selvitykset.

Lupamenettelyihin osallistuminen

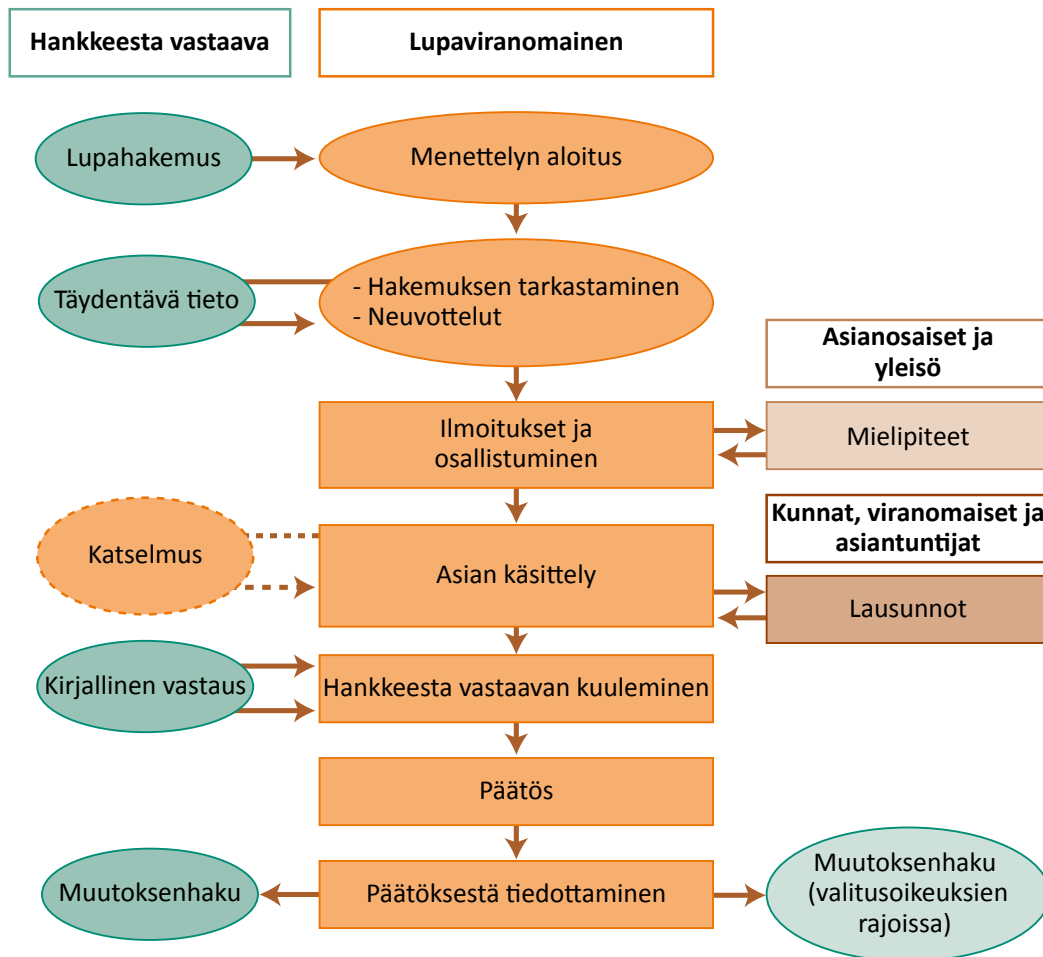
Lupamenettelyt sisältävät yleensä kuulemismenettelyn, jossa asianosaisille ja yleisölle (tietotaulu 4, luku 3) annetaan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä hankkeesta ja lisäksi hankitaan lausuntoja kunnilta, muilta viranomaisilta ja asiantuntijalaitoksilta. Tässä yhteydessä esimerkiksi käytetään ympäristölupamenettelyä (kaavio 7).

Ympäristölupamenettely käynnistyy hakemuksella, josta on tiedotettava asianmukaisesti vähintään 30 päivän ajan asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Käytännössä laajoissa kaivoshankkeissa on mielipiteiden ja muistutusten toimittamiselle varattu 47–51 päivää aikaa asiakirjojen nähtävänä pidon alusta lähtien. (Oksanen 2014.) Hakemusta täydennetään tarvittaessa aluehallintoviraston kanssa käytävissä neuvotteluista. Aluehallintovirasto pyytää sen jälkeen lausunnon hakemuksen tarkoittaman toiminnan sijaintikunnalta ja siltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jonka toimialueella toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä sekä tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta. Lisäksi lupaviranomainen pyytää hakemuksesta lausunnon:

- 1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;
- 2) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta; ja
- 3) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

¹³ Esimerkiksi kaivoslaki 34 §, kaivostoiminnasta annettu valtioneuvoston asetus (KaivosA 391/2012) 3 luku, YSL 35 § ja ympäristönsuojeluasetus (YSA 169/2000) 3 luku.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Sellaisia voidaan pyytää esimerkiksi Suomen ympäristökeskukselta ja muilta asiantuntijalaitoksilta (YSL 36 §, YSA 32 §). Lupaviranomaisen on myös ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta (luku 3). Lisäksi muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä (YSL 37 §). Lupaviranomainen voi pitää myös katselmuksen ennen luvan myöntämistä ja varaa vielä hankkeesta vastaavalle kuulemismahdollisuuden ennen lopullista päätöstä. Ympäristölupamenettelyyn voidaan yhdistää vesitalousluvan käsittely. Päätöksestä tiedotetaan jälleen asianmukaisesti ja päätökseen voi hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. (YSL 39, 53, 54 ja 96 § sekä hallintolaki, HL 434/2003, 34 ja 38 §).



Kaavio 7. Ympäristölupamenettely (Kokko 2013).

Olisi haastavaa, ellei mahdotonta, esittää jokaiseen kaivoshankkeeseen soveltuvaa kaaviokuvaa siitä, kuinka kaivoshankkeen vaatimien lupien eri vaiheet etenevät ajallisesti. Järjestys voi eri lakien mukaisten vaiheiden sekä erillisten muutoksenhakujen vuoksi vaihdella. Lainsäädännöllä ei ole annettu tarkkoja määräyksiä siitä, missä järjestyksessä kaivoksen tarvitsemat luvat on haettava. Lainsäädäntö jättää tosiasiasa kaivoshankkeen suunnittelussa ja toteuttamisessa tarvittavaa liikkumavaraa. Eri tekijöistä johtuen menettelyt eivät aina etene suoraviivaisesti tai odotetussa aikataulussa. Muutosten ilmetessä voisi olla ajallisesti ja hankkeen kannalta taloudellisestikin epäsuotuisaa joutua odottamaan jokaisen yksittäisen osaprosessin etenemistä ja noudattaa asetettua järjestystä lupien hakemisessa. Ajallisesti päällekkäin etenevät ja keskinäisestä järjestyksestä riippumattomat menettelyt ovat tältä kannalta perusteltuja. Monimutkainen kokonaisuus on kuitenkin omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja epätietoisuutta yleisön keskuudessa, eikä näin aina palvele tavoiteltua lopputulosta. Tämän vuoksi on aiheellista jatkossa edelleen pohtia, miten kaivoksia koskevia lupa- ja muita hallintomenettelyitä voitaisiin yhdistää. (Oksanen 2014.)

4 Sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely (SVA) ja sosiaalinen toimilupa

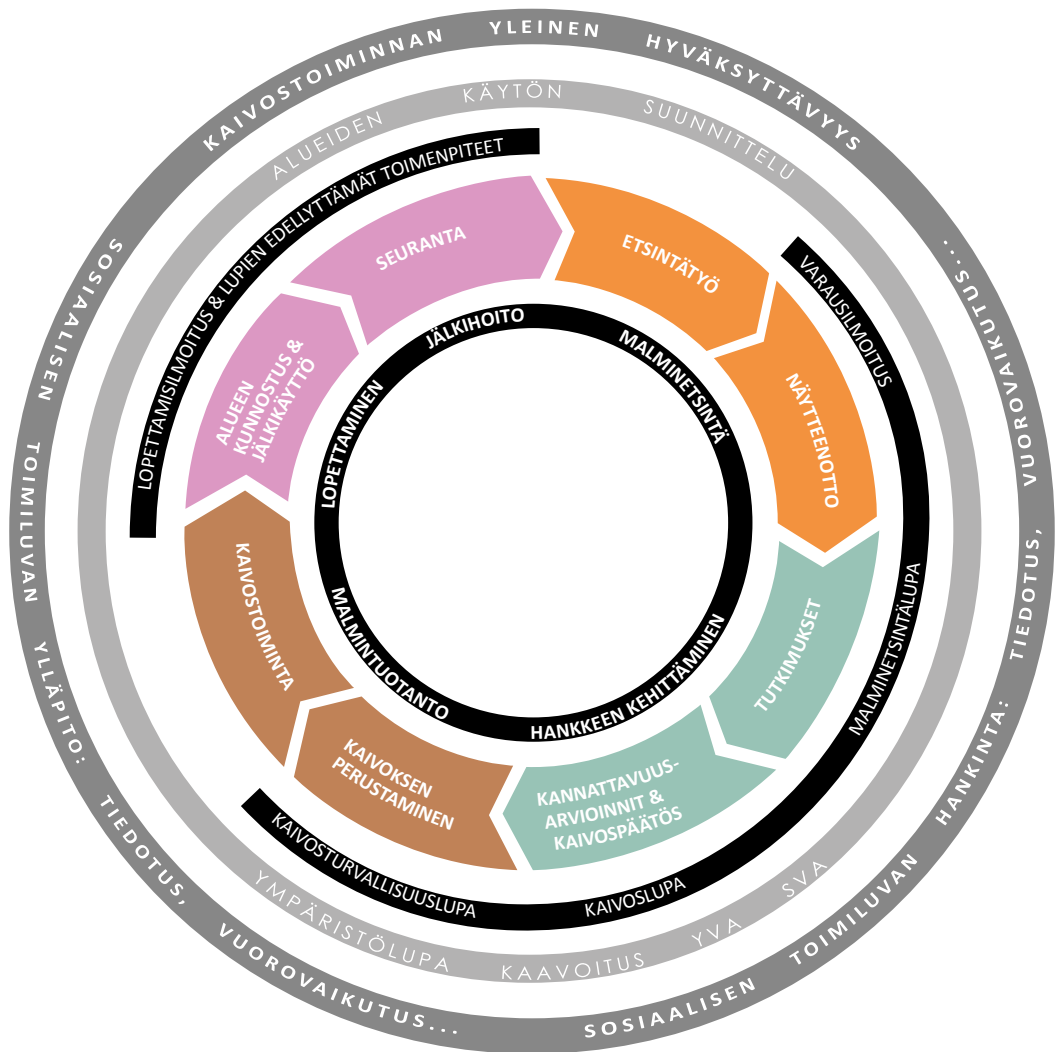
Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin asemoituminen lainsäädännössä ja eri prosesseissa

Vaikka sosiaalisten vaikutusten arvioinnille (SVA) on ilmeinen tarve (tietotaulu 10), sillä ei ole selkeästi omaa sääntelykehystä lainsäädännössä. Sen muodosta tai sisällöstä ei säännellä suoranaisesti lain eikä asetusten tasolla. Kaivoshanke sisältää kuitenkin elinkaarensa aikana tosiasiallisesti varsinaisen kaivostoiminnan rinnalla monia sosiaaliseen kestävyysprosessiin liittyviä prosesseja, vaikka niiden paikkaa ei voida etukäteen täsmällisesti määrittellä. Kaaviossa 8 havainnollistetaan näitä kaivoshankkeen eri vaiheisiin liittyviä muita prosesseja. Virallisissa kaavoitus-, YVA- ja SVA-menettelyissä tapahtuva eri toimijoiden osallistuminen ja vuorovaikutus ovat tärkeässä asemassa kaivoshankkeen alkuvaiheessa. Lakisäätelisten osallistumis- ja vuorovaikutusprosessien lisäksi sosiaalisen toimiluvan hankinta ja ylläpito itsesääntelyn keinoin edesauttavat paikallisen kestävä kehityksen saavuttamista. Prosesseihin liittyviä lainsäädännön sääntelykehyksiä avattiin edellä (luvut 2–3) ja hyviin käytäntöihin syvennytään myöhemmin (erityisesti luku 6).

Sosiaalisia vaikutuksia arvioidaan, jotta:

- voidaan selvittää ja ennakoida hankkeesta tai suunnitelmasta aiheutuvia muutoksia ihmisten elämän laadulle tai alueen kehitykselle sekä niistä aiheutuvia seurausvaikutuksia (muutokset ja seuraukset),
- voidaan arvioida tai ennustaa yhteisön/alueen kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin (sopeutumiskyky),
- voidaan arvioida muutosten merkitystä ja merkittävyyttä eri toimijoiden ja ihmisryhmien kannalta (muutosten vaikuttavuus),
- voidaan vähentää tai ehkäistä hyvissä ajoin ja tietoisesti mahdollisia haittoja (haittojen minimointi),
- voidaan ottaa huomioon ja sovitella toimista aiheutuvia ristiriitoja (konfliktien ratkaisu),
- tunnistetaan edellytykset sosiaaliselle toimiluvulle (hyväksyttävyyden paikallisessa yhteisössä).

Tietotaulu 10. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tarve. (Ks. esim. Päivänen J. ym. 2005.)



Kaavio 8. Kaivostoiminnan sosiaalista kestävyyttä tukevat käytänteet ja ympäristösääntely. Kaavio: Leena Soudunsaari, Helka-Liisa Hentilä ja Anniina Valjus.

SVA:n merkitys ja toteuttamisajankohta kiinnittyvät selvimmin edellä kuvattujen hankkeiden ja kaavojen arviointimenettelyiden yhteyteen. Lisäksi viranomaisten päätöksentekoon osallistumisen yhteydessä sosiaalisilla vaikutuksilla on merkitystä, jos lainsäädännössä on asetettu edellytyksiä näiden vaikutusten huomioon ottamiselle (tietotaulu 11). Osallistuminen on tässä ymmärrettävä laajassa merkityksessä ja sitä voi olla ennen päätöstä (tiedottaminen, lausuntopyynnöt ja mielipiteistä kuuleminen) ja sen jälkeen (muutoksenhaku, vireillepano-oikeus).

Esimerkkinä vireillepano-oikeudesta voidaan mainita KaivosL 159 §, jonka mukaan rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista vaikutusalueella voi vaatia, ellei asia ole tullut vireille kaivosviranomaisen omasta aloitteesta,

- 1) haittaa kärsivä asianosainen;

- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan haitalliset vaikutukset ilmenevät;
- 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai muu asiassa toimialallaan yleistä etua valvova viranomainen;
- 5) saamelaiskäräjät, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät saamelaisten kotiseutualueella;
- 6) kolttien kyläkokous, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät koltta-alueella.

Vireillepano-oikeuden käyttäminen edellyttää kirjallista hakemusta, ja siitä annetaan kaivosviranomaisen valituskelpoinen päätös.

Kaivoshankkeita koskevat sosiaaliset vaikutukset on otettava huomioon hallinnossa muun muassa seuraavien lainkohtien perusteella:

- Osana ympäristövaikutuskäsitettä (YVAL 2.1 §, SOVAL 2.1 § ja KaivosL 5.1§)
- Osana ympäristöpilaantumisen käsitettä (YSL 3.1 §)
- Osana kaavoitusta ja rakentamista (esimerkiksi MRL 1, 5, 9, 39, 54, 117c ja 117f §)
- Osana ehdotonta luvanmyöntämisestettä (KaivosL 48.1 § ja Vesil 3:4).

Tietotaulu 11. Esimerkkejä sosiaalisten vaikutusten huomioon ottamisesta hallinnossa.

SVA:n onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa ovat vuorovaikutus ja ennakointi. Vuorovaikutusta ei voida säännellä laeissa tyhjentävästi kaivoshankkeiden keskinäisen erilaisuuden vuoksi. Tilaa jää siten myös yhtiöiden itsesääntelylle. Näin osallistumismenettelyitä on mahdollista toteuttaa joustavasti yksittäistapauksissa ja kunkin hankkeen erityispiirteet huomioon ottaen. Itsesääntelyn avulla voidaan joissain tilanteissa hankekohtaisesti asettaa yhtiön standardien mukaisesti sosiaalisten vaikutusten arviointi, vaikutuksista kuuleminen ja vaikutusten huomioon ottaminen lain edellyttämää korkeammalle tasolle. Esimerkiksi YVAL 11 a §:ssä nimenomaisesti annetaan mahdollisuus järjestää tiedottaminen ja kuuleminen myös muulla tavalla sen lisäksi, kuin mitä tässä laissa on säädetty. Hyvästä itsesääntelystä käy esimerkiksi käytännössä omaksuttu tapa perustaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn aikana eri intressiryhmistä YVA-menettelyn ohjausryhmä tai pienryhmiä. Niissä on mahdollista käsitellä tiedotustilaisuuksia syvemmin hankkeen suunnittelun ja arvioinnin kannalta keskeisiä

kysymyksiä eri asioihin (luonnonsuojelu, infrastruktuuri, muut elinkeinot, jne.) perehtyneiden henkilöiden kesken. (Oksanen 2014.)

Miten sitten lainsäädännön kehystä ja itsesääntelyä voitaisiin kehittää, jotta sosiaaliset vaikutukset tulevat riittävästi selvitettyä ja jotta sosiaalinen toimilupa voidaan säilyttää koko toiminnan ajan? Täsmällistä sääntelyn kehittämistä ei voida tässä tehdä, mutta joitakin suuntaviivoja voidaan kyllä tunnistaa. Kaivoshankkeita tukeva itsesääntelykeino voisi olla esimerkiksi se, että kaivosyhtiö ja alueen muut toimijat työstävät yhteistyössä kunnan kanssa hankkeen suunnitteluvaiheessa sosiaalisten vaikutusten hallintasuunnitelman (*social impact management plan*). Hallintasuunnitelma tukee myös kaavoitusta. Siinä määritellään, miten arviointeja toteutetaan kaivoksen elinkaaren aikana, miten tulokset raportoidaan ja miten mahdollisia ongelmia estetään ja lievennetään. Hallintasuunnitelman yhteydessä olisi syytä tehdä myös suunnitelma siitä, miten hankkeen sosiaalisista vaikutuksista viestitään sen toiminnan ja koko elinkaaren aikana. Tarvittaessa suunnitelmia voidaan päivittää ja yhdistää hallinta- ja viestintäsuunnitelmaksi. (Tietotaulu 12.)

Suuntaviivat

- Sosiaalisen vaikutusten arvioinnin ja sitä koskevan vuorovaikutuksen suunnittelu hankkeen koko elinkaaren ajalle (hallinta- ja viestintäsuunnitelma).
- Kunnan kaavoitukseen sisältyvä ympäristöarviointi ja hankkeen ympäristövaikutusten arviointi yhdistetään mahdollisuuksien mukaan ja niihin sisällytetään yhteinen SVA.
- Ympäristöllisten lupien sosiaalisia vaikutuksia koskevia myöntämisedellytyksiä kehitetään edelleen.
- Ympäristölliset luvat koordinoidaan ja mahdollisuuksien mukaan osallistuminen järjestetään samanaikaisesti. Samalla SVA:ta testataan niissä ja sitä täydennetään tarpeen mukaan.
- Sosiaalinen toimilupa on ansaittu hankkeen suunnittelun aikana ja viimeistään hankkeen mukaisen toiminnan alkaessa ja sen lupapäätösten ollessa lainvoimaisia.
- Sosiaalista toimilupaa ylläpidetään itsesääntelyllä koko elinkaaren ajan samalla, kun toiminnanharjoittaja huolehtii edellä kuvatusta yhteiskunta- ja ympäristövastuusta koko toiminnan ajan ja sen jälkitoimissa.

Tietotaulu 12. Suuntaviivoja sääntelyn kehittämiseksi (Kokko 2011, Suopajarvi 2013 ja Franks 2012).

Miten sosiaalisten vaikutusten arviointi kytkeytyy kaivostoiminnan hyväksyttävyyteen?

Vaikka YVAL 2 §:n 1 kohdan a alakohdassa ympäristövaikutuksen määritelmään sisältyy edellä kuvatuksi (tietotaulu 6, luku 3) sosiaalisia vaikutuksia, kyseisessä laissa ei käytetä käsitteitä sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) tai sosiaalinen eikä suoranaisesti määritellä sosiaalisten vaikutusten arvioinnin toteuttamista. SVA tehdään vain yhtenä sektoritutkimuksena ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) sisällä ja sen osuus koko arviointimenettelyssä on varsin suppea - sivumääräisesti laskettuna SVA:n osuus kaivoshankkeiden arviointiohjelmista ja -selostuksista on 3-4 prosentin luokkaa. (Suopajarvi 2013.)

Suomessa sosiaalisten vaikutusten arviointia on kehittänyt erityisesti STAKES/THL (esim. Juslén 1995) ja sen määritelmä sosiaalisten vaikutusten arvioinnista on varsin vakiintunut kaivoshankkeissa. Määritelmän mukaan SVA arvioi sellaisia hankkeen vaikutuksia, jotka aiheuttavat muutoksia ihmisten elinoloissa, viihtyvyydessä, hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa. Määritelmä seuraa varsin tarkoin YVAL 2 §:n 1 kohdan a alakohdan sanamuotoa (kuitenkin sillä lisäyksellä, että tarkasteluun tulisi ottaa myös hyvinvointi ja hyvinvoinnin jakautuminen). Määritelmä ei kuitenkaan ota huomioon riittävästi YVAL 2 §:n 1 kohdan e alakohdan ideaa erilaisten vaikutusten vuorovaikutussuhteesta eli siitä, että ympäristöön, yhdyskuntarakenteeseen ja esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön kohdistuvat vaikutukset ovat vääjäämättä myös ihmisten ja yhteisöjen elämässä realisoituvia sosiaalisia vaikutuksia. Myös nykyinen yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen paradigma lähtee siitä, että ympäristö ja ihmisyhteisöt kulttuureineen eivät ole erillisiä kategorioita.

Sosiaalisten vaikutusten arviointeja toteuttavat ympäristöalan konsulttifirmat tai yliopistot ja tutkimuslaitokset tilaustöinä. SVA on Suomessa ammatillistunut siten, että isoissa hankkeissa, joita kaivokset yleensä ovat, niitä tekevät lähinnä isot ja vakiintuneet konsulttifirmat.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on erityisosaamisen alue, joka edellyttää yleisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ja paikallisten erityiskysymysten ymmärtämistä. SVA:n luotettavuuden kannalta on tärkeää, että arviointeja tekeville konsulteilla on yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ja arviointitutkimuksen osaamista. Myös SVA:n sisältöjä arvioivalla yhteysviranomaisella tulisi olla käytössään yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen osaamista tai heidän tulee sitä hyödyntää, kun he antavat lausuntonsa arviointiohjelmasta ja -selostuksesta.

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.

SVA:n merkitystä tulisi lisätä sekä lainsäädännöllisillä velvoitteilla että kaivosyhtiön vapaaehtoisilla toimilla, ns. itsesääntelyllä (tietotaulu 13). Tarkempia suosituksia SVA:ta kehittävistä paremmista käytänteistä annetaan luvussa 6.

Suosituks

YSL 42.1 §:n 1 kohdan luvanmyöntämisedellytyksiä terveyshaitasta tulisi kehittää niin,

- että ne ottavat nykyistä laajemmin myös muut sosiaaliset vaikutukset huomioon ja
- että sosiaalisten vaikutusten arviointi liitettäisiin myös kaivoksen ympäristöluvan tarkastamiseen.

Tarkastamisen yhteydessä voitaisiin toteuttaa tarvittavat lupaehtojen muutokset. Näin kaivoksen jo toteutuneet sosiaaliset vaikutukset voitaisiin ottaa myös luvan muuttamis-harkinnassa huomioon.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin seuranta tulisi nykyistä vahvemmin kirjata arviointiselostuksessa esitettävään kaivoksen toiminta-ajan ympäristövaikutusten seurantaohjelmaan. (Ks. YVAA 10 §:n 9 kohta).

Sosiaalisten vaikutusten arviointi ei voi olla vain arviointiselostuksen seurantaohjelmaan jäävä maininta asiasta, vaan sosiaalisten vaikutusten seurannan pitäisi jatkua yrityksen itsesääntelynä koko hankkeen elinkaaren ajan.

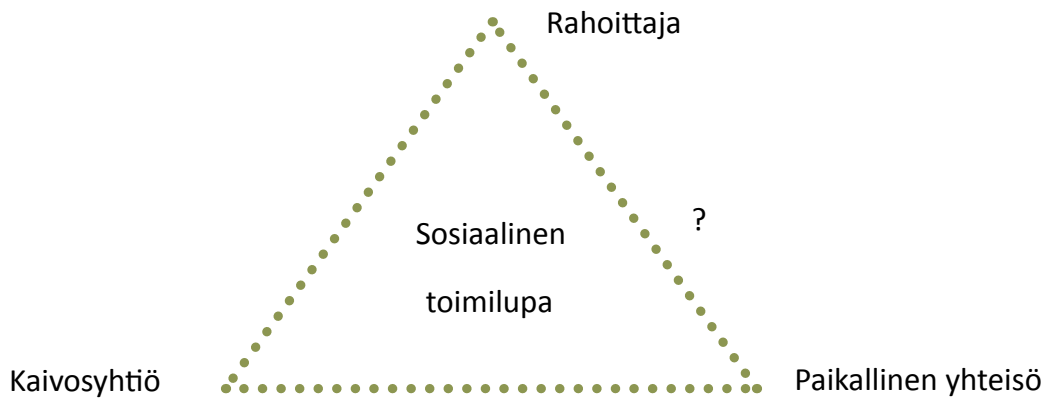
Tietotaulu 13. Suositukset sosiaalisten vaikutusten arviointia koskevan sääntelyn kehittämiseksi.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin avulla voidaan selvittää kaivoshankkeen hyväksyttävyyttä paikallisyhteisössä. SVA tulisi sitoa myös sosiaalisen toimiluvan käsitteeseen. SVA voi olla eräs keskeinen tekijä ansaitessa kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä ja sosiaalista toimilupaa.

Mikä on sosiaalinen toimilupa ja miten se ansaitaan?

Sosiaalinen toimilupa (*social license to operate*) tarkoittaa yksinkertaistettuna paikallisen yhteisön osoittamaa hyväksyntää ja tukea samalla vaikutusalueella harjoitettavaa kaivostoimintaa kohtaan. Se ei ole verrattavissa hallinnollisiin lupiin, kuten kaivoslupaan tai ympäristölupaan, eikä sosiaalista toimilupaa varten ole laissa säädettyjä edellytyksiä tai tiettyä menettelyä, jota noudattamalla sen voi ansaita. Kyse on pitkälti jokaisen yksittäisen yhtiön tavasta toimia niissä olosuhteissa ja siinä yhteisössä, johon kaivoksella on vaikutuksia. Käytännössä kaivosyhtiöiden on kyettävä ansaitsemaan sosiaalinen toimilupa myös muun muassa rahoitusmarkkinoiden edellytysten vuoksi. Osa rahoittajista vaatii erilaisia sosiaalisten vaikutusten arviointeja ja sosiaalista toimilupaa ennen rahoituspäätöksen tekemistä. Sosiaalista toimilupaa voidaan siis kuvata kolmiolla, jossa on selkeästi nähtävissä kaivosyhtiön suhteet rahoittajaa ja paikalliseen yhteisöön. Sen sijaan rahoittajan suhde paikallisyhteisöihin vaatisi lisää läpinäkyvyyttä ja selkeyttä (kaavio 9).

Sosiaalinen toimilupa pitää sisällään ainakin kolme eri tasoa: 1) sosiaalinen oikeutus, 2) uskottavuus ja 3) luottamus. Oikeutus perustuu paikallisessa yhteisössä kehittyneiden nor-



Kaavio 9. Sosiaalisen toimiluvan kolme osapuolta ja niiden keskinäiset suhteet. Kaavio: Kai Kokko.

mien perustalle. Nämä normit voivat olla luonteeltaan oikeudellisia, yhteiskunnallisia tai kulttuurisia ja siten joko virallisia tai yhteisön keskuudessa muodostuneita. Jotta toiminnan on mahdollista saavuttaa yhteisön hyväksyntä, on kaivosyhtiöiden tunnettava ja ymmärrettävä näitä normeja, jotka ilmentävät paikallisia pelisääntöjä. Mikäli tässä ei onnistuta, riskinä on luottamuksen ja maineen menetys paikallisten silmissä, joka voi johtaa vastustukseen, aikataulujen viivästymiseen muun muassa pitkittyneiden lupaprosessien vuoksi ja ongelmiin myös rahoituksen kanssa.

Perusajatuksena on, että sosiaalisen toimiluvan lähtökohtana on yhtiön yhteistyö paikallisten ihmisten kanssa. Tämä pitää sisällään niin aktiivisen, avoimen tiedottamisen kuin osallistamisenkin ja valmiuden vastata paikallisten ihmisten kysymyksiin. Uskottavuus ja luottamus perustuvat yhtiön valmiuksille tarjota ajantasaista, totuudenmukaista ja ymmärrettävää tietoa samalla, kun kaivosyhtiö sitoutuu noudattamaan yhteisössä vallitsevia normeja. Yhden osan näistä yhtiön toimintaa ohjaavista ja rajoittavista normeista muodostaa ympäristölainsäädäntö. Jos yhtiö ei noudata ympäristölainsäädännön vaatimuksia tai toimii vastoin ympäristönsuojelulain mukaan asetettuja lupamääräyksiä, voi tämä huomattavasti vähentää yhtiön uskottavuutta ja sen nauttimaa luottamusta. Luottamuksen rakentaminen vaatii aikaa ja panostusta yhtiöltä. Haasteena on, että yhtiön odotetaan jalkautuvan paikallisen yhteisön keskuuteen muutenkin kuin liiketoiminnallisissa tarkoituksissa, jonka lisäksi yhtiön odotetaan järjestävän paikallisille mahdollisuuksia osallistua ja tehdä yhteistyötä. Luottamus rakentuu näin yhteenkuuluvuuden ja yhdessä toimimisen kokemuksen myötä vahvemmaksi. (Ks. esim. sociallicense.com.)

Tämän opaskirjan luvussa 4 kuvatun sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyn ja laajemmin kuulemismenettelyjen yhteydessä voidaan tunnistaa edellytyksiä sosiaalisen toimiluvan ansaitsemiseksi. SVA:n ja laajemmin YVA:n tuloksia hyödyntämällä toiminnanharjoittaja saa lisää tietoa paikallisyhteisön toiveista ja alueen totutusta, asukkaiden hyvinvointia ylläpitävästä käytöstä. Suunnitteluvaiheessa näihin on mahdollista reagoida sosiaalisesti kestävämmän kaivostoiminnan kehittämiseksi.

Toiminnan läpinäkymättömyys on yksi selkein nykyisen kaivosteollisuuden sosiaalisen hyväksytävyyden ongelma- ja kehittämiskohta. Esimerkiksi Kittilän kaivoksella toiminnan läpinäkyvyyteen on erityisesti panostettu mm. yleisölle järjestetyin tutustumiskierroksin. Läpinäkyvyyttä toiminnassa tulisi kehittää koko kaivosten elinkaaren ajalla malmien etsinnästä kaivosalueiden ennallistamiseen. Ongelmat yhden kaivoksen toiminnan läpinäkyvyydessä (esim.

Talvivaaran aiempi tiedotuspolitiikka) ja keskustelun avoimuudessa vaikuttavat helposti koko toimialan sosiaaliseen hyväksyttävyyteen. Avoimuus potentiaalisista tuotannon muutoksista tai äärimmäisistäkin mahdollisista riskeistä voivat vähentää vastareaktiota yllättävän muutoksen toteutuessa. Tämä oletus perustuu vapaan tiedonvälityksen merkitykseen nyky-yhteiskunnassa ja jälkikäteinen tiedotuspolitiikka toteutuneista riskeistä on itsessään riskivalinta. Toisaalta, läpinäkyvyys ja avoimuus mahdollisista negatiivisista tapahtumien kulusta voi olla yhtiölle edullista pitkällä aikavälillä ja tukea luottamusta ja kaivotoiminnan sosiaalista hyväksyntää, vaikka tällaisia ennakoimattomia vahinkoja toiminnassa sattuisikin.

Tietotauluissa 14a-d¹⁴ on joitakin esimerkkejä siitä, kuinka kaivosyhtiö voi omalla aktiivisuudellaan saavuttaa paikallisten keskuudessa hyväksyttävyyttä ja luotettavan maineen. Lainsäädäntö ei voi eikä sen ole tarkoituskaan kattaa kaikkia yhteistoiminnan alueita. Yhteiskunnallinen hyväksyttävyys ja sosiaalinen toimilupa rakentuvat pitkälti yhtiön oma-aloitteisuuden ja sisäisen ohjauksen varaan.

Northland Mines Oy:n mukaan:

Jos ei ole sosiaalista toimilupaa, kaivos ei myöskään toteudu.

Yhtiö on ilmoittanut sitoutuvansa tässä tarkoituksessa kestäviin arvoihin ja ottavansa toiminnassa huomioon myös seuraavat kansainvälisesti käytössä olevat periaatteet ja ohjeet:

- YK:n ihmisoikeuksien julistuksen periaatteet ja muut perus- ja ihmisoikeudet mukaan lukien esimerkiksi maailmanpankin ohjeistuksen liittyen ihmisten tahdonvastaiseen siirtämiseen,
- Kaivos- ja Metallialan Neuvoston (ICMM) kestävä kehityksen kymmenen periaatetta,
- Kaivosalalle kehitetyt laatustandardit ja toiminnan hallintajärjestelmät (ISO 14001, OHSAS 18001, ISO 26000) ja
- Muut kaivosteollisuuden parhaat käytännöt ja normit.

Sosiaalisen toimiluvan saamiseen pyrkivä työskentely aloitettiin yrityksessä jo vuonna 2005, eli toiminnan varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Yhteiskuntasuhteisiin on erityisesti panostettu, ja niitä varten on perustettu oma tiimi, jonka lisäksi suhteiden rakentamisen ja ylläpitämisen on tunnistettu olevan kaikkien vastuulla. Ajattelutapana on, että kaivos on osa yhteiskuntaa.

Luottamuksen saamista paikallisyhteisössä edesauttaa kunnioittava asenne ja avoimuus tiedottamisessa. Myös vaikeista asioista on voitava puhua. Tärkeää on, että paikallisia toimijoita kohdellaan johdonmukaisesti niin, että kaikille kunkin intressiryhmän edustajalle on olemassa samat säännöt.

Tietotaulu 14a: Hyvät käytänteet tiellä kohti sosiaalista toimilupaa: esiyymmärrys toimiluvan merkityksestä ja johtopäätökset siitä (tapaustarkastelussa Kolarin Hannukaisen kaivosprojekti).

14 Hannukaisen kaivosprojektia koskevien tietojen osalta kiitämme DILACOMI-hankkeen ohjausryhmässä mukana ollutta Northland Mines Oy:n ympäristö- ja turvallisuusvastaavaa Joanna Kuntonen-van't Riettiä hänen laatimistaan Hannukaisen projektin esittelymateriaaleistaan sekä aktiivisesta opaskirjamme kommentoinnista.

Yhtiössä tunnistetut haasteet:

- Natura 2000 (vesistöt, herkäät meritaimen vesistöt)
- Poronhoitoalueet - Muonion paliskunta, logistiikka (rata) vaikuttaa lisäksi 5 paliskuntaan
- Matkailualueen läheisyys (Ylläs 10 km ja mökkikylä 400 m)
- Raja-alue (Espoon sopimus, rajajokisopimus)
- Hannukaisen kylän siirto, maanomistajia yli sata

Haasteena tiedon välittymisen ja ymmärrettävyyden kannalta on myös kaivoshankkeen muuttuminen ja suunnitelmien päivittyminen sitä mukaan, kun arvioinneista saadaan uutta tietoa.

Tietotaulu 14b: Hyvät käytänteet tiellä kohti sosiaalista toimilupaa: haasteiden tunnistaminen (Tapaustarkastelussa Kolarin Hannukaisen kaivosprojekti).

Yhtiössä on havaittu tarpeelliseksi ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Yhtiö on tehnyt maiseman mallinnuksia ja visualisointeja, jotka näyttävät katsojalle miltä alue näyttäisi 15 vuoden päästä kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen. Tällä tavoin kaivosta ja sen vaikutuksia koskeva tieto voidaan tehdä mahdollisimman helposti sisäistettäväksi esimerkiksi YVA- ja SVA-menettelyihin osallistuville.
- Tiedon välittämistä on edesauttanut myös ajan tasalla pidetyt nettisivut (ks. <http://www.hannukaisenkaivos.fi/>), jotka ovat suomeksi ja tarjoavat informaatiota hankkeen etenemisestä ja yleisön mahdollisuuksista osallistua eri menettelyvaiheisiin.
- Kaivostoiminnan houkuttelevuutta ja paikallisten ymmärrystä kaivosyhtiön toiminnasta on aktiivisesti lisätty eri tavoin:
 - nuorille on tarjottu kesätyöpaikkoja ja
 - paikallisille on järjestetty malmikursseja tai työturvallisuuskorttikoulutusta.

Näin paikalliset ihmiset voivat kokea yhtiön itselleen läheisemmäksi sen sijaan että sitä pidettäisiin vieraana ja paikallisten elämästä kaukaisena toimijana.

- Kun tavoitteena on sosiaalinen toimilupa, on hyvä luottamus ja yhteistyö kuntien kanssa myös ensiarvoisen tärkeää. Kuntien kanssa tehdään jatkuvaa yhteistyötä esimerkiksi kaivosalueen kaavoituksessa.
- Myös muut alueen keskeiset toimijat kuten matkailuelinkeinon harjoittajat, muut yrittäjät, metsästysseurat ja paliskunnat, on haluttu ottaa huomioon hanketta suunniteltaessa. Näiden tahojen välistä yhteistyötä on rakennettu esimerkiksi perustamalla YVA:n ohjausryhmä ja SVA:n pienryhmiä.
- Kaivosyhtiönä on pidetty tärkeänä osallistumista erilaisiin yhteiskunnan kehittämishankkeisiin, kuten Kolarissa Meänmaa -hanke, ja riippumattomiin kaivostutkimushankkeisiin, kuten DILACOMI ja MINERA.

Tietotaulu 14c: Hyvät käytänteet tiellä kohti sosiaalista toimilupaa: konkreettiset toimenpiteet (tapaustarkastelussa Kolarin Hannukaisen kaivosprojekti).

Kaivosten vaikutusalueen väestö (yleisö) on tarpeen osallistaa kaivossuunnitteluun koko kaivoksen elinkaaren ajan malmin etsinnästä kaivosten sulkemiseen. Kaivannaisresurssien hyödynnysoikeuden säilyttämiseksi yhtiöiden näkökulmasta on tärkeää luoda pitkäaikainen ja kestävä vuorovaikutussuhde paikalliseen väestöön. (Thomson & Boutilier 2011.) Tähän viitataan usein juuri edellä tarkemmin kuvatulla käsitteellä sosiaalinen toimilupa, joka on sidoksissa sekä kaivoksen sosiaalisiin että ympäristöllisiin vaikutuksiin ja näiden vaikutusten hallintatapoihin. Hyviin hallintatapoihin kuuluu muun muassa vaikutuksen kohteena olevaa väestön osallistaminen kaivoksen kehittämiseen.

Yhtiöiden vastuulliset toimintatavat suhteessa muuhun yhteiskuntaan on nykyisin kirjattu usein yrityksen yhteiskunta- ja ympäristövastuuta edistäviin toimenpideohjelmiin (*corporate social responsibility policies*) ja viestintästrategioihin. Yhteiskuntavastuun toimenpiteitä ohjaa tavallisesti kaksi päätavoitetta: maksimoida kaivoksen taloudellinen tuottavuus ja minimoida negatiiviset sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset. Sosiaalisen toimiluvan saavuttaminen viittaa siis myös onnistuneisiin yhteiskuntavastuuta ja viestintää edistäviin yrityksen toimenpiteisiin, joilla on saavutettu paikallisesti sosiaalinen luottamus ja hyväksyttävyyys kaivostoiminnalle ja sitä kautta varmistettu resurssien hyödynnyksen jatkuvuus. (Tietotaulu 14d.)

Kaivostoiminnan sosiaalisen toimiluvan saavuttamisen ja säilyttämisen kannalta on tärkeää, että

- g) viestintä ja vuorovaikutus yhtiön ja paikallisten välillä ylittää esim. YVA-menettelyn lakisäätöiset velvollisuudet tiedottaa ja osallistaa,
- h) osallistaminen ei pääty ympäristöllisten lupien myöntämiseen,
- i) yhtiön yhteiskuntavastuu- ja viestintästrategiat toteutuvat käytännössä kaivospaikkakunnan yhteisön vaatimusten mukaisella tasolla.

Tietotaulu 14d. Havainnoja osallistamisesta sosiaalisen toimiluvan kannalta.

- Yleisesti kaivosyhtiöiden yhteiskuntapolitiikan toimeenpanossa on hyvä osoittaa, että yhtiöllä on todellinen halu olla osa paikallisen yhteisön elämää, ei ulkopuolella. Esimerkiksi kanadalaisen Agnico-Eagle yhtiön käytännön yhteiskuntavastuupoliittiset toimenpiteet on sopeutettu kaivospaikkakunnan ja maan vaatimuksien mukaan. Meksikossa ja Pohjois-Kanadassa, Nunavutissa, työttömyys on yleistä ja koulutustaso suhteellisen alhainen verrattuna esimerkiksi Suomeen. Pinos Altos -kultakaivoksella Meksikossa yhtiö on osallistunut koulujen ja terveyskeskuksen rakentamiseen ja perheiden tarvitsemien tukiohjelmien toteuttamiseen. Meadowbanksissä, Nunavutissa, haasteet liittyvät alueen pohjoisuuteen ja infrastruktuurin puutteisiin. Tällä syrjäisellä alueella yhtiö on rakentanut kaiken kaivostoiminnan tarvitseman infrastruktuurin, kuin myös joukkoliikenteen kaivosalueelle 110 kilometrin päästä Baker Laken kylästä paikallisen väestön työssäkäyntiä varten. Suomen lähtökohdat on harkittu toisin, ja yhtiö on osallistunut lähinnä tukemalla työväestön asuinalueiden urheilu- ja kulttuuriharrastuksia. (Tietotaulu 14d.)

- Kaivostoiminnan sosiaalisen toimiluvan saavuttamisen ja säilyttämisen kannalta on tärkeää ottaa myös huomioon rahoitussektorin potentiaalinen rooli toiminnan kestävyden normituksessa. Käsitteellä sosiaalinen toimilupa viitataan usein erityisesti kansainvälisten rahoittajien vaatimukseen rahoitettavan kaivoksen toiminnan sosiaalisesta hyväksyttävyydestä. Ongelma on, ettei rahoitusmarkkinoiden toiminta tai tiedonkulku ole avointa suhteessa paikalliseen yhteisöön (kaavio 9). Ei ole myöskään selvää, mitkä rahoittajat vaativat esimerkiksi luotujen indikaattoreiden noudattamista tai kuinka indikaattoreiden noudattaminen varmennetaan käytännössä. (The Equator Principles 2006, ks. myös US SIF 2012.)
- Tärkeää olisikin tehdä kaivostoiminnan rahoittamisen sosiaalisista edellytyksistä nykyistä julkisempaa. Suuri kysymys on, kuinka rahoittajat saavat tiedon kaivoksen konkreettisista sosiaalisista vaikutuksista ja toiminnasta paikallisella tasolla? Voivatko tiedonkulkuun vaikuttaa muut tahot kuin kaivosyhtiö, esimerkiksi paikalliset toimijat tai asukkaat (kaavio 9)? Kahta näkökohtaa voidaan pitää lupaavana merkinä sosiaalisen toimiluvan toimivuuden kannalta:
 - Puolijulkiset rahoittajat voivat olla herkempiä käyttämään rahoittajan sääntelyvaltaa kaivostoiminnan ohjaukseen (Ilmarinen, Solidium?).
 - Kaivosyhtiöt sijoittavat huomattavasti lehdistö- ja pörssitiedotteisiin ja raportteihin, mikä viestii rahoittajien vakuuttamisen tärkeydestä.
- Tärkeää on myös muistaa, että kestävä kehitys tai käsite sosiaalinen kestävyys, ei vastaa sosiaalisen toimiluvan käsitettä. Jälkimmäinen keskittyy yhtiön ja talouden näkökulmaan ja aikajänteisiin, ja sosiaalisia seikkoja huomioon ottamalla pyritään yhtiön toiminnan ja resurssien hyödynnyksen jatkuvuuteen. Prosessin sivutuotteena myös toiminnan yleinen ja sukupolvet ylittävä kestävyys voi parantua. Sosiaalinen toimilupa on siis välineellinen suhteessa kestävä kehityksen tavoitteisiin.

5 Jälkitoimet

Jälkitoimiin varautuminen

Jälkitoimien sääntely

Vuonna 2011 voimaan tullessa kaivoslaissa säädetään nyt ensimmäistä kertaa myös jälkitoimenpiteistä. Malminetsinnän, kullanhuuhdonnan ja kaivostoiminnan jälkitoimenpiteistä säännellään asianomaisen luvan yhteydessä. Ennen kaivoslain uudistusta jälkitoimenpiteistä oli säännöksiä vain ympäristönsuojelulaissa (erityisesti sen 90 §:ssä). Myös valtionalouden tarkastusvirasto kiinnitti vuonna 2007 huomiota siihen, että kaivostoimintaa on Suomessa voitu harjoittaa osin muiden riskillä, sillä vanha kaivoslaki ei tuntenut kaikkia vastuutilanteita, ja edellyttikin vastuullista ministeriötä korjaamaan tilanteen.¹⁵ Korjaavat toimet toteutettiin uudessa kaivoslaissa. Toiminnanharjoittajan on siis otettava näiden molempien lakien säännökset huomioon. Kaivoslain jälkitoimia koskevat säännökset eivät siis syrjäytä ympäristönsuojelulaissa säädettyä, vaan kaivoslain säännökset on tarkoitettu täydentämään YSL:n vaatimuksia.

Kaivoksen sulkemiseen ja toiminnan lopettamisen jälkeisiin kunnostustöihin on syytä varautua jo ennen kaivoksen perustamista, siis jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Suunnittelussa on otettava kaivoksen koko elinkaari huomioon. Kaivoslain mukaisia lupia haettaessa edellytetäänkin jo lupaharkinnan kannalta tarpeellista ja luotettavaa selvitystä esitettäväksi kaivostoiminnan lopettamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sekä jälkitoimenpiteistä. Tämä koskee kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan lisäksi myös malminetsintälupaa. Kaivoslupahakemuksessa on lisäksi annettava selvitys jälkitoimenpiteiden tavoitteista mukaan lukien jälkitoimenpiteiden pääasiallisesta sisällöstä (KaivosL 34 §, jota edelleen täsmentää KaivosA 16.1 §:n 13 ja 15 kohdat).

Riskiluokittelun ja -arvioinnin kehittäminen

Kaivokset, kuten myös niiden sijaintikonteksti ja käytettävä teknologia, vaihtelevat huomattavasti. Riskiluokittelua ja arviointia olisi sovellettava kaivoksen koko elinkaareen, mukaan lukien kaivoksen sulkeminen ja jälkihoito. Riski ympäristölle voi muodostua muun muassa seuraavista tekijöistä: a) luonnon ilmiöistä ja niiden muutoksesta (ilmasto, sateisuus, tulvat jne.), b) ihmisen toiminnasta (vaarallisten kemikaalien huolimaton käyttö, kiire, taloustilanteen muutos), c) työvoiman riittämättömyydestä tai työntekijöiden osaamattomuudesta, d) vaikutusalueen ja sen yhteisöjen haavoittuvuudesta tai e) näiden erilaisista yhteisvaikutuksista. Aiheutuneet vahingot ovat usein seurausta puutteellisesta, liian varovaisesta tai liian lyhytaikaisesta riskien arvioinnista. (Tietotaulu 15). Vahinkojen vakavuus riippuu kaivoksen mittakaavasta ja toimintatavasta, sekä toimintaan liittyvistä kemikaaleista, mutta myös vaikutusalueen ympäristön ja ihmisyyhteisöjen herkkyydestä vahingoille, johon taas vaikuttaa näiden keskinäinen riippuvuus. Riskien arvioinnin ja hallinnan toteuttaminen vaatii jatkuvaa yhteistyötä kaivosyhtiön ja paikallisen yhteisön välillä. Riskien hallinta voi pitää sisällään uuden teknologian kehittämistä, mutta uusiin teknologisiin ratkaisuihin olisi myös sovellettava riskien arviointia ennen niiden käyttöönottoa. Kaivosprojekteille olisi hyvä kehittää asianmukainen riskiluokitus hyödyntäen kansainvälisiä kokemuksia ja näitä vastaava toimenpideohjeistus (huomioitavia seikkoja mm. kaivoksen tyyppi, liitännäiset kemikaalit, mittakaava, vaikutusalueen koko ja toimintaan liittyvän ihmisyyhteisön herkkyyks riskille).

15 Ks. Valtionalouden tarkastusvirasto 2007: Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä. Toimintakertomus 154, s. 140–141.

Ympäristöllinen ja sosiaalinen murhenäytelmä - Giant Mine, Kanada

Giant Mine -kaivos sijaitsee muutaman kilometrin päässä Yellowstonen keskustasta Kanadan Luoteis-territoriassa perinteisellä Dene-intiaanien alueella. Malmio löydettiin jo 1800-luvun lopussa, mutta kullan louhinta alkoi vasta 1940-luvulla. Kaivos toimi vuodesta 1948 vuoteen 1999. Kaivoksen 51 vuotta kestäneen elinkaaren aikana Yellowknife koki nopean väestöllisen, etnisen ja taloudellisen muutoksen, jota ajoi kaivostoiminnan tarjoamat työpaikat.

Malmion kulta on sidoksissa arseenikiisuun, josta se vapautettiin korkeassa lämpötilassa. Prosessi vapautti myös arseenia, joka päästettiin aluksi suoraan luontoon. Kaivosyhtiöt kehittivät ajan kuluessa sähköstaattisen menetelmän, jolla osa arseenitrioksidipölystä saatiin erotettua. Giant Mine tuotti 51-vuotisen elinkaarensa aikana noin 237 000 tonnia arseenitrioksidipölyä, joka lopulta varastoitiin hylättyihin kaivoskammioihin pysyväksi oletetun ikeroudan alapuolelle.

Vuonna 1999, yhtiö Royal Oak Mines ajautui konkurssiin ja tuotanto loppui. Tästä aiheutui;

- 300 suoran työpaikan menetys,
- irtisanomis- ja eläkemaksujen menetys,
- arseenin aiheuttamien terveyshaittojen lisääntyminen, sekä
- Yellowknifen kaupungin yleiset talousvaikeudet.

Sosiaalisten vaikeuksien lisäksi vakavat ympäristöongelmat sisälsivät muun muassa;

- maan, ilman ja järvien saastumisen vuotavista sakka-altaista, sekä
- arseenitrioksidipölyn huuhtoutumisen kaivoskammiosäilytyksestä ikeroudan alkaessa sulaa, jolloin pöly päätyi kammioista pohjaveden mukana ympäristöön, josta sitä myöhemmin on yritetty koota ja jälkikäsitellä.

On esitetty, että myös valtiolla oli tärkeä rooli Giant Mine -kaivoksen katastrofissa. Ympäristönsääntelystä päästiin osittaiseen sopimukseen vasta 1970-luvulla, mutta ei esimerkiksi ilmanlaadun sääntelystä. Vararikon jälkeen kaivoksen omisti lyhyen aikaa toinen yhtiö ennen kuin Giant Mine päätyi takaisin valtion omistukseen vuonna 2001. Tämän jälkeen liittovaltio on ollut vastuussa kaivoksen jälkihoidosta, mutta ilman siihen riittävästi osoitettuja resursseja. Puhdistustoimia on hidastanut rahoituksen etsiminen ja arseenin hallintasuunnitelmien vaatima ympäristövaikutuksien arviointiprosessi.

Valtion suunnitelma (*Giant Mine Remediation Plan*) on puhdistaa maanpäälliset osat kaivosalueesta, vakiinnuttaa maanalaiset arseenivarastot ja luoda terveyden ja turvallisuuden seurantajärjestelmä. Tämän hetkinen arseenihallintasuunnitelma nojaa pitkäaikaiseen arsenikkivarastojen vakiinnuttamiseen luomalla ikeroutaa vastaavat olosuhteet keinotekoisesti jäädyttämällä (*the frozen block method*).

Giant Mine-kaivoksen katastrofissa on syytä erityisesti huomioida:

- ympäristölainsäädännön ja ympäristöhallinnon siitä tekemien tulkintojen kestättömyys koskien esimerkiksi arseenitrioksidin käsittelyn ja varastoinnin sääntelyä,
- muuttumattomista taloudellisista ja ympäristöllisistä olosuhteista lähteneiden oletusten kestättömyys päätettäessä uuden teknologian soveltamisesta; myös epätodennäköisenäkin pidetyt tai epämieluisat taloudelliset, ympäristölliset ja ilmastolliset riskit olisi ollut syytä arvioida ennen päätöstä,
- riittävien vakuuksien puuttuminen; kaivostoiminnan tuloista olisi syytä aina tallettaa osa kaivoksen jälkihoidon varmistamiseksi ja yllättävien tilanteiden varalle,
- kuinka eriarvoista toiminnan seuraukset voivat olla pitkä-aikaiselle alkuperäisväestölle (esim. Dene-intiaanit) ja alueella taloudellisten suhdanteiden mukaan käyville kaivosyrityksille.

Lähteet: Aboriginal Affairs and Northern Development Canada 2010, Affolder ym. 2011, O'Reilly 2001 ja Banfield & Jardine 2013.

Kaivoksen sulkeminen ja jälkikäytön suunnittelu

Sekä kaivoslain että ympäristönsuojelulain jälkitoimenpiteitä ja niihin varautumista koskevan sääntelyn perusteella voidaan todeta kaivoksen sulkemista koskevan sääntelyn (edellä luku 5) olevan melko kattavaa. Kun vielä otetaan huomioon, että kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistaminen ja jälkihoito ovat YSL 103 b §:n mukaisesti suunniteltava niin, että suur-onnettomuudet on mahdollista ehkäistä, tämä käsitys vahvistuu. Kansainväliset kokemukset osoittavat (tietotaulu 15), että sulkemista koskevan sääntelyn täytäntöönpano pitää kuitenkin myös varmistaa etukäteen paitsi viranomaisten myös yritysten toimesta.

Kaivoksen sulkemis- ja jälkikäyttösuunnitelma kuuluisikin olla selkeä osa kaivosprojektin suunnittelemista ja jälkihoidon rahoituksen varmistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota osana kaivoksen lupaprosessia. Läpinäkyvä resurssien varaaminen jälkihoitoa varten kuuluisi olla osa myös kaivoksen tuotantosuunnitelmaa. Tällä hetkellä vanhojen kaivosten osalta löytyy enemmän esimerkkejä maisemointisuunnitelmista kuin toteutetuista maisemoinneista. Jälkihoidon sosiaalinen uskottavuus vaatiikin jälkihoitosuunnitelmien ja niiden rahoituksen kehittämistä. Erityisesti syrjäisemmillä alueilla olisi hyvä sisällyttää sosio-ekonomisen suunnitelma kaivoksen sulkemisen jälkeiselle ajalle jo kaivosten työvoimankäytön suunnitteluun. Näin voitaisiin ennakolta välttää kaivoksen sulkemisen jälkeisiä sosiaalisia ongelmia (esim. ”aavekaupungit”, Joutel, Quebec, Canada). Toisaalta jälkikäyttösuunnitelmassa voidaan tunnistaa myös myönteiset kehittämisvaihtoehdot (tietotaulu 16).

Suomen kannalta tärkeimmät kaivosten jälkikäytön kehittämisvaihtoehdot Kanadasta ja Skandinaviasta:

- Yleisin jälkikäyttösuunnitelma tällä hetkellä on kaivosalueen maisemointi. Avolouhoksissa, ilman toimintaan tai kaivannaiseen liittyviä vaarallisia kemikaaleja, louhosten annetaan tyypillisesti täytyä vedellä. Onnistuessaan vesittäen ennallistettu avolouhos voi muodostua virkistyskohteeksi esimerkiksi kalastuksen ja sukellusharrastuksen kautta tai muodostaa keinotekoisen luontokohteen (lintujärvi). Aktiiviset kunnostustoimet ovat kuitenkin usein tarpeen tässäkin vaihtoehdossa, koska ilman niitä louhos on hyvin ravinneköyhä, pimeä ja syvä verrattuna luonnonvesistöön.
- Yleistä on myös jälkikäyttö matkailukohteena. Erityisesti paikalliset kaivosyhteisöt ovat kehittäneet Skandinaviassa pienimuotoista jatkuvuutta kaivosmatkailun kautta. Tavallisia ovat museot, opastetut kaivoskiertueet sekä vanhassa kaivoksessa järjestettävät kulttuuritapahtumat (konsertit jne.).
- Uusi potentiaalinen taloudellinen jälkikäyttömuoto on kaivosten lisääntyvä käyttö energian tuotantoon tai varastointiin hyödyntäen maalämpöteknologiaa (*geothermal energy*) tai suljetun kierron vesivoimaa. Esimerkkejä maalämmöstä löytyy sekä Pohjois-Amerikasta että Euroopasta. Maalämpöä on käytetty tällä hetkellä lähinnä kaivosten omaan energian tuotantoon että rakennusten lämmittämisen.

Tietotaulu 16: Jälkikäytön vaihtoehdot.

Kaivosten tilapäinen sulkeminen ja kaivosyhtiöiden taloudelliset järjestelyt, esimerkiksi vaihtuvien suhdanteiden takia, muodostavat omat haasteensa riskien hallinnalle. Tilapäiselle sulkemiselle tulee asettaa aikarajat, minkä jälkeen kaivoksen jälkihoitosuunnitelma on toteutettava. Jälkihoitoa vailla olevien kaivosalueiden ilmeinen syy on sulkemisen esitetty tilapäisyys sulkemisajankohtana (esim. Rautaruukki, Kolari). Mikäli esiintymä mahdollistaa kaivoksen uudelleen avaamisen (esim. Hannukainen, Kolari), jälkihoito olisi toteutettava säilyttäen avaamismahdollisuus, mutta varmistaen, että suljettu kaivosalue integroituu maisemaan ja sen riskit pysyvät hallinnassa. Tilapäisen sulkemisen tai yhtiöjärjestelyiden tapauksessa sosiaalisten ja ympäristöllisten vastuiden siirtymisen olisi kuuluttava läpinäkyvästi suunnitelmaan. Jälkihoitosuunnitelmien sosiaalisen hyväksyttävyyden ja luottamuksen kannalta olisi hyvä edelleen kehittää jälkitoimia ylläpitäviä ja ennakoimattomia vahinkoja kattavia rahastointimuotoja, joiden jatkuvuus ylittää yksittäisen kaivostoiminnan elinkaaren.

Tärkeää on, että kaivoshankkeen laajentuessa tai toiminnan muuttuessa myös jälkitoimenpiteitä koskevia lupamääräyksiä tarkistetaan ja tarvittaessa päivitetään vastaamaan toiminnan muuttunutta laajuutta tai luonnetta. Toiminnanharjoittajan olisi pyrittävä laatimaan realistiset suunnitelmat jälkitoimenpiteistä, joihin on mahdollista sitoutua. Tarvittaessa lupaviranomaiselta voi saada neuvontaa myös kaivostoiminnan lopettamisen jälkeisen toiminnan järjestämiseksi. Jälkitoimien tekniikoista on kirjoitettu aiemmin oppaita (ks. esim. Heikkinen ym. 2008), mutta huomiota pitäisi kiinnittää myös kaivoksen sulkemisen sosiaalisiin vaikutuksiin. Kaivoshankkeiden itsesääntelynä onkin suositeltavaa ennakoida kaivoksen sulkemisen sosiaaliset vaikutukset ja suunnitella mahdollisimman hyvin yhdessä kunnan ja muun paikallisyhteisön kanssa muutokseen sopeuttavat toimet.

Jälkitoimien toteutumisen varmistaminen

Kansainvälisessä vertailussa korostuu muun muassa globaalin talouslaman ja metallien arvojen muutokset kaivostoiminnan jatkumisen näkökulmasta sekä kaivosyhtiön mahdollisen konkurssin vaikutukset (tietotaulu 15). Toiminnan yllättävä keskeytyminen ja jopa yhtiöiden konkurssit voivat aiheuttaa nopeasti huomattavia ympäristöongelmia ja luoda paineita turvautua mahdolliseen yhteisvastuulliseen riskinhallintaan (rahastot) tai jopa yhteiskunnan apuun, jolloin kaivostoiminnasta saadut hyödyt ja haitat eivät kohtaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Onkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että vakuudet karttavat kaivostoiminnan laajentuessa riittävässä suhteessa laajentumisesta aiheutuviin lisäriskeihin nähden. Asianmukaisten vakuuksien avulla voidaan ympäristölle ja yhteisölle konkurseista ja toiminnan keskeytymisestä aiheutuvia riskejä poistaa tai ainakin vähentää merkittävästi. (Ks. myös Kauppi 2013 s. 26.)

Kaivostoimintaan liittyvästä vakuudesta ja muista toiminnan lopettamiseen liittyvistä ja sen jälkeisistä velvollisuuksista annetaan määräykset kaivosluvassa (ks. KaivosL 10 luku). Vakuuden määrän tulisi kertyä sillä tavoin, että se olisi edellä sanotusti riittävä kattamaan jälkitoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset myös niissä tilanteissa, joissa kaivosyhtiö esimerkiksi konkurssin seurauksena ei pystykään vastaamaan kaivoksen sulkemisen jälkeiseen aikaan liittyvistä velvollisuuksistaan. Ympäristönsuojelulain 43 § koskee myös kaivosten ympäristöluvan määräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi, joista yksi osa ohjaa kaivostoiminnan lopettamisen jälkeisiä toimia. Ympäristönsuojelulain 43 b §:n mukaan kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan. (Ks. tarkemmin Kauppi 2013 s. 26.)

6 Suositukset kaivostoiminnan sosiaalista kestävyyttä tukeviksi käytännöiksi

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin parhaat käytännöt

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin merkitystä tulisi hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä lisätä, mutta samalla sosiaalisten vaikutusten arviointi tulisi nähdä erillään ympäristövaikutusten arvioinnista. Sosiaalisten vaikutusten arviointi edellyttää yleisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ja paikallisten erityiskysymysten ymmärtämistä ja siksi siihen tulisi käyttää nykyistä enemmän resursseja ja varata sille laajempi huomio koko hankkeen elinkaaren aikana. SVA:n parhaat käytännöt voidaan siten kytkeä luvussa 4 kuvatuin tavoin sekä eri lakien mukaisiin menettelyihin että yritysten itsesääntelyyn. Eri vaiheissa laadukkaasti toteutetut käytännöt tukevat sosiaalisesti kestävää kaivostoimintaa. (Tietotaulu 17.)

Sosiaalista kestävyyttä voidaan kaivostoiminnassa tukea esimerkiksi seuraavin käytännöin:

- hankkeen suunnitteluvaiheen sosiaalisten vaikutusten hallinta- ja viestintäsuunnitelma koko hankkeen elinkaaren ajalle (itsesääntely),
- laadukas SVA arviointimenettelyissä (lakisääteiset YVA-menettely ja kaavoitus),
- SVA:n seurantaohjelman liittäminen arviointiselostukseen ja seurannan toteutus koko hankkeen elinkaaren ajan (lakisäateinen YVA-menettely + itsesääntely).

Tietotaulu 17. Eräiden sosiaalista kestävyyttä tukevien käytäntöjen yhteys sääntelyyn.

Sosiaalisilla vaikutuksilla tarkoitetaan ennakoarvioinnissa hankkeen todennäköisesti realisoituvia vaikutuksia, jotka ovat erilaisia hankkeen eri vaiheissa. SVA tulisikin jakaa ennakoarviointiin ja realistiseen monitasoiseen toteutuvan kehityksen arviointiin. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tulisi kulkea hankkeen suunnittelun, toteutuksen ja lopetuksen rinnalla. Kaivoksen elinkaaren aikana sosiaalisten vaikutusten arvioinnit voisivat noudattaa seuraavaa rakennetta:

- 1) SVA:n yhteydessä olisi lisäksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen suunnittelun aikana tehtävä ennakkoselvitys, jossa kaivostoiminnasta ennakoitavien vaikutusten lisäksi selvitettäisiin ja tarvittaessa neuvoteltaisiin esimerkiksi eri intressitahoja edustavassa ohjausryhmässä ne ehdot, joilla kaivostoiminta on hyväksyttävää paikallisten ihmisten ja yhteisöjen näkökulmasta.
- 2) Kaivoksen toimintavaiheen aikana tehtäisiin sosiaalisten vaikutusten arviointeja, jotka toistettaisiin säännönmukaisesti melko samanlaisella sisältörakenteella – näin SVA:t tuottaisivat vertailutietoa kaivostoiminnan eri vaiheissa. Toimintavaiheen arvioinneissa tulisi myös selvittää, miten kaivoksen hyväksyttävyyden ehdot ovat toteutuneet ja mahdollisesti muuttuneet. Näin toimittuna SVA lisää paikallisten ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia. Varsinaisten sosiaalisten vaikutusten arvioinnin aika on hankkeen edetessä ja sosiaalisten vaikutusten toteutuessa.

- 3) Kaivostoiminnan loppuvaiheessa arviointien huomio siirtyisi niihin toimiin, joilla kaivostoiminnan loppumisen jälkeiseen aikaan voidaan varautua siten, että haitalliset vaikutukset paikallisiin ihmisiin ja yhteisöihin jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Kaivosyhtiön vapaaehtoisin toimin toteuttama prosessimainen eli koko kaivostoiminnan ajan säännöllisesti toteutettava sosiaalisten vaikutusten arviointi hyödyttää niin kaivosyhtiötä kuin esimerkiksi alueen kuntia monin tavoin. Ajantasainen tieto kaivostoiminnan vaikutuksista paikallisyhteisöihin mahdollistaa pitkäjänteisen suunnittelun ja edistää puuttumista mahdollisesti syntyviin ongelmiin jo etukäteen. Säännöllinen sosiaalisten vaikutusten arviointi tuottaa tietoa paikallisyhteisön näkemyksistä ja siten yhtiö voi hyödyntää sitä myös sosiaalisen toimiluvan edellyttämässä raportoinnissa. Näin toimittuna SVA lisäisi myös paikallisten ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia.

Ennen SVA:n toteuttamista paikallisille olisi tiedotettava laajalti sen tekemisen tavoista ja siihen liittyvistä tavoitteista. Tämä lisäisi ihmisten tietoisuutta siitä, miten he voivat SVA-prosessissa vaikuttaa kaivostoimintaan liittyviin seikkoihin. Apukeinoina aktiiviselle osallistamiselle ovat esimerkiksi ohjaus- tai pienryhmät (tietotaulu 14c, luku 4). SVA:iin tulisi osallistua asiantuntijoiden lisäksi kaivospaikkakunnan ja -yhteisön eri toimijat, joilla on vaikutusmahdollisuus sosiaalisen toimiluvan sisältöihin ja ehtoihin. Paikallisten (mukaan lukien loma-asukkaat) keskuudessa on varmistettava kuulluksi tulemisen mahdollisuus riittävän laajalla otoksella ja monipuolisilla tiedonkeruumenetelmillä; sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessiin tulisi olla helppo osallistua.

Kaivosten sosiaalisten vaikutusten arviointien osalta voidaan esittää lisäksi muita kehittämissuhteita. Ensinnäkin arvioinnin tekijänä voisi olla ainoastaan auktorisoitu arviointitutkimuksen osaaja. Nykyisin sosiaalisten vaikutusten arvioinnin voi toteuttaa kaivosyhtiön määräämä konsultti ja tehdyt sosiaalisten vaikutusten arvioinnit vaihtelevat huomattavasti muun muassa tekoavaltaan, luotettavuudeltaan ja tietosisällöiltään. Myös yhteysviranomaisella tulisi olla yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen osaamista tai heidän tulisi sitä hyödyntää nykyistä tehokkaammin lausunnoissa arviointiohjelmasta ja -selostuksesta. Toiseksi sosiaalisten vaikutusten arviointi tulisi aina esittää arviointiselostuksessa sellaisessa muodossa, että SVA:sta selostukseen tehtyjen päätelmien pätevyys on mahdollista arvioida uudelleen. Tämä edellyttää tutkimusmenetelmien ja -aineistojen huolellista kuvaamista sekä erilaisten tulkintamahdollisuuksien avointa pohdintaa. SVA:n läpinäkyvyyttä edistäisi myös se, että SVA-raportit julkaistaisiin kokonaisuudessaan yhteysviranomaisen internet-sivustolla.

Vaikka sosiaalisten vaikutusten arvioinnin rajaus joudutaan miettimään tapauskohtaisesti, SVA:n alueellisen rajauksen tulisi lähtökohtaisesti olla laajempi kuin vain kaivosalueen välitön läheisyys. Kaivoksilla voi olla esimerkiksi laajoja liikenne- ja vesistövaikutuksia ja siten myös näiden vaikutuspiirien ihmisten näkemyksiä tulisi kuulla SVA:ssa.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa tulee pystyä huolellisesti erittelemään paikallisyhteisön eri ihmisryhmien elämässä realisoituvat hyödyt ja haitat. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä niin sanottuihin haavoittuviin ryhmiin (vulnerable groups), jotka määritellään hankekohdaisesti. Pohjoisessa haavoittuviin ryhmiin kuuluvat esimerkiksi porotalouden harjoittajat, joiden näkemykset tulisi ottaa erityisen huolellisesti huomioon (tietotaulu 20). Sosiaalisten vaikutusten arviointien tulisi olla myös sukupuolisensitiivisiä ja huomiota tulisi kiinnittää erityisesti seudun nuorten näkemyksiin, sillä kaivoshankkeiden vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja ne muuttavat alueen luontoa lopullisesti. Myös kestävä kehitys edellyttää tulevien sukupolvien

huomioimista, ja tässä asiayhteydessä sen eräänlaisena minimivaatimuksena voidaan pitää nuorten näkemysten arvostamista ja aktiivista hankkimista esimerkiksi koulujen avustuksella osana sosiaalisten vaikutusten arviointia. Sosiaalisten vaikutusten arviointia voitaisiin siis parantaa systemaattisesti yrityksen erilaisten itsesääntelyn käytäntöjen avulla (tietotaulu 18).

- Suositukset kootusti: Hankkeen alkuvaiheessa tehtävässä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä SVA:n merkitystä lisättäisiin, mutta samalla sosiaalisten vaikutusten arviointi nähtäisiin myös itsenäisenä arviointina ympäristövaikutusten arvioinnista, niin että seurantatutkimusten rooli ja tarve nähtäisiin selkeämmin.
- SVA jaettaisiin ennakoarviointiin ja päätösten jälkeiseen, realistiseen ja monitasoiseen hankkeen toteutuvan kehityksen arviointiin.
- SVA kulkisi hankkeen suunnittelun, toteutuksen ja lopetuksen rinnalla.
- SVA edellyttäisi säännöllisesti toistuvia arviointeja hankkeen alusta aina lopetusvaiheen jälkeiseen aikaan asti.
- SVA:n rajaus ratkaistaisiin aina tapauskohtaisesti, mutta SVA:n alueellinen rajaus olisi lähtökohtaisesti laajempi kuin vain kaivosalueen välitön läheisyys.
- SVA:n tulokset esitettäisiin arviointiselostuksissa sellaisessa muodossa, että SVA:sta selostukseen tehtyjen päätelmien pätevyuden testaaminen olisi mahdollista.
- SVA:n tekijänä olisi ainoastaan auktorisoitu arviointitutkimuksen osaaja.
- SVA:n tekemisen tavoista ja siihen liittyvistä tavoitteista tiedotettaisiin laajalti ja eri tahoja osallistettaisiin aktiivisesti esimerkiksi ohjausryhmässä.
- SVA:t ovat sukupuolisensitiivisiä. Lisäksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota nuorten näkemyksiin ja ikäjakauman merkitykseen vastauksia analysoitaessa.
- SVA:ssa eriteltäisiin huolellisesti paikallisyhteisössä realisoituvat hyödyt ja haitat.
- SVA sidottaisiin sosiaalisen toimiluvan käsitteeseen.

Tietotaulu 18. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin parhaat käytännöt.

Alueiden käytön suunnittelun parhaat käytännöt

Alueiden käytön suunnittelu ja kaavoitus eivät koske pelkästään kaivosalueen suunnittelua, vaan kaivoshankkeet vaikuttavat kunnan ja maakunnan muuhun maankäyttöön, ja niitä tulee siksi tarkastella myös strategisesti pitäen silmällä koko kunnan tai maakunnan kehitystä. (Hentilä & Soudunsaari 2013b.) Suunnittelussa joudutaan miettimään kaivoshankkeiden vaikutuksia esimerkiksi muuhun rakentamiseen ja infran suunnitteluun liittyen, mikä heijastuu kaavojen ajantasaisuuden ja toimivuuden tarkasteluun (esim. lähimmän asutuskeskuksen yleiskaavat ja pienemmät asemakaavamuutokset tai laajennukset).

Oleellista on huolehtia eri kaavojen yhteensovittamisesta ja miettiä alueiden käytön suunnittelua pitkällä aikajänteellä peilaten sitä mahdollisen kaivoshankkeen elinkaareen ja -sykliin. Strategiseen alueiden käytön suunnitteluun ja kaavoitukseen havahtuminen silloin, kun kaivoshanke on jo suunnitteluvaiheessa, ei luo kunnollisia edellytyksiä laadukkaalle alueiden käytön suunnittelulle. (Hentilä & Soudunsaari 2013b.) Suunnittelun avainkysymyksiä ovat, miten mahdollistetaan kaivoshankkeen toteutuminen, toiminta-aika sekä kaivoksen lopettamisen ja mahdollisen uudelleenkäynnistymisen aika ja miten kunta voi toimia ja rakentua kestävästi vaikka kaivoshanke ei toteutuisikaan.

Ennakointi suunnittelussa nopeuttaa myös mahdollisten uusien kaivoshankkeiden käynnistymistä. Kun kaavallinen tilanne ja strategiset toimintalinjaukset ovat selvillä, kunnan on helpompi varautua ja mukautua kaivoshankkeen alkuvaiheeseen, jossa kaivoksen sijainti ja apualue-toiminnot muuttuvat vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin myötä. Ennakointi myös estää kaivostoiminnan kanssa päällekkäisten maankäyttötarpeiden syntyminen (esim. lomarakentaminen), kun eri kaavatasot sovitetaan yhteen. Esimerkiksi maakuntakaavassa voi olla kaivostoimintaan varattuja kehittämisen vyöhykkeitä. (Hentilä & Soudunsaari 2013b.)

Kaavoituksen, ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessien sekä eri lupaprosessien yhteensovittaminen on mietittävä ja aikataulutettava aina hankekohtaisesti. Erittäin tärkeää on löytää yhtymäkohta, jolloin eri prosessit kannattaa käynnistää. Tutkimustulosten perusteella (Hentilä & Soudunsaari 2013b) näyttäisi olevan hyvää käytäntöä, jos kaavasunnittelua, YVAa, SVAta ja kaivoshankkeen kannattavuustarkastelua (*feasibility study*) työstetään samanaikaisesti.

Kaivoshankkeen suunnittelu on yleensä aina merkittävä maankäytön muutos ja sen suunnittelussa on otettava huomioon kaavoitukseen kuluva aika mahdollisine valitusaikoinen. Ideaalitapauksessa kaikki kaavatasot voitaisiin tutkia ja muuttaa yhtäaikaisesti, mutta tämä toteutuu harvoin. Maakuntakaava on hidasliikkeinen ja vaatii kokonaisuudessaan noin viisi vuotta (laatiminen 2–3 vuotta, ministeriön vahvistukseen noin vuosi, mahdollinen korkeimman hallinto-oikeuden käsittely jopa 1,5 vuotta). Esimerkiksi Lapissa maakuntakaavat laaditaan noin kymmenen vuoden tähtäyksellä. Joustavuutta lisää se, että maakuntakaava on yleispiirteinen eli mahdollistava kaava, eli sen toteutumista voidaan tarvittaessa myös muuttaa vaiheittain tai osittain. Nopeammin reagoi maakuntasuunnitelma, joka uusitaan kerran valtuustokaudessa eli joka neljäs vuosi. Maakuntasuunnitelmassa ennakoidaan mahdollisia kaivoshankkeita, rautatielinjauksia ja muita liikenteellisiä linjauksia hankkeiden eteenpäin viemiseksi ja toiminnan turvaamiseksi. Kuntakaavat pystyvät vastaamaan muutoksiin lyhyemmässä ajassa. Esimerkiksi yleiskaavaprosessiin kuluu aikaa kahdesta kolmeen vuotta ja asemakaavoitukseen reilu vuosi. Kunta joutuu kuitenkin odottamaan sitovia päätöksiä kaivosyhtiöltä ennen kuin kaavoitusprosessin voi käynnistää ja viedä eteenpäin. Avoimuus, yhteistyökyky ja tiedonvaihto nousevat erittäin tärkeään asemaan kaivostoimintaan liittyvässä alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksessa (taulukko 1). (Hentilä & Soudunsaari 2013b.)

Alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksessa tarvittava:	Toimijat (kunta, kaivosyhtiö, ELY, maakunnan liitto, konsultit)
<p>Tieto: tiedonsaanti ja tiedon tuottaminen</p>	<p>Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa; suunnittelutyön ennakointi ja aikatauluttaminen</p> <p>Lakisääteisen perustiedon lisäksi myös epävirallista tiedonvaihtoa</p> <p>Samaa tietoa voidaan hyödyntää eri prosesseissa (esim. YVA-, SVA- ja kaavaselvitykset)</p> <p>Kaikkien toimijoiden edun kannalta hyödyllistä ja oleellista</p> <p>Vuorovaikutteista koulutusta kaivosyhtiöille ja viranomaisille kaivostoiminnan ja viranomaistoiminnan vaatimuksista</p> <p>Eryistä huomiota on kiinnitettävä osallisille suunnattuun tietoon ja tiedotukseen, ajoitukseen ja tiedottamisen tapaan</p>
<p>Yhteistyö ja vuorovaikutus: toimijoiden kesken sekä toimijoiden ja osallisten välillä</p>	<p>Avointa ja laaja-alaista (esim. kunnan muut toimialat mukana)</p> <p>Lakisääteisten prosessien lisäksi epävirallista yhteistyötä (esim. pienryhmät, seminaarit)</p> <p>Yhteistyön tiivys viranomaisten kesken, viranomaisten ja kaivosyhtiön välillä sekä viranomaisten, kaivosyhtiön ja osallisten välillä</p> <p>Kuntakaavoituksen ohjaukseen apua ELY:stä ja maakunnan liitosta</p>
<p>Konsulttityö ja muu ostettu osaaminen</p>	<p>Tarjouspyynnöt on laadittava huolella</p> <p>Huolellisen ja laadukkaan työn tekemiseen varattava aikaa</p> <p>Laadukas työ tulee edullisemmaksi kuin myöhemmin tehtävät useat paikkaukset</p> <p>Alueiden käytön suunnittelun, kaavoituksen ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön rajaehdot tuntevien henkilöiden työpanosta tarvitaan varsinkin kaivoshankkeen alussa</p> <p>On huomioitava mahdolliset alueen erityispiirteet, esim. poronhoito- ja saamelaisalueet</p>
<p>Eri prosessien yhteensovittaminen: esim. suhteessa kaivoshankkeen suunnitteluun ja YVA-menettelyyn.</p>	<p>Kaivoshankeilla on ajallisesti epätarkka, osin maailman markkinoista johtuva elinsykli</p> <p>Kaivoshankkeen elinsykli ja tilapäinen luonne otettava huomioon muissa prosesseissa: ennen toimintaa, sen aikana ja sen jälkeen (tulevaisuuden ennakointi)</p> <p>Prosessien oikea-aikainen aikataulullinen yhdistäminen säästää kustannuksia ja päällekkäiseltä työltä, myös tieto kulkee paremmin</p> <p>Prosessien käynnistäminen ja eteneminen vaativat sitovat päätökset taustalle</p>

Taulukko 1. Yhteistyötä ja vuorovaikutusta vahvistavat parhaat käytännöt alueiden käytön suunnittelun ja kaavoituksen näkökulmasta. Taulukko: Leena Soudunsaari ja Helka-Liisa Hentilä.

Elinkeinojen yhteensovittamisen parhaat käytännöt

Yleiset edellytykset ja mahdollisuudet

Erilaisten luontoon pohjaavien elinkeinojen ja maankäyttömuotojen yhteensovittamisessa on kyse moninaisten intressien, käytäntöjen ja luonnonympäristöön liittyvien tarpeiden huomioonottamisesta. Yhteensovittaminen edellyttää riittävää tietopohjaa edellä mainituista asioista, ja alueen eri käyttäjillä olisi hyvä olla tietoa myös muiden toimijoiden tarpeista ja käytännöistä. Kaivostoiminnan ollessa kyseessä, samassa paikassa ei voi olla useita eri käyttömuotoja, vaan muiden luonnonkäyttäjien on väistytävä varsinaiselta kaivostoiminta-alueelta. Sellaisen alueen laajuus toki vaihtelee erilaisissa kaivoksissa. Yhteensovittamisen ja kaivostoiminnan sosiaalisen hyväksynnän saavuttamisen kannalta on oleellista arvioida luotettavasti ja monipuolisesti millaiset kaivoksen laajemmat paikalliset ja alueelliset vaikutukset ovat. Viime kädessä kyse on paitsi pinta-aloista myös siitä, millaisia toimintoja, arvoja ja merkityksiä kyseisillä alueilla on. Jos kaivostoiminta muuttaa ympäristöä laajasti siten, että muut toimijat joutuvat luopumaan toiminnastaan ja elinkeinoistaan, tai heidän tavoitteensa eivät enää tyydyttävästi toteudu, ei voida enää puhua yhteensovittamisesta. Silloin kyseessä on mahdollisesti sovittamaton ristiriitatilanne.

Avainkysymykseksi yhteensovittamisessa nousee, miten kukin toimijaryhmä hyödyntää kyseessä olevaa luonnonvaraa:

- mineraalivarantona, kuten moderni kaivannaisteollisuus,
- visuaalisena ja äänimaisemana ja matkailijalle tarjottavana kokemuksellisenä luontokokemuksena, kuten luontomatkailuelinkeinot,
- laitumina, kuten poronhoitoelinkeinot,
- asuin- ja vapaa-ajan ympäristönä, kuten maanomistajat ja vuokranantajat.

Koska kaivostoiminta on paikkaan sidottua ja muut toiminnot pitkälti poissulkevaa, jonkin asteisia intressiristiriitoja mitä ilmeisimmin on luvassa. Eri toimijaryhmillä on erilainen suhde hyödynnettävään luonnonvaraan ja tähän hyödyntämiseen liittyvät myös erilaiset käytännöt. Hyödyntämisen käytännöt eivät monestikaan ole pelkästään taloudelliseen hyötyyn tähtääviä, vaan niihin voi kytkeytyä myös monia muita kulttuurisia ja sosiaalisia arvoja. Jos esimerkiksi kaivostoiminnan käytännöt muuttavat peruuttamattomasti tai vievät pohjan luontomatkailun hyödyntämiseltä mielikuvasta puhtaasta luonnosta ja erämaisestä kokemuksesta, liikutaan elinkeinojen välillä lähemmäs konfliktia. Jos kaivostoiminta vie porojen laitumia tai muuttaa merkittävästi laidunten käyttämisen mahdollisuuksia (laidunkiertoa, katkaisee kriittisesti laidunalueita, tms.) konfliktin mahdollisuus näiden elinkeinojen välillä puolestaan kasvaa. Tämänkaltaisten kipupisteiden löytyminen ja ymmärtäminen ovat yhteensovittamisen välttämättömiä edellytyksiä ja vakavien ristiriitatilanteiden välttäminen vaatii jatkuvaa avoimuutta ja yhteydenpitoa keskeisimpien toimijoiden välillä.

Suunnitteluun ja yhteensovittamiseen liittyy aina jossain määrin tiedon epävarmuus, toimijoiden väliset valtakamppailut sekä punninnan kohteena olevien intressien, arvojen ja käytäntöjen monimuotoisuus tai jopa yhteismitattomuus. Suunnittelun lopputulos ei ole kestävä, jos vain sosiaalisen kestävyuden minimiehdot täytetään, mutta samalla perustavanlaatuiset eri intressitahojen näkemyserot sivuutetaan. Pelkkä konsensus ei välttämättä ole aina paras

päämäärä, vaan pikemminkin jatkuvan ja avoimen neuvotteluyhteyden syntyminen ja säilyminen. Vaikka neuvottelu olisi ristiriitojen sävyttämää, se avaa ja pitää yllä mahdollisuuksia uusille toimintatavoille ja ratkaisuille.

Paikallisissa suunnitteluhankkeissa sosiaalisen kestävyysidea pitäisi avata konkretisoimalla käsitteen tilannesidonnaiset merkitykset. Tarkasteltujen tapausten, Kolarin Hannukaisen kaivoshankkeen ja Kittilän Suurikuusikon kultakaivoksen vaikutuspiirissä olevat alueet ovat tärkeitä niin matkailulle kuin poronhoidollekin ja niiden keskeiset toimijaryhmät ovat kaivosyhtiö, kunta, viranomaiset, poronhoito, luontomatkailu, virkistyskäyttäjät ja loma-asukkaat.

Kaivostoiminnan ja muun maankäytön yhteensovittamista voidaan tarkastella toisaalta eri toimijoiden kannalta, toisaalta kaivoshankkeen eri vaiheista lähtien. Taulukossa 2 on kiteytetty eräitä tapaustutkimusten (Hannukaisen kaivoshanke, Kolari ja Suurikuusikon kultakaivos, Kittilä) sekä kansainvälisen vertailun perusteella tehtyjä päätelmiä eri toimijoiden ja erityisesti Pohjois-Suomen näkökulmista.

	Kaivosyhtiö	Kunta	Viranomaiset	Poronhoito	Luontomatkailu
Tietotarve	Luontomatkailun ja poronhoidon käytännöt Paikallisten ja loma-asukkaiden näkökulma ja luonnonkäyttö	Kuntalaisten luonnonkäyttö ja tarpeet Tiedotustilaisuuksien järjestäminen Eri toimijoiden väliset suhteet Elinkeinoelämän tarpeet ja toiminnan reunaehdot Suunnitelmat kaivostoiminnan koko elinkaaren ajalle	Kuntalaisten luonnonkäyttö ja tarpeet Tiedotustilaisuuksien järjestäminen Eri toimijoiden väliset suhteet Elinkeinoelämän tarpeet ja toiminnan reunaehdot Valvonta	Kaivostoiminnan rakenteiden sijoittelu, liikenne, melu ja pöly vaikutukset suhteessa omiin työhön liittyviin käytäntöihin	Kaivostoiminnan rakenteiden sijoittelu (näkyväisyys kaukomaisemassa, ml. valosaaste, maisemointi), liikenne, melu ja pöly vaikutukset
Kuinka toimia kaivoksen elinkaaren aikana	Toiminnasta ja tulevista ratkaisuista avoin tiedottaminen (ml. pahimmat mahdolliset skenaariot sekä näihin varautuminen) Jatkuva yhteydenpito avaintoimijoiden kanssa Parhaat olemassa olevat tekniset ratkaisut minimoimaan luonnolle ja muille luonnon käyttäjille aiheutuvaa haittaa	Erilaisten tulevaisuusskenaarioiden hahmottaminen elinkeinoille Kommunikaation ylläpitäminen toimijoiden välillä Palvelut ja infrastruktuuri	Valvonta Tiedottaminen	Erotus- ja laidunnuskäytäntöjen muutosten huomioiminen Porojen GPS-seuranta Aktiivinen yhteydenpito kaivostoimijoiden suuntaan	Sesonkiaikojen huomioiminen Kaivostoiminnasta tiedottaminen matkailijoille diskreetisti Uudet matkailutuotteet ja toiminnan suunnittelu

	Kaivosyhtiö	Kunta	Viranomaiset	Poronhoito	Luontomatkailu
Seuranta	Vaikutusten realisoituessa toiminnan muuttaminen Yhteydenpito toimijaryhmiin	Seurannasta huolehtiminen	Seurannasta huolehtiminen Valvonta Tiedottaminen	Aktiivinen osallistuminen seurantaan, tiedonvälitys kaivostoiminnan vaikutuksista elinkeinon harjoittamiseen	Aktiivinen osallistuminen seurantaan, tiedonvälitys kaivostoiminnan vaikutuksista elinkeinon harjoittamiseen
Mahdolliset, haitat, uhat ja riskit	Ympäristövahingot Imagovahingot Sosiaalisen toimiluvan menetys Rahoittajien vetäytyminen	Isot investoinnit (mm. infra, palvelut) Velkaantuminen	Viranomaistoiminnan uskottavuuden kärsiminen	Laidunnus- ja paimennuskäytäntöjen muutokset Kustannusten nousu, ei-kestävä laiduntaminen Elinkeinojen jatkuvuuden vaarantuminen Haittojen kasautuminen yksittäisille poronhoitajille	Matkailun hyödyntämisen luonnon ja maiseman kärsiminen (mielikuvien, konkreettisen muutoksen tai saastumisen kautta) Tarjottujen palveluiden tai tuotteiden muutokset Työntekijöistä kilpaileminen
Kipupiste eli ns. "worst case"-skenaariot	Laaja yhteiskunnallinen vastustus Lupien peruuttaminen Sosiaalisen toimiluvan menettäminen Rahoitusvaikeudet	Kaivosyhtiön äkillinen vetäytyminen tai konkurssi Muiden elinkeinonjohdattajien kokemat haitat, matkailuelinkeinon romahdus	Viranomaistoiminnan uskottavuuden menettäminen	Laitumien liiallinen pirstaloituminen tai saastuminen Kumulatiiviset vaikutukset muiden maankäyttäjien kanssa Elinkeinojen menetykset	Puhtaan, koskemattoman luonnon mielikuvan tuhoutuminen Matkailijavirtojen ehtyminen Elinkeinojen menetys
Kaivoksen sulkeminen	Tiedottaminen toiminnan päättymisestä mahdollisimman ajoissa Maisema- ym. vahinkojen restauroinnin toteuttaminen Rakenteiden poiston suunnittelu tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa	Suunnitelmat elinkeinorakenteesta kaivostoiminnan päätyttyä Suunnitelmat yhdyskunta- ja palvelurakenteesta kaivostoiminnan päätyttyä Tietotarve edellyttää jatkuvaa päivitystä kaivoshankkeen koko ajalta	Huolehdittava että kaivoksella on selvät suunnitelmat toiminnan alasajovaiheesta koko toiminnan ajan	Varauduttava sulkemiseen, millaisia uudelleenjärjestelyjä se elinkeinossa tarkoittaa	Varauduttava sulkemiseen, millaisia uudelleenjärjestelyjä se elinkeinossa tarkoittaa

Taulukko 2. Yhteensovittamisessa huomioon otettavat seikat ja parhaat käytännöt. Taulukko: Mikko Jokinen ja Sanna Hast.

Yhteensovittaminen olisi hyvä ymmärtää eräänlaiseksi sovitteluprosessiksi, jonka hoitaminen ja vetäminen on annettu mahdollisimman neutraalin ja asiantuntevan tahon tehtäväksi. Sellainen voi olla kunta, viranomainen tai yhdessä sovittu ulkopuolinen sovittelija. Yhteensovittamisessa tärkeää on miettiä roolitus: kuka, miten ja missä yhteensovittamista harjoitetaan. Kunta joutuu lakisääteisesti kaavoittamisen yhteydessä miettimään yhteensovittamista, samoin muut toimivaltaiset viranomaiset päätöksiä tehdessä, mutta sama koskee kaikkia eri luonnonkäyttäjiä ja toimijoita, kuten esimerkiksi kaivosyhtiötä, konsultteja, matkailuyrittäjiä, paliskuntaa ja yksittäisiä poromiehiä. Tärkeää on, että yhteensovittamisprosessia vetävä taho tunnistaa eri osapuolten sosiaalisen ja kulttuurisen taustan, ja ottaa sen huomioon osapuolia lähestyttäessä ja kommunikaatiosta huolehdittaessa. Yhteensovittamista voidaan toteuttaa myös pienryhmissä, esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Yhteensovittamista varten voidaan muotoilla eräänlainen muistilista, joka on aina suhteellistettava käsillä olevaan tilanteeseen. Muistilista on erityisesti tarkoitettu taholle, joka käynnistää yhteensovittamisprosessin ja vetää sitä. (Tietotaulu 19.)



Kuva 3. Matkailu on erityisen tärkeä elinkeino Länsi-Lapissa. Kolarissa 48 % tuloista tulee matkailusta (Satokangas 2013). Luonto on tutkimusten mukaan tärkein vetovoimatekijä, voidaan siis puhua luontomatkailusta. Kuva: Mikko Jokinen.

Muistilista:

- 1) Ota selvää kaikista kaivosalueen luonnonkäyttäjistä. Muista, että kaivoksella voi olla vaikutuksia kymmenienkin kilometrien päähän.
- 2) Kutsu kaikki toimijat yhteen kertomaan millaisia intressejä, käyttötapoja, arvoja ja odotuksia heillä liittyy kaivoksen ympäristöön.
- 3) Tehkää selväksi roolitus ja vastuut, ja pyrkikää yhdessä löytämään kaikkia tyydyttävä tapa miten yhteensovittamisen prosessia viedään eteenpäin.
- 4) Muista avoimuus. Mitä läpinäkyvämpi prosessi on ja luotettavampia eri toimijat ovat, sitä paremmat mahdollisuudet yhteen sovittamisella on.
- 5) Huolehdi, että kaikilla toimijoilla on viimeisin tieto saatavilla. Tämä koskee etenkin kaivoshankkeen suunnitelmia, mutta myös muiden toimijoiden suunnitelmia. Päivitys on tärkeää.
- 6) Kohtele kaikkia osapuolia kunnioittavasti ja tasapuolisesti. Eri toimijoilla on hyvin erilainen suhde paikkaan, maisemaan ja luonnonvaroihin, ja sama koskee tietopohjaa ja sen luonnetta. Toimijoiden kulttuurinen tausta on syytä tunnustaa, ja yhteensovittamisprosessista vastaavan tahon on syytä olla tässä suhteessa herkkä. Muuten on suuri vaara, että kunnan kommunikaatioita ei synny ja yhteensovittamisen edellytykset menetetään. Kokoustilojen on syytä olla neutraaleja, kokouksen isännöityä on hyvä vaihtaa yhteisellä sopimuksella. Myös tavan, jolla asioista kerrotaan ja puhutaan, tulisi olla sellainen, ettei kukaan osapuoli koe sitä liian vieraaksi. Muutoin kynnyksellä osallistua yhteiseen suunnitteluun ja keskusteluun voi kasvaa ylittämättömäksi. Muista psykologinen silmä.
- 7) Ole tiedon ja eri osapuolten näkemysten hankkimisessa kulttuurisensitiivinen. Yleiset kokoukset eivät ole ainoa keino hankkia tietoa, osa ihmisistä pidättäytyy osallistumasta niihin tai olemaan aktiivinen niissä. Haastattele avaintoimijoita myös erikseen.
- 8) Pyri hankkimaan asiasta tieteellistä tietoa ja hyödynnä parasta mahdollista asiantuntemusta.
- 9) Keskustelkaa ja arvioikaa yhdessä kaivostoiminnan vaikutuksia muihin luonnonkäyttäjiin, ja pyrkikää etsimään mahdollisia tilanteita, joissa eri osapuolet voivat hyötyä.
- 10) Ole rehellinen. Elinkeinojen ja toimintojen vaikutuksia ei tule vähätellä eikä paisutella.

Tietotaulu 19. Yhteensovittamisen muistilista.

Tapaustarkastelussa kaivokset ja poronhoito ¹⁶

Kansainvälinen kaivosyhtiö Northland Resources S.A. on osin käynnistänyt ja osin suunnittelemassa kaivoshankekokonaisuutta Suomen Kolariin ja Ruotsin Pajalaan. Pajalan Kaunisvaara-projektin Tapulin kaivoksen ympäristövaikutusten arviointiprosessi (YVA) on päättynyt ja kaivoksen toiminta käynnistyi vuoden 2012 lopulla. Projektin on tarkoitus lopulta laajentua kattamaan kolme avolouhusta. Hanke tulee sijoittumaan kokonaisuudessaan Muonion lapinkylän (*sameby*) kesälaidunalueelle. Kolariin suunnitellun Hannukaisen kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiprosessi on vuoden 2013 alussa vielä käynnissä tytäryhtiö Northland Mines Oy:ssä. Laaja avolouhos sijoittuisi toteutuessaan Muonion paliskunnan laitumille.

Muonion lapinkylän poronhoidosta on YVA-selvityksen yhteydessä tehty erillinen porotalous selvitys. Siinä arvioidaan poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia. Poronhoitajat olivat tyytyväisiä tehtyyn selvitykseen, mutta kaivosyhtiön suunnitelmat kuitenkin muuttuivat YVA-prosessin päättymisen jälkeen. Malminkuljetusjärjestelyt vaihtuivat lapinkylän kannalta epäedullisempaan suuntaan. Poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia ei kuitenkaan päivitetty ja arvioitu uudelleen.

Lapinkylän poronhoitajat kokevat, että yhtiö on järjestänyt tarpeeksi kokouksia poronhoitajien kanssa ja tiedottanut riittävästi suunnitelmista. Kokoukset on kuitenkin järjestetty usein poronhoitajien töiden kannalta epäedullisesti, kuten kesämerkitysten ja syyserotusten aikaan. Näin ollen hankkeen suunnitteluun osallistuminen on tuottanut välillä suuria vaikeuksia. Kaivosyhtiön kanssa käytyjä neuvotteluja vaikeuttivat myös tiheään vaihtuvat yhtiön edustajat. Vuoden 2011 aikana keskusteluyhteys katkesi kokonaan hankkeen saatua tarvittavat luvat. Muonion lapinkylässä oltiin valmiita ottamaan yhteys mediaan ja hankkeen rahoittajiin, mikäli yhtiö ei jatkaisi neuvotteluja. YVA-prosessin jälkeen yhtiö ei ollut tehnyt poronhoitoyhteisön kanssa korvaussopimusta näiden pyynnöistä huolimatta. Tilanne on lapinkylälle hyvin vaikea. Vuoden 2012 alussa neuvotteluyhteys kuitenkin parani ja kaivosyhtiö määräsi pysyvän henkilön vastaamaan yhteydenpidosta poronhoitajiin. Vuorovaikutus on ollut sujuvampaa, mutta korvaussopimus puuttuu edelleen.

Muonion paliskunnassa ollaan hyvin tietoisia Northland Resourcesin tytäryhtiön toiminnasta Muonion lapinkylässä. Poronhoitajat suhtautuvat yhtiöön epäileväisesti ja heillä on kiire saada korvaussopimus ennen kaivokselle myönnettäviä tuotantolupia. Neuvottelut Suomen tytäryhtiön kanssa ovat kuitenkin sujuneet hyvässä hengessä. Yhtiön kiinteään edustusryhmään ollaan tyytyväisiä ja Muonion paliskunta on saanut Muonion lapinkylää enemmän tukea elinkeinon hallinnolta. Työaikoihin sopimattomat kokousajat ovat hankaloittaneet kuitenkin myös Muonion paliskunnan poronhoitajien täysipainoista osallistumista suunnitteluprosessiin.

Tapaustutkimuksen perusteella voidaan poronhoitoyhteisöjen parempaa osallistamista silmällä pitäen tehdä seuraavat johtopäätökset:

- kaivoksesta aiheutuvia vaikutuksia on seurattava virallisen YVA-prosessin jälkeenkin ja niiden perusteella tarkistetaan tehtyjä sopimuksia – dynaamisten elinkeinojen välillä ei voi tehdä kertaluontoisia sopimuksia.

16 Tämä tapaustarkastelu pohjautuu Teresa Komun pro gradu -tutkielmaan (Komu 2013).

- poronhoitajien työsesongit on otettava huomioon osallistamista suunniteltaessa (aikataulut).
- yhtiön kannattaa muodostaa mahdollisimman pysyvä ryhmä vastaamaan vuorovaikutuksesta poronhoitoyhteisöjen kanssa, näin osapuolet oppivat tuntemaan toisensa ja yhtiön edustajien poronhoitoa koskeva tietämys karttuu.
- korvaussopimus ja sopimus lieventävistä toimenpiteistä tulisi olla tehty ennen kuin ympäristöviranomaiset myöntävät kaivoshankkeelle luvat toiminnan aloittamiseen.
- poronhoitoyhteisöt tarvitsevat laajoissa maankäyttöhankkeissa hallinnollista (esim. Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät ja Svenska Samernas Riksförbund) tukea ja lainopillista neuvoa ajaakseen tehokkaasti asiaansa.

Tapaustutkimuksen havainnot voidaan yleistää osaksi laajempia suosituksia parhaista käytännöistä. Suositusten avulla voidaan sovittaa yhteen kaivostoimintaa ja poronhoitoa ja sillä tavoin edesauttaa sosiaalisesti nykyistä kestävämpää kaivostoimintaa. (Tietotaulu 20.)



Kuva 4. Poroerotus Muonion paliskunnassa. Kuva: Hannu I. Heikkinen.

Suosituks:

- 1) Korvaussopimukset tehdään, kun toiminta-alue on selkiytynyt ja ennen ympäristöviranomaisten myöntämiä lupia kaivoshankkeelle.
- 2) Neuvotteluja ja osallistamista jatketaan virallisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn jälkeen.
- 3) Kaivoksesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia mukaan lukien sosiaaliset vaikutukset seurataan virallisen YVA-menettelyn jälkeen.
 - Sopimuksia tarkistetaan tarvittaessa yhdessä muuttuneiden ympäristövaikutusten perusteella; dynaamisten elinkeinojen välillä ei voi tehdä kertaluontoisia sopimuksia.
 - Hankkeen toteuttamissuunnitelmien muuttuessa arvioidaan poronhoitoon kohdistuvat vaikutukset uudelleen ja tarvittaessa myös lupien myöntämisen jälkeen.
- 4) Kaivoksen vaikutuksia tarkastellaan koko poronhoitoyhteisön kannalta, ei pelkästään kaivosalueen välittömässä läheisyydessä, sillä
 - poronhoitoa harjoitetaan kokonaisvaltaisesti koko yhteisön alueella ja
 - yhdellä alueella tapahtuvat muutokset vaikuttavat yleensä koko alueeseen.
- 5) Olemassa olevat maankäyttömuodot ja niiden poronhoitoon kohdistamat vaikutukset (kumuloituminen) on otettava huomioon ympäristöviranomaisten kaivoshanketta koskevissa lupapäätöksissä.
- 6) Poronhoitajien kiireiset työsesongit on otettava huomioon vuorovaikutuksen järjestämisessä ja aikatauluissa, sillä
 - luontosidonnaisen elinkeinon harjoittajina poronhoitajien on vaikeaa osallistua kiireisenä ajankohtana järjestettyyn kokoukseen ja
 - on toivottavaa, että poronhoitajilla olisi mahdollisuus spontaaneihin ja epävirallisiin keskusteluihin yhtiön kanssa.
- 7) Poronhoitajien kanssa käytävästä vuorovaikutuksesta vastaavien henkilöiden tulisi muodostaa kaivosyhtiön sisällä mahdollisimman tiivis ja pysyvä ryhmä, sillä henkilöiden pysyvyys edesauttaa neuvotteluprosessin sujuvuutta ja vahvistaa heidän kokonaisvaltaista tietämystä poronhoidosta.
- 8) Yhtiön vastuuhenkilöiden tulisi tutustua kyseisen poronhoitoyhteisön töihin paikan päällä.
- 9) Kaivosyhtiön tulisi ottaa myös huomioon neuvottelutilanteissa eri sidosryhmien eriaisteiset valmiudet ja mahdollisuudet ajaa asiaansa, sillä
 - poronhoitoyhteisöt tarvitsevat lainopillista neuvoa sekä
 - tukea edunvalvontajärjestöiltään (esim. Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät, Svenska Samernas Riksförbund).
- 10) Huomioidaan eroavaisuudet eri poronhoitoyhteisöjen välillä ja sisällä.
 - Poroisännillä ei välttämättä ole riittävästi tietämystä kaikista alueista. Tällöin tulee konsultoida aluetta käyttäviä poronhoitajia.
 - Koska eri poronhoitoyhteisöt toimivat ja käyttävät alueita eri tavalla, tulee aina konsultoida paikallista poronhoitoyhteisöä.

Tietotaulu 20. Parhaat käytännöt kaivostoiminnan ja poronhoidon yhteensovittamisessa.

7 Lopuksi

Kaivostoiminta muuttaa peruuttamattomasti ympäristöä, minkä vuoksi se on erityinen hankeryhmä eri toimijoiden odotuksineen ja lukuisine vaiheineen ja vastuineen. Toimijoiden odotukset ovat joskus hyvinkin erilaisia ja ne on joka tapauksessa tarpeen tunnistaa konfliktien välttämiseksi. Opaskirjan luvussa 1 on avattu tarkemmin näitä odotuksia.

Kaivoksella on erilaisia merkittäviä vaikutuksia ympäristöön mukaan lukien sosiaaliset vaikutukset. Ympäristösääntelyllä on vahva kohtalonyhteys myös yhteiskunta- ja ympäristövastuun toteuttamisessa, vaikka oikeudellinen ulottuvuus on vain yksi osa vastuullista kaivostoimintaa. Oikeudelliseen vastuuseen liittyvät tilanteet myös vaihtelevat kaivoshankkeen eri vaiheissa. Opaskirjan luvussa 2 kuvataan lyhyesti kaivoshankkeen eri vaiheita ja niihin liittyen oikeudellisia vastuita. Tarkoituksena on ollut antaa heti kirjan alussa kokonaiskuva kaivosyriyten yhteiskuntaa ja erityisesti ympäristöä koskevasta sääntelyjärjestelmästä.

Ympäristölainsäädännön osallistumista koskevat säännökset muodostavat minimitason myös kaivoksen sosiaalista vaikutuksista kuulemiselle ja niiden huomioon ottamiselle päätöksenteossa. Ympäristölainsäädäntö on luonteeltaan joustavaa ja sen täytyy soveltua erilaisiin käytännön tilanteisiin, niinpä se ei voi yksityiskohtaisesti määrittellä sosiaalisen kestävyuden käytäntöjä. Tässä suhteessa paikallisten yhteisöjen hyväksyttävyyden ansainta on paljolti myös kaivosyhtiöiden hyvän hallintotavan ja itsesääntelyn varassa. Itsesääntelyn keskeinen keino on yhtiöiden rahoituksen yhteydessä syntynyt sosiaalinen toimilupa. Tämän opaskirjan luvussa 3 on kuvattu tarkemmin sitä sääntelykehystä, jonka puitteissa sosiaalisesti kestävään kaivostoimintaan voidaan pyrkiä.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi ei pääty ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, vaan sen tulisi jatkua koko kaivoksen elinkaaren ajan. Muutokset kaivoksen toiminnassa muuttavat myös sen sosiaalisia vaikutuksia. Vuorovaikutukseen paikallisen yhteisön kanssa kannustaa myös sosiaalinen toimilupa, jonka perustuslähtökohtiin kuuluu, että toiminnan hyväksyttävyys paikallisesti on ansaittava aina yhä uudelleen. Sosiaalinen toimilupa ei ole siis hallintolupa, joka määrittelisi toiminnan sallitut ehdot, vaan kyse on laajemmin viestinnästä paikallisen yhteisön kanssa ja ympäristö- ja yhteiskuntavastuun toteuttamisesta kaivostoiminnassa. Opaskirjan luvussa 4 on avattu tarkemmin sosiaalisen vaikutusten arvioinnin yhteyttä ympäristölainsäädäntöön ja sosiaalisen toimiluvan ansaintaan.

Kaivoksen jälkitoimien toimeenpano oli vanhassa kaivoslaissa heikosti säännelty. Myös paikalliset ovat ilmaisseet huolensa tässä asiassa. Uusi kaivoslaki kuitenkin korjaa ympäristönsuojelulain kanssa tilannetta. Opaskirjan luvussa 5 kiinnitetään huomiota vakuuksiin ja muihin seikkoihin, joilla voidaan varmistaa jälkitoimen asianmukaisuus ja kaivostoiminnan hyväksyttävyys myös sen loppuessa. Kansainvälinen vertailutapaus Giant Mine osoittaa ikävällä tavalla, mitä voi pahimmillaan tapahtua, jos jälkitoimiin ei paneuduta kaivostoiminnan alusta pitäen riittävällä vakavuudella eikä riskinhallinta ole kunnossa. (Ks. esim. Banfield & Jardine 2013.) Toisaalta hyvin toteutetut jälkitoimet voidaan nähdä mahdollisuutena muille elinkeinoille, kuten matkailulle ja energian tuotannolle ja varastoinnille.

Kolarin Hannukaisen ja Kittilän kaivoksista on tunnistettu sosiaalista kestävyyttä edistäviä käytäntöjä, mutta myös joitakin parannustarpeita. Näiden havaintojen pohjalta sekä muun DILACOMI-hankkeessa tehdyn tutkimuksen avulla on koottu opaskirjan lukuun 6 suosituksia parhaista käytännöistä. Suositukset ovat yleisiä, niinpä on aina tarpeen suhteuttaa ne kulloisessakin toiminnassa konkreettisiin tilanteisiin sopiviksi. Suosituksia on erityisesti annettu sosiaalisen vaikutusten arvioinnista, alueiden käytön suunnittelusta ja kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen yhteensovittamisesta. Suositusten toivotaan olevan osaltaan apuna, kun yhteiskunnassa tavoitellaan sosiaalisesti nykyistä kestävämpää kaivostoimintaa.

Kuva 5. Kittilän kultakaivoksen avolouhos Suurikuusikossa. Kuva: Mikko Jokinen.





Lähteet

Lainsäädäntö

Kaivoslaki (KaivosL 621/2011).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110621>>.

Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (KaivosA 391/2012).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120391>>.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>>.

Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA 895/1999).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>>.

Suomen perustuslaki (PL 731/1999).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>>.

Ympäristönsuojelulaki (YSL 86/2000).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000086>>.

Ympäristönsuojeluasetus (YSA, 169/2000).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000169>>.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL 468/1994).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940468>>.

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAL 200/2005). Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200>>.

Luonnonsuojelulaki (LSL 1096/1996).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096>>.

Vesilaki (VesiL 587/2011).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110587>>.

Patoturvallisuuslaki (494/2009).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090494>>.

Ydinenergialaki (990/1987).

Saatavana myös: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1987/19870990>>.

Kirjallisuus

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada 2010: About Giant Mine.
<<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100027364/1100100027365>>. [12.9.2013.]
- Affolder ym. 2011: Independent environmental oversight. A report for the Giant Mine remediation environmental assessment. The University of British Columbia.
- Aikio, A. & Oksanen, A. 2014: Saamelaisten oikeudet ja poronhoidon asema kaivoshankkeiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheissa. Artikkelin käsikirjoitus.
- Banfield, L. & Jardine, C. G. 2013: Consultation and remediation in the north: meeting international commitments to safeguard health and well-being. *International Journal of Circumpolar Health*, Vol 72 (2013).
- Carroll A. 1979: A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *The Academy of Management Review* 4, 4, s. 497–505.
- Carroll, A. 1991: The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, July–August, s. 39–48.
- Eisto, I. 2004: Metsien oikeudenmukaisen monikäytön mahdollisuus. Teoksessa A. Lehtinen & P. Rannikko (toim.) *Leipäpuusta arvopaperia: Vastuun ja oikeudenmukaisuuden haasteet metsäpolitiikassa*. Kustannusosakeyhtiö Metsälehti, Hämeenlinna, s.173–195.
- Franks D. 2012: Social impact assessment of resource projects. International Mining for Development Centre, Australia.
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R. & Ranta, H. 2006: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki.
- Heikkinen, P. M., Noras, P. & Salminen, R. (toim.) 2008: Mine closure handbook. Environmental techniques for the extractive industries. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hentilä, H.-L. & Ihatsu, E. (toim.) 2009: KaSuKat: Kasvun ja supistumisen ohjaukseen ja elinympäristön laatu – tapauksena pohjoisen Suomen kaivoskunnat, loppuraportti. Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisu C 124, Oulu. Saatavana myös: <<http://urn.fi/urn:isbn:9789514291340>>.
- Hentilä, H.-L. & Soudunsaari, L. (toim.) 2013: Äkäslompolon kylän maankäytön strateginen kehityskuva. Kaivokset, maankäyttö ja paikalliset yhteisöt (DILACOMI) -hankkeen pilottikokeilun raportti. Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisu C 141, Oulu. Saatavana myös: <<http://urn.fi/urn:isbn:9789526200934>>.
- Hentilä, H.-L. & Soudunsaari, L. 2013b: Kaivostoimintaan liittyvä alueiden käytön suunnittelu ja kaavoitus. Artikkelin käsikirjoitus.
- Hernesniemi, H., Berg-Andersson, B., Rantala, O. & Suni, P. 2011: Kalliosta kullaksi kummusta klusteriksi. Suomen mineraaliklusterin vaikuttavuusselvitys. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA.
- Juslén J. 1995: Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) – monipuolisempaan suunnitteluun. Stakes, Helsinki.
- Kangas, J. & Kokko, A. (toim.) 2001: Metsän eri käyttömuotojen arvottaminen ja yhteensovittaminen. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 800, Gummerus.
- Kauppi, S. (toim.) 2013: Ympäristötietoa kaivoshankkeista – taustatietoa kaivostoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja eräiden kaivosten ympäristötarkkailusta. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10.
- Kauppila, P., Räisänen, M. L. & Myllyoja, S. (toim.) 2011: Metallimalmikaivostoiminnan parhaat ympäristökäytännöt. Suomen ympäristö 29.
- Kokko, K. 2007: Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita (EDILEX).
- Kokko, K. (toim.) 2010: Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopisto. <<http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=becc9ced-66ae-4755-83c4-d594e099eada>>. [12.9.2013.]

- Kokko, K. 2011: Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin oikeudelliset haasteet. Social Licence to Operate -seminaari 6.4.2011. Järjestäjät: asianajotoimisto Borenius Oy & Hill+Knowlton Oy. Helsingin pörssi.
- Kokko, K. 2012: Luonnonvarojen hallinta sopimuksin. *Lakimies* 7–8, s. 1124–1148.
- Kokko, K. 2013: Weighing environmental information and its sources in legal decision-making. *Miljörättsliga perspektiv och tankevändor*. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek (toim. Gipperth & Zetterberg), s. 285–317.
- Kokko, K. 2013b: Legal framework for corporate responsibility in mining. Presentation in the conference on best environmental practices in the mining sector in the Barents region, 23 April 2013.
- Komu, T. 2013: Retoriikkaa vai sosiaalista kestävyttä? Poronhoitoyhteisöjen osallistaminen kaivostoiminnan suunnitteluprosesseissa Muonion lapinkylässä ja Muonion paliskunnassa 2011–2012. Pro gradu -tutkielma, Oulun yliopisto.
- Kunnari, M. 2014: Kaivostoiminnan hyväksyttävyyden paikallisyhteisössä. Väitöskirjan käsikirjoitus.
- Niemi, T. 2011: Kaivosrahoituksen selvitysmiestehtävä. Dnro TEM/3385/06.02.01/2010.
- O'Reilly, K. 2001: Community perspectives on the Giant Mine, Yellowknife. Orphan Mine Sites workshop, June 26–27, 2001, Winnipeg, Manitoba.
- Oksanen, A. 2014: Kaivoslain ja muun ympäristölainsäädännön mukaisten kuulemismenettelyjen merkitys ja systematisoinnin tarve. Artikkelin käsikirjoitus.
- Paliskuntain yhdistys 2013: Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa. Pohjolan painotuote Oy. <http://www.paliskunnat.fi/poroyva/PoroYVA_web.pdf>. [12.9.2013.]
- Päivänen, J., Kohl, J., Manninen, R., Sairinen, R. & Kyttä, M. 2005: Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 766.
- Pölonen, I. 2007: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. SLY.
- Rannikko, P. 2004: Sosiaalinen kestävyys syrjäisen maaseudun metsätaloudessa. Teoksessa A. Lehtinen & P. Rannikko (toim.) *Leipäpuusta arvopaperia: Vastuun ja oikeudenmukaisuuden haasteet metsäpolitiikassa*. Kustannusosakeyhtiö Metsälehti, Hämeenlinna, s.127–144.
- Satokangas, P. 2013. Matkailulla maakunta menestyy – Matkailun tulo- ja työllisyysvaikutukset 12 lappilaisessa kunnassa vuonna 2011. Lapin korkeakoulukonserni, 41 s.
- Suikkanen, A. 2012: Muutosten ennakointi – esimerkkinä SVA. Suomen kaivosyrittäjät ry:n Kaivosseminaari. Luentomateriaalit 6.–7.6.2012, Luosto.
- Suikkanen, A. 2013: Kaivosten talous- ja sosiaaliset vaikutukset suomalaisilla kaivospaikkakunnilla. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Suopajarvi, L. 2013: Social impact assessment in mining projects in Northern Finland: Comparing practice to theory. *Environmental Impact Assessment Review* 42, s. 25–30.
- Tammi-Salminen, E. 2007: Sopimus ja Kolmas – velvoite- ja esineoikeutta yhdistävä vai erottava teema? Teoksessa J. Tuomisto (toim.) *Sopimus, vastuu, velvoite – juhlaulkaisu Ari Saarnilehto 1947 – 21/11 – 2007*. Turun yliopisto.
- The Equator Principles 2006: A financial industry benchmark for determining, assessing and managing social and environmental risk in project financing. <<http://www.equator-principles.com>>. [12.9.2013.]
- Tukes 2013: Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, toimialat, kaivokset. <<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/>>. [28.5.2013.]

US SIF 2012: Centre for sustainable investment. <<http://www.ussif.org/>>. [12.9.2013.]
Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto 2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Saatavana myös: <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=63877&lan=fi>>.
Vanclay F. 2003: International principles for social impact assessment. Impact Assess Proj Apprais 21, s. 5–12.

Hyvä kaivos pohjoisessa -opas on laadittu käsikirjaksi käytännön toimijoille, jotka työssään valmistautuvat kaivoshankkeen käynnistymiseen ja sen toimintaan koko kaivoksen elinkaaren ajan. Kirja on erityisesti tarkoitettu kaivosyhtiöille, viranomaisille, kunnille sekä matkailualalle. Opaskirja neuvoo myös kansalaista, joka haluaa aktiivisesti vaikuttaa siihen, että kaivoshankkeet olisivat sosiaalisesti mahdollisimman kestäviä.

Kirjan kirjoittajat ovat Lapin yliopiston, Metsäntutkimuslaitoksen ja Oulun yliopiston professoreita ja tutkijoita.

Tekes

 **Green
Mining**



Euroopan unioni
Euroopan aluekehitysrahasto

