

# Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana

Tomi Rinne, Aimo Guttorm, Erkki Hollo, Tommi Kauppila, Pekka Tuomela,  
Heikki Savikko, Joonas Hokkanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:26

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26

# Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana

Tomi Rinne, Aimo Guttorm, Erkki Hollo, Tommi Kauppila, Pekka Tuomela,  
Heikki Savikko, Joonas Hokkanen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-048-6

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Tomi Rinne, Aimo Guttorm, Erkki Hollo, Tommi Kauppila, Pekka Tuomela, Heikki Savikko, Joonas Hokkanen

**Toimittaja/t** Valtioneuvoston kanslia (VN TEAS) – valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta

**Yhteisötekijä** Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Lakiasiaintoimisto Aimo Guttorm

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

298

### Tiivistelmä

Tutkimusryhmä selvitti vesilain kaltaisen intressivertailun soveltuvuutta ja sisältöä kaivoslupaprosessin osana. Toimeksiannon mukainen tutkimus koski kaivoslain soveltamisalaa rajapintoihin. Kaivoslain uudistus on toimeksiannon mukaan erillinen hanke, joka ei liity tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuskysymyksinä työryhmä selvitti intressivertailun oikeudellisen sisällön, osatekijät, vertailutavat, vesilain kokemuksia, verokkimaiden ratkaisuja ja muita tutkimuskysymyksiä, tavoitteena välttää päällekkäisyyksiä muun sääntelyn kanssa. Valtion turvallisuus ylittää muut intressit.

Tutkimusryhmä pitää haasteellisena lakien keskinäisten soveltamis- ja hallinnonalarajojen päällekkäisyyksien vuoksi intressivertailun säätämistä kaivoslakiin. Kaivoslain intressivertailussa voisi ottaa huomioon kaivostoiminnan ympäristötekijöitä vain siltä osin kuin niistä ei säädetä muussa laissa. Lainsäätäjän arvioitavaksi jäävät intressivertailun säätämisestä kaivoslaissa seuraavat hyödyt ja haitat suhteessa julkisuudessa esitettyihin odotuksiin.

Työryhmä selvitti lisäksi, millainen kestävä kehityksen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen pilarin, perustuslain ja kaivoslain kestävyyskriteerit täyttävä intressivertailu olisi, jos se nyt tai tulevaisuudessa otettaisiin käyttöön kaivoslain tai useampien lakien soveltamisaloilla.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

### Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

### Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, huoltovarmuus, yleinen etu, toimivallat, soveltamisalat, intressit, vertailut, kaivokset, luvat

**ISBN PDF** 978-952-383-048-6

**ISSN PDF**

2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-048-6>

## Jämförelse av intressen som en del av gruvlagens tillståndsprocess

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:26

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Tomi Rinne, Aimo Guttorm, Erkki Hollo, Tommi Kauppila, Pekka Tuomela, Heikki Savikko, Joonas Hokkanen

**Redigerare** Statsrådets kansli (VN TEAS) – statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet

**Utarbetad av** Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Juridisk byrå Aimo Guttorm

**Språk** finska

**Sidantal**

298

#### Referat

Arbetsgruppen undersökte lämpligheten och innehållet i intressejämförelse liksom i vattenlag som en del av gruvtillståndsprocessen. Undersökningen i uppdraget berörde gruvlagens tillämpningsområde med dess gränssnitt. Gruvlagsreformen är enligt uppdraget ett skilt projekt.

Som forskningsfrågor undersökte arbetsgruppen intressejämförelsens rättsliga innehåll, komponenter, metoder, lämplighet vid gruvtillståndsprovning, jämförelseländer och andra forskningsfrågor, med syfte att undvika överlappningar med andra lagar. Statens säkerhet väger över andra intressen.

Arbetsgruppen finner det utmanande att reglera intressejämförelsen i gruvlagen på grund av begränsningarna i lagarnas och förvaltningssektorns tillämpningsområde. Jämförelsen av intressen i gruvlagen skulle kunna tas i beaktande i miljömässiga faktorer i den mån de inte föreskrivs i annan lag. För och nackdelarna med att stifta jämförelsen av intressen i en gruvlag i förhållande till allmänhetens förväntningar ska bedömas av lagstiftaren.

Desutom klagjorde arbetsgruppen hurudan en sådan intresseavvägning, som uppfyller ekonomiska, sociala och miljömässiga pelare för hållbar utveckling, grundlagen och hållbarhetskriterierna för gruvlagen, skulle se ut, om den infördes nu eller i framtiden inom ramen för tillämpningsområdet av gruvlagen eller flera lagar.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

#### Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

#### Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, försörjningstrygghet, allmänintresse, behörighet, kompetens, tillämpningsområde, intresse, jämförelser, gruvor, tillstånd

**ISBN PDF** 978-952-383-048-6

**ISSN PDF**

2342-6799

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-048-6>

## Comparison of interest as part of the mining permit procedure

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:26

<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Author(s)</b>	Tomi Rinne, Aimo Guttorm, Erkki Hollo, Tommi Kauppila, Pekka Tuomela, Heikki Savikko, Joonas Hokkanen		
<b>Editor(s)</b>	Prime Minister's Office (VNTEAS) – Government's analysis, assessment and research activities		
<b>Group author</b>	Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Law Office Aimo Guttorm		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	298

---

#### Abstract

The research team examined the suitability and content of a comparison of interests as in the Water Act as part of the mining permit process. The study was defined within the scope of the Mining Act with its interfaces. The Mining Act reform is separate from the study.

As research questions, the research team clarified the legal content, elements and methods of the interest comparison, comparator countries and other research questions, with the aim to avoid duplication with other regulations. State security outweighs other interests.

The research team finds it challenging to regulate the comparison of interests in the Mining Act due to the restricted scope of the laws and administrative boundaries. The comparison in the Mining Act could take into account environmental factors of mining to the extent not provided for in other law. The benefit and minuses of adjusting the comparison in the Mining Act in relation to public expectations will be assessed by the legislator.

Though, in response to research questions, the research group clarified the content of comparison of interest meeting the economic, social and environmental pillars of sustainable development, the Constitution and the sustainability criteria for the Mining Act if introduced now or in the future within the scope of the Mining Act or several acts.

This publication has undergone an external scientific review.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, security of supply, public interest, authority, competence, scope, interests, comparisons, mines, permits

---

**ISBN PDF** 978-952-383-048-6 **ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-048-6>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	11
<b>1 Tausta</b> .....	12
1.1 Selvityksen tavoitteet.....	12
1.2 Vanhan ja nykyisen kaivoslain päätöksentekojärjestelmät.....	14
1.2.1 Vanha kaivoslaki, kaivosoikeus ja kaivospiiri.....	14
1.2.2 Nykyinen kaivoslaki.....	15
1.3 Kaivostoiminnan edellyttämät päätökset muussa lainsäädännössä.....	18
1.3.1 Perustuslaki ja elinkeinon harjoittamisen oikeus.....	18
1.3.2 Kaivostoiminta EU:n sääntelyssä.....	19
1.3.3 Kaivostoiminnan lupapäätökset.....	21
1.4 Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi.....	27
1.4.1 Toimivuusselvitykset.....	27
1.4.2 Vihervuoren selvitys.....	29
1.4.3 Kansalaisaloite ja talousvaliokunnan mietintö.....	32
1.4.4 Marinin hallitusohjelma ja hallituksen toimintasuunnitelma.....	34
<b>2 Asiantuntijoiden kuuleminen</b> .....	38
2.1 Webropol-kysely intressiryhmille.....	38
2.2 Asiantuntijahaastattelut.....	42
<b>3 Luonnonvarasääntely</b> .....	44
3.1 EU-toimivalta ja kansallinen toimivaltajako.....	44
3.1.1 EU:n toimivalta.....	44
3.1.2 Ministeriöiden toimivaltajako lain säätämässä.....	47
3.1.3 Viranomaisten toimivaltajako lain soveltamisessa.....	53
3.2 Kansainvälinen oikeus.....	59
3.2.1 Maailman kauppajärjestö (WTO).....	59
3.2.2 Ympäristö ja luonnonvarat.....	62
3.2.3 Kestävä kehitys.....	65
3.2.4 Ilmastopöytäkirjat.....	67
3.2.5 Bilateraalit kauppasopimukset.....	70
3.2.6 KP-sopimus ja vastaavat sopimukset.....	71
3.3 Suomen luonnonvarasääntely.....	75
3.3.1 Oikeudet luonnonvaroihin.....	75
3.3.2 Ympäristöoikeudellinen luonnonvarasääntely.....	76
3.4 Mineraalien omistus.....	83
3.4.1 Maanomistajan oikeuksien ulottuvuus.....	83
3.4.2 Oikeus kaivoskivennäisiin.....	85

<b>4</b>	<b>Suojattavat intressit Suomen kaivoshankkeissa</b>	87
4.1	Perustuslaissa suojattavat intressit	87
4.1.1	Omaisuuuden suoja	89
4.1.2	Elinkeinovapaus	92
4.1.3	Vastuu ympäristöstä	94
4.1.4	Kunnallinen itsehallinto	96
4.1.5	Saamelaiden kielen ja kulttuurin suoja	97
4.2	Kaivoslaissa suojattavat intressit	101
4.2.1	Kaivostoimintaa puoltavat intressit	101
4.2.2	Haitankärsijöiden intressit	105
4.3	Vesilaissa suojattavat intressit	110
4.3.1	Intressivertailun systemaattinen sijoittuminen lainsäädäntöön	110
4.3.2	Vesilain intressivertailujärjestelmän synty ja kehitys	111
4.3.3	Voimassa oleva vesilaki	112
4.3.4	Intressivertailun sisältötekijät	113
4.3.5	Luvanmyöntämisestä	117
4.4	Lunastuslaissa suojattavat intressit	118
4.4.1	Lunastuskelpoiset oikeudet ja rajoitukset	118
4.4.2	Yleisen tarpeen intressit	119
4.4.3	Omaisuudensuojaintressi	122
4.5	Kaavoituksessa suojattavat intressit	123
4.5.1	Tavoitesäännökset suhteessa kaivoslakiin	123
4.5.2	Kaavoituksen ja kaivoslain intressien erot	123
4.5.3	Kuntakaavoituksen huomioon ottaminen	125
4.5.4	Huoltovarmuus	127
4.5.5	Tarkoituksenmukaisuus ja oikeusharkinta kaavoituksessa	128
4.5.6	Kaavan ja kaivoksen perustamisen edellyttämät selvitykset	131
4.5.7	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaava	132
4.6	Vesienhoitolainsäädännössä suojattavat intressit	134
4.6.1	Vesienhoitosäätely EU:ssa	134
4.6.2	Vesienhoitosäätely Suomessa	136
4.6.3	Kaivoslain asema ja soveltamisala	139
4.7	Luonnonsuojelulainsäädännössä suojattavat intressit	140
4.7.1	Kaivoslain luonnonsuojeluvirtaukset	140
4.7.2	Luonnonsuojelulain nojalla suojattavat intressit	144
4.7.3	Luonnonsuojelu muissa laeissa	147
4.8	Ilmasto sekä hiilijalan- ja kädenjäljet	151
4.8.1	Kansainvälinen ja EU:n ilmastopoliittinen ohjaus	151
4.8.2	Suomen ilmastopoliittika	152
4.9	Ympäristönsuojelulaki	152
<b>5</b>	<b>Intressivertailun nykytilanne</b>	153
5.1	Perustuslain oikeushyviin sisältyvien intressien yhteensovitus ja tulkintakäytäntö	153
5.1.1	Perusoikeuksien säätäminen	153



5.1.2	Perusoikeussuojan intressien ulottuvuus .....	154
5.1.3	Perusoikeussuojan intressit soveltamistasolla .....	154
5.1.4	Suojattavat perusoikeusintressit kaivostoiminnan näkökulmasta .....	155
5.1.5	Perusoikeudet kaivoslaissa .....	156
5.2	Vesilain intressivertailua .....	160
5.2.1	Sanottava loukkaus yleiselle tai yksityiselle edulle .....	160
5.2.2	Ehdoton este .....	161
5.2.3	Vesilain luontotyypit sekä luonnonsuojelulain luontotyypit ja lajit .....	161
5.2.4	Intressivertailun lupakynnys .....	162
5.2.5	Intressivertailun hyödyt ja menetykset yleiseltä kannalta .....	162
5.2.6	Intressivertailun yksityiset hyödyt ja menetykset .....	163
5.2.7	Kaavoituksen merkitys vesilain intressivertailussa .....	163
5.2.8	Vesienhoito ja merenhoito intressivertailussa .....	164
5.2.9	Oikeuskäytäntöä .....	165
5.3	Lunastuslain intressivertailua .....	166
5.3.1	Yleistä tarvetta vastaava intressi .....	167
5.3.2	Vaihtoehtoedellytys .....	171
5.3.3	Lisävaatimukset yksityisoikeudelliselle yhteisölle .....	172
5.3.4	Yleiselle edulle saatavan hyödyn vertailu yksityiselle edulle koituvaan haittaan .....	173
5.3.5	Oikeuskäytäntöä yleisen tarpeen arvioinnista .....	173
5.4	Kaavoituksen intressiharkinta .....	174
5.4.1	Kunnan oikeus päättää alueensa maankäytöstä .....	174
5.4.2	Kaivoksen YVA ja kaavoitus .....	174
5.4.3	Kaavoituksen käynnistäminen .....	175
5.4.4	Kaavoituspäätös .....	175
5.4.5	Kaivoksiin liittyvä valitusoikeus .....	175
5.4.6	Intressivertailu kaavoituksessa .....	177
5.4.7	Oikeuskäytäntöä .....	177
5.5	EU-johdannaisten intressien vertailua .....	177
5.5.1	Primaarioikeus .....	177
5.5.2	Luonto- ja lintudirektiivit .....	182
5.5.3	Kaivoksiin liitännäinen EU-tason jäte- ja ympäristövaikutussäätely .....	186
5.5.4	Kaivoksiin liitännäisiä EU:n muita sääntelyintressejä .....	190
5.6	Intressien vaikutus, ennakoitavuus ja muutospainetta kaivoslain päätöksenteossa .....	194
5.6.1	Lupajärjestelmä .....	194
5.6.2	Varausilmoitus .....	196
5.6.3	Malminetsintälupa .....	198
5.6.4	Kaivoslupa ja kaivosalueenlunastuslupa .....	200
5.6.5	Kaivoslakiin kohdistuvasta kritiikistä .....	200
5.6.6	Maisema ja maankäyttö .....	201
5.6.7	Intressivertailu ja kaavoitus .....	202
5.6.8	Intressivertailu ja EU-oikeus .....	203
5.6.9	Intressivertailu ja poronhoito .....	204
5.6.10	Maanomistajien ja elinkeinojen asema intressivertailussa .....	204

<b>6</b>	<b>Intressivertailusäännökset vertailumaissa</b>	<b>210</b>
6.1	Intressivertailu Ruotsissa	210
6.1.1	Ruotsin kaivoslainsäädäntö	210
6.1.2	Ruotsin kaivoslain järjestelmä	211
6.1.3	Malminetsintä	211
6.1.4	Kaivostoiminta ja kaivoslupa-alueen määrääminen	213
6.1.5	Oikeudet alueisiin ja korvaukset	214
6.1.6	Intressivertailusta	214
6.2	Intressivertailu Norjassa	218
6.2.1	Norjan kaivoslainsäädäntö	218
6.2.2	Kaivoslain järjestelmä	219
6.2.3	Malminetsintä	219
6.2.4	Kaivostoiminta	221
6.2.5	Intressivertailu kaivannaistoiminnan yhteydessä	222
6.3	Intressivertailu Saksassa	225
6.3.1	Liittovaltion kaivoslainsäädäntö	226
6.3.2	Oikeutusperusteet	227
6.3.3	Ympäristö- sekä kaivannaisjättesäätelyn ja kaivossäätelyn suhde	231
6.3.4	Kaivos- ja vesiasioiden yhteiskäsittely	233
6.3.5	Yhteenveto	233
6.4	Intressivertailu Itävallassa	233
6.4.1	Yleisrakenne	233
6.4.2	Kaivostoimintaa varten tarvittavat oikeudet	235
6.4.3	Kaivostoimintasuunnitelmat ja kaivoslupa	237
6.4.4	Ympäristöllisten valvontajärjestelmien suhde kaivossäätelyyn	239
6.4.5	Yhteenveto	241
6.5	Intressivertailu Australiassa	241
6.5.1	Liittovaltio ja osavaltiot	241
6.5.2	Etelä-Australia	242
6.5.3	Länsi-Australia	245
6.6	Intressivertailu kansainvälisissä investointisuoja sopimuksissa	249
6.6.1	Kansainvälinen ja EU:n kehitys	249
6.6.2	Kuntatason sopimukset	249
6.6.3	Kaivostoiminnan kannalta relevantit sopimukset	250
6.6.4	CETA-sopimus	251
6.6.5	Intressivertailu ja investointisuoja	253
6.7	Intressivertailu ja KP-sopimus	255
6.7.1	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus	255
6.7.2	KP-sopimuksen 27 artiklan soveltamiskäytännöstä	256
<b>7</b>	<b>Intressit kaivoslain päätöksenteossa</b>	<b>259</b>
7.1	Kaivoslain ja muun lainsäädännön soveltamisalat	259
7.2	Viranomaisten toimivalta	259
7.3	Intressien arvottaminen	260

7.3.1	Intressien ryhmittely, priorisointi ja painotus.....	260
7.3.2	Intressien yhteismitallistaminen .....	261
7.3.3	Intressien yhteensovittaminen .....	262
7.4	Kaivoslain mahdollisia muutostarpeita .....	262
7.4.1	Yleistä kaivoslain muutostarpeesta.....	262
7.4.2	Intressivertailun sisällyttäminen kaivoslakiin.....	263
<b>8</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	<b>268</b>
8.1	Yhteenvedo johtopäätöksistä .....	268
8.2	Vastaukset tutkimuskysymyksiin.....	271
8.2.1	Intressivertailun oikeudellinen sisältö .....	271
8.2.2	Intressivertailun osatekijät .....	273
8.2.3	Intressien vertailutavat.....	276
8.2.4	Vesilain intressivertailun soveltuvuus kaivoslain lupaharkinnassa.....	278
8.2.5	Intressivertailu verrokki­maissa .....	281
8.2.6	Kokemuksia kaivostoimintaan kohdistuvasta intressivertailusta.....	282
8.2.7	Intressivertailun sovittaminen kaivostoiminnan lupaharkintaan.....	283
8.2.8	Muutokset lupaprosessiin .....	284
8.2.9	Vaikutukset viranomaistyöhön .....	288
8.2.10	Lisävaatimukset lupahakemukselle.....	289
8.2.11	Suhde kauppasopimusten investointisuo­jamekanismeihin .....	290
8.2.12	Moninkertaisen intressivertailun välttäminen .....	290
	<b>Lähteet</b> .....	<b>293</b>

## ESIPUHE

Kaivostoiminnalla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Samalla kaivoshankkeilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja ne saattavat vaikuttaa lähialueiden maankäyttöön sekä elinkeinotoiminnan harjoittamismahdollisuuksiin. Erilaisten intressien kokonaisvaltainen tarkastelu ja yhteensovittaminen voimassaolevan lainsäädännön puitteissa on osoittautunut haastavaksi. Eri yhteyksissä on nostettu esiin intressivertailun mahdollisuudet yksittäisen kaivoshankkeen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden punninnan työkaluna.

Hankkeen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun perustuvan intressivertailun sisällyttäminen nykyiseen lainsäädäntöön, jossa kaivostoiminta sijoittuu usean eri lain soveltamisalaan, on haastavaa. Lainsäädännön kehittymismahdollisuuksien arvioimiseksi on ollut tarve selvittää intressivertailun soveltuvuutta kaivostoiminnan hyväksyttävyyden arviointiin ja sen suhdetta voimassaolevaan lainsäädäntöön ja sen ohjausmekanismeihin. Käsillä oleva selvitys pyrkii osaltaan vastaamaan tähän.

Olennaista on muodostaa intressivertailun eri ulottuvuuksista kokonaisnäkemys ja käsillä oleva tutkimus on yksi osa tätä kokonaisuutta. Selvitys avaa näkökulman intressivertailun sisältöön, mahdollisuuksiin ja oikeudellisiin rajoihin kaivoslain puitteissa. Vaikka valittua näkökulmaa voi pitää osin riittämättömänä ja lähestymistapaa osin kritiikille alttiina, se kuitenkin haastaa meitä syvällisempään keskusteluun lainsäädännön systeemisistä rajoitunnoista, ympäristöllisten lupien ja lupaharkinnan alasta sekä siitä, mihin suuntaan lainsäädäntöä olisi kokonaisuutena tarkoituksenmukaista kehittää.

Intressivertailu kaivoslupaprosessin osana -tutkimuksen toteutti Ramboll Oy:n johtama konsortio osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa. Tutkimushankkeen ohjausryhmään kuuluivat Jari Salila (OM), Jaana Junnila (YM), Pasi Kallio (YM), Riikka Aaltonen (TEM), Katri Lehtonen (TEM) ja Mika Honkanen (TEM), joka toimi ryhmän puheenjohtajana.

Mika Honkanen

Maaliskuu 2022

# 1 Tausta

## 1.1 Selvityksen tavoitteet

Kaivoslain uudistamiseen liittyvissä selvityksissä on noussut esiin tarve tarkastella intressivertailun mahdollista soveltuvuutta ja tarvetta kaivostoiminnan lupaprosesseissa. Tämä seikka nostettiin esiin Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön teettämän kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevassa selvityksessä.<sup>1</sup> Selvityksessä todettiin, ettei kaivoslain mukaisissa lupaprosesseissa ole varsinaista intressivertailua, joskin tällaisia elementtejä kaivoslain mukaisesta lupaharkinnasta löytyy.

Nykyinen kaivoslain sääntely rakentuu oikeusharkinnan varaan ja lupaharkinnassa keskeiseksi tekijäksi muodostuu niin kutsuttujen ehdottomien esteiden tarkastelu. Intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä on käsitelty myös talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 7/2020 vp) koskien kaivoslain muuttamista koskevaa kansalaisaloitetta (KAA 7/2019 vp). Kansalaisaloitteessa ehdotetaan intressivertailun käyttöönottoa osaksi kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Mietinnössään talousvaliokunta katsoo, että intressivertailun käyttöönotto olisi suuri periaatteellinen muutos lupaharkintaan, mutta valiokunta pitää perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivosluvan lupaharkinnassa. Lupaharkintaan merkittävästi vaikuttavan mekanismin mahdollinen käyttöönotto edellyttää huolellisia selvityksiä sen toimivuudesta ja selvityksiä siitä, millaisia vaikutuksia uudella, erilaisten intressien keskinäiseen punnintaan perustuvan luvan myöntämisen edellytyksellä olisi.

Tässä hankkeessa on tuotettu tietoa tämän päätöksenteon tueksi mm. seuraavilta osin:

1. intressivertailun oikeudellinen sisältö ja tekijät, joita varsinkin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa viranomaisen olisi intressivertailua koskevassa harkinnassa otettava huomioon. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu tapoja, joilla erilaisia intressejä olisi mahdollista vertailla keskenään.
2. vesilain mukaista lupaharkintaa koskeva sääntelyä on tarkasteltu erityisesti sen sisältämän intressivertailun osalta ja arvioitu kyseisen sääntelyn kokemusten valossa mekanismin sovellettavuutta ja toimivuutta kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa.

<sup>1</sup> Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.

3. verrokkimaiden luonnonvarasääntelyyn liittyviä lupamenettelysäännöksiä on tarkasteltu. Tähän liittyen on selvitetty, onko verrokkimaissa käytössä intressivertailuun liittyviä elementtejä osana paikallista lupaharkintaa ja jos on, niin millä tavoin niitä sovelletaan.
4. intressivertailuelementin liittämistä kaivoslain mukaisiin prosesseihin on arvioitu. Lisäksi on tarkasteltu tällaisen mahdollisen muutoksen
  - vaikutuksia viranomaistyöhön
  - edellyttämiä hakemukseen liitettäviä selvityksiä ja niiden tuottajatahoa tai -tahoja
  - tuomia muita muutoksia, myös itse lupaprosessiin.
  - lupaharkinnan ennakoitavuuden epävarmuutta lisääviä vaikutuksia.

Kaivostoiminnan lupamenettelyitä tarkasteltaessa on huomattava, että kaivostoiminta edellyttää tyypillisesti kaivoslain mukaisten lupien lisäksi myös useiden muiden lakien mukaisia luparatkaisuja. Näitä ovat mm. aina tarvittava intressiharkinnasta riippumaton ympäristölupa ja erilaiset kemikaali- ja muuhun turvallisuuteen liittyvät luvat sekä intressiharkintaa sisältävä vesilain mukainen lupa. Ympäristölupahakemuksen ja -lupamenettelyn taustalla on useimmiten myös YVA-prosessi, jossa arvioitavaksi tulee mm. sosiaaliin vaikutuksiin liittyviä seikkoja, joita ei varsinaisesti käsitellä itse ympäristölupamenettelyssä. Merkittävä asema on myös kaavoitusta ja luonnonsuojelua koskevilla säädöksillä ja niihin perustuvilla menettelyillä ja ratkaisuilla. Hankkeesta riippuen keskeinen merkitys saattaa olla myös ydinenergiain mukaisilla ratkaisuilla.

Arvioitaessa kaivoslain lupaharkintasääntelyn tarkistamisen tarvetta, kiinnitetään huomiota myös muiden lakien lupaharkintasääntelyyn ja näiden muodostamaan kokonaisuuteen. Myös viranomaisten toimivalta sekä lupaprosessien keskinäinen suhde ja järjestys otetaan huomioon.

Selvityksessä otetaan huomioon moninkertaisen työn välttämiseksi mahdolliset toteutamisratkaisut, jos samaan hankkeeseen kohdistuu myös muusta lainsäädännöstä johtuvaa intressivertailua. Pällekkäisyyksien välttämiseksi on selvitettävä, mitä kaivoslain mukaisessa intressiharkinnassa voidaan ottaa huomioon. Vastaavasti on selvitettävä, mitä ei voida ottaa huomioon vaan tulisi jättää ratkaistavaksi muun lain mukaisessa intressiharkinnassa tai menettelyssä. Pällekkäisyyksien välttäminen on tärkeää myös siksi, ettei eri lakien mukaisessa samoja intressejä sisältävissä intressiharkinnoissa päädyttäisi lakien erilaisista tavoitteista ja päätöksentekijöiden painotuksista johtuen päinvastaisiin lopputuloksiin.

Selvityksessä etsitään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mikä on intressivertailun oikeudellinen sisältö?
- Mitä tekijöitä viranomaisen tulisi intressivertailua koskevassa harkinnassa huomioida?
- Millaisilla eri tavoilla eri intressejä voidaan verrata keskenään?
- Vesilain sisältämän intressivertailun käytäntö ja kokemukset. Miten nämä käytännöt soveltuisivat kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan?
- Onko intressivertailu käytössä verrokkimaissa luonnonvarasääntelyssä? Minkälaisia kokemuksia on erityisesti Pohjoismaista ja muualta Euroopasta?
- Minkälaisia kokemuksia kaivostoimintaan kohdistuvasta intressivertailusta on?
- Miten intressivertailu voitaisiin sovittaa kaivostoiminnan lupaharkintaan?
- Mitä muutoksia intressivertailu toisi lupaprosessiin?
- Millaisia vaikutuksia tällaisen elementin lisääminen toisi viranomaistyöhön?
- Mitä sisällöllisiä lisävaatimuksia intressivertailu asettaisi lupahakemukselle, ja mikä tai mitkä tahot tarvittavia aineistoja tuottaisivat?
- Voiko intressivertailu ja sen lupaharkintaan tuoma epävarmuustekijä olla riski kauppasopimukseen liittyvien investointisuojojamekanismien kannalta, ja jos voi olla, miten intressivertailu ja investointisuoja olisivat yhteensovitettavissa riskin poistamiseksi?
- Miten yksittäisen kaivoshankkeen edellyttämiin eri lupaprosesseihin liittyvät intressivertailut olisivat yhteensovitettavissa, jotta vältettäisiin moninkertaista intressivertailua?

Luvussa 2 tehdään selkoa kyselyistä ja haastatteluista, luvussa 3 toimivaltarajauksista, EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden merkityksestä sekä luonnonvaraoikeudesta ja mineraalien omistuksesta, luvussa 4 ryhmitellään intressit eri laeissa, luvussa 5 tarkastellaan intressivertailuja, lukuun 6 sisältyvät maavertailut, luvussa 7 tiivistetään kaivoslakiin kuuluvat intressit ja esimerkkimuutos lakiin. Luvussa 8 kerrotaan johtopäätökset.

## 1.2 Vanhan ja nykyisen kaivoslain päätöksentekojärjestelmät

### 1.2.1 Vanha kaivoslaki, kaivosoikeus ja kaivospiiri

Vanhan kaivoslain (503/1965) mukainen kaivosviranomainen oli Työ- ja elinkeinoministeriö (aiemmin Kauppa- ja teollisuusministeriö, KTM). Ministeriö toimi lupaviranomaisena ja suoritti kaivoslain mukaista valvontaa sekä ylläpiti kaivoslaissa säädettyä kaivosrekisteriä. Ministeriöllä oli apunaan kaivoslautakunta kaivosasioiden periaatteellista laatua olevien ja laaja-alaisten kysymysten käsittelyyn. Vanhan kaivoslain aikana kaivosten turvallisuuden

ja kaivoskivennäisten hyödyntämisen valvonnasta vastasi silloinen Turvatekniikan keskus, nykyinen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Kaivosturvallisuus käsitti yleisen kaivosturvallisuuden lisäksi mm. kaivosten nostolaitteiden valvonnan. Turvatekniikan keskuksen tehtävänä oli myös valvoa, ettei kaivoskivennäisten hyödyntämisessä harjoiteta ilmeistä tuhlausta.

Vanhan kaivoslain nojalla myönnettiin kaivoskivennäisten etsintää ja etuoikeutta varten valtaus ja kaivoskivennäisten hyödyntämistä varten kaivosoikeus. Valtauksia jatkettiin vanhan kaivoslain kumoamisen jälkeen malminetsintäluvilla. Nykyinen kaivostoiminta Suomessa perustuu lähes yksinomaan vanhan kaivoslain mukaisiin kaivosoikeuksiin, jotka pysytettiin voimassa uudessa kaivoslaissa. Vanhan kaivoslain mukaisella kaivosoikeudella työ- ja elinkeinoministeriö myönsi oikeuden kaivoskivennäisten hyväksi käyttämiseen kaivospiirin alueella. Kaivosoikeus oli samalla myös lunastuslupa ja kaivospiirimääräyksen jälkeen maanmittaustoimisto järjesti lunastustoimituksen. Nykyisen kaivoslain voimassa ollessa on myönnetty kaivoslupa vain yhdelle kaivokselle (Keliber Syväjärvi), eikä tämäkään kaivos ole toiminnassa toistaiseksi. Muutamia vähäisiä vanhan kaivoslain aikana toimintansa aloittaneiden kaivosten aluelaajennuksia on myönnetty uuden kaivoslain pohjalta.

Kaivospiiriin sisältyy käyttöalue ja usein apualueita. Kaivoskivennäisiä saa hyödyntää vain käyttöalueella. Kaivospiirin haltijalla oli ja on rajoittamaton käyttöoikeus käyttöalueella sekä apualueista teollisuus-, varasto-, jäte- ja asuntoalueilla. Rajoitettu käyttöoikeus oli ja on johtoalueilla, teillä ja muilla kuljetusväylillä. Vanhan kaivoslain nojalla rikastamo ei eksplisiittisesti kuulunut kaivokseen, mutta jo rakennettujen rikastushiekka-altaiden laajentamiseksi on laajennettu kaivospiiriä lunastusoikeuden sisältävällä kaivosoikeudella, vaikka alkuperäinen kaivostoiminta oli päättynyt ja rikastamossa rikastettiin kaivoskivennäisiä muista kaivospiireistä.

## 1.2.2 Nykyinen kaivoslaki

### Kaivoslupa ja kaivosalue

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) sääntelee kallioperässä esiintyvien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin (marmori ja vuolukivi) etsintää ja hyödyntämistä. Lisäksi kaivoslaki sääntelee maaperässä esiintyvän kullan huuhtontaa valtion maalla. Esiintymän valtauksen sijaan puhutaan malminetsinnästä, kaivoskivennäisten sijaan malmista tai kaivosmineraalista ja konsessiotyyppisen ministeriön myöntämän kaivosoikeuden (sisälsi lunastusluvan) sijaan kaivosluvasta ja kaivosaluelunastusluvasta. Kaivoslupa antaa oikeuden hyödyntää muitakin kaivosalueella olevia kaivosmineraaleja kuin mitä siellä otaksutaan olevan. Kaivosluvalla luvutetaan kaivos. Kaivosluvassa annetaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi



tarpeelliset määräykset, jotka siirtymäsäännösten mukaisesti on annettu myös vanhan kaivoslain mukaan perustetuille kaivoksille. Määräyksiä päivitetään määräajoin.

Kaivoslain 5.1 §:n 3 kohdan mukaan kaivoksella tarkoitetaan avo- ja maanalaista louhosta, jossa louhitaan kaivosmineraaleja, sekä louhintaan välittömästi liittyviä rakenteita, laitteistoja ja laitteita. Kaivokseen kuuluvat maanalaisen kaivoksen ja louhoksen lisäksi myös louhintaan välittömästi liittyvät maanpinnalla ja maanpinnan alapuolella olevat rakenteet, laitteistot ja laitteet, esimerkiksi tuuletus- ja vedenpoistolaitteet, nostolaitokset ja nostokuilut, terassit sekä ajorampit, -väylät ja -tiet (HE 273/2009 s. 74). Myös kaivosalueella oleva rikastamo on nykyisen kaivoslain nojalla osa kaivosta. Vanhan kaivoslain käyttöalueet vastaavat kaivosaluetta sillä poikkeuksella, että rikastamo ja muut teollisuusalueet sekä jätealueet eivät enää voi sijaita apualueella vaan kaivosalueella. Uuden kaivoslain apualueisiin (käyttö- ja muu oikeus, kaivoslain 19, 20.2, 21, 49.2, 77.1 ja 84.3 §) eivät sisälly vanhan kaivoslain apualueet vaan niihin sovelletaan kumotun kaivoslain 22.4 §:ää (181.1 §). Uusi kaivoslaki ei muuttanut vanhojen kaivospiirien käyttö- ja apualueita eikä niihin liittyviä oikeuksia.

### **Kaivosaluelunastuslupa ja kaivosturvallisuuslupa**

Valtioneuvosto voi myöntää luvan käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivostoimintaa varten (kaivosalue, vanhassa kaivoslaissa kaivospiiri), jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima. Vanhan kaivoslain mukaiseen kaivosoikeuteen sisältyi jo käyttöoikeuden lunastusoikeus. Maanmittaustoimiston suorittamassa kaivostoimituksessa lunastetaan kaivosluvan haltijalle tulevat käyttö- ja muut oikeudet alueisiin, määrätään korvaukset ja tehdään tarvittavat kiinteistotekniset toimenpiteet.

Kaivosturvallisuus perustuu kaivostoiminnan harjoittajan johtamisjärjestelmälle asetettuihin vaatimuksiin ja kaivosturvallisuusluvan nojalla tapahtuvaan ennakko- ja jälkivalvontaan. Kaivosturvallisuuslupa edellytetään uusille kaivoksille ja eräille vanhojen kaivosten laajennuksille.

### **Malminetsintä**

Nykyisen kaivoslain mukaan alustavaa malminetsintää on mahdollista tehdä etsintätyönä, joka muistuttaa jokamiehen oikeuksia. Käytännössä etsintätyö käsittää geologisia havaintoja ja mittauksia (esim. lentogeofysiikka) ja vähäistä näytteenottoa.

Malminetsintälupa tarvitaan, jos toiminnasta voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä. Uraanin etsintään vaaditaan aina malminetsintälupa. Käytännössä laajamittaiset malminetsintätoimet tehdään malminetsintäluopin

pohjautuen. Malminetsintälupa antaa etuoikeuden kaivoslupaun, mutta ei oikeutta esiintymän hyödyntämiseen. Vanhassa kaivoslaissa oli käytössä vastaavan kaltainen jaottelu jokamiehen oikeuksiin sisältyvään etsintätöihin ja luvanvaraiseen (valtaus) malminetsintään.

Malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekeillä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (varausilmoitus). Varauksen turvin ei kuitenkaan voi harjoittaa malminetsintäluvanvaraista etsintätöitä ilman maanomistajan lupaa. Varauksen pääasiallinen merkitys onkin etuoikeuden varmistaminen varsinaista malminetsintälupaa varten. Varausaikana hakija voi perehtyä alueesta saatavilla olevaan tietoon (mm. GTK:n geotietojärjestelmä) ja laatia malminetsintälupahakemuksen taroituksenmukaisessa laajuudessa, joka tyypillisesti on huomattavasti suppeampi kuin varausalue.

### Lupaharkinta ja lupaviranomaiset

Lupaharkinta perustuu kaivoslain soveltamisalaan kuuluvaan oikeusharkintaan. Lupaharkinnassa huomioidaan malminetsinnän ja kaivostoiminnan tarpeet ja toisaalta muun muassa kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema, toiminnan vaikutukset; maisemaan, maankäyttöön ja turvallisuuteen, luonnonvarojen säästävä käyttö ja luonnonsuojelu, säteilyturvallisuus sekä erilaisten alueiden käyttötarpeiden yhteensovittaminen. Yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvia haittoja voidaan vähentää ja rajoittaa kaivosluvassa (ja malminetsintäluvassa) annettavilla määräyksillä. Luvan mukaista toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin lupa on lainvoimainen ja vaaditut vakuudet asetettu. Nykyinen kaivoslupaharkinta on huomattavasti laajempi kuin vanhan kaivoslain kaivosoikeuden myöntämisedellytysten harkinta, vaikka luonnonsuojelulakia sovellettiin vanhankin kaivoslain lupaharkinnassa ja ympäristönsuojelusta säädetään edelleen erikseen.

Kaivoslain mukaisena hallinto- ja päätösviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto eli Tukes. Valtioneuvosto päättää kaivosalueenastusluvasta. Tukesissa lupa-asiat ratkaistaan virkamiespäätöksellä virkamiesesittelystä. Kaivosviranomaistehtävät siirtyivät Työ- ja elinkeinoministeriöstä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon (Tukes) nykyisen kaivoslain tullessa voimaan 1.7.2011. Kaivosviranomaisen ratkaisee lupa-asiat ja valvoo lain noudattamista. Kaivosviranomaisen myös valvoo kaivosturvallisuutta sekä ylläpitää kaivosrekisteriä, joskaan tätä velvoitetta ei nykyisessä kaivoslaissa ole säädetty.

Kaivosviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta sijaitsee. Valitusoikeus on kaivoslain 165 §:ssä luetelluilla tahoilla. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa pääsäännön mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainoastaan, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kaivostoimituksessa tehtyihin

päätöksiin muutoksenhaku tapahtuu lunastuslain mukaisesti maa- ja metsätalouden oikeudessa (käräjäoikeus). Vanhassa kaivoslaissa muutoksenhaku tapahtui suoraan korkeimmalle oikeudelle lukuun ottamatta kaivospiiritoimituksessa määrättyjä korvauksia, joihin sai hakea muutosta maa- ja metsätalouden oikeudessa. Valitus korvauksesta ei estä kaivostoiminnan aloittamista.

Valtioneuvoston päätöksestä valitetaan tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 4 §:n ja tuomiopiiriasetuksen (338/2013) mukaisesta hallinto-oikeudesta poiketen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska kaivosaluelunastuslupa ratkaistaan asetuksen (826/2020) 18 §:n mukaisesta valmistelusta valtioneuvoston yleisistunnossa (kaivoslain 163 §, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 8 §). Toisin kuin vanhan hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:ssä säädettiin, enää ei ole erikseen mainittu, että valtioneuvoston päätöksen pitäisi olla lainvastainen. Kaivosaluelunastuslupa on kuitenkin oikeusharkintaa (lailisuusharkinta), ei poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

## 1.3 Kaivostoiminnan edellyttämät päätökset muussa lainsäädännössä

### 1.3.1 Perustuslaki ja elinkeinon harjoittamisen oikeus

Perustuslain (731/1999) 18 §:n elinkeinovapauden mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaan 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. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudella tarkoitetaan mm. omistus- ja käyttöoikeuksia, ml. lupien yhteydessä myönnettävät oikeudet.

Perustuslaissa säädetään lain säätämisestä ja soveltamisesta. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (kaivos- ja muut kaivostoimintaan liitännäiset luvat). Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, *tuomioistuimen* on annettava 106 §:n mukaan etusija perustuslain säännökselle (106 § ei koske hallintoviranomaista). Jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen

säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuinmessä tai muussa viranomaisessa (asetukset jne. väistyvät myös hallintoviranomaisessa ristiriitatilanteissa).

Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (EHOL, 122/1919) 1 §:ssä säädetään henkilöistä, jotka saavat harjoittaa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa. Kaivosmineraalien hyödyntämistä varten perustetuista laitoksista (kaivoksista) säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta säädetään siten kaivoslaissa, minkä lisäksi kaivostoiminnassa on noudatettava kaikkia muitakin kysymykseen tulevia teollisuudenaloja sitovaa lainsäädäntöä.

### 1.3.2 Kaivostoiminta EU:n sääntelyssä

Kaivostoiminta on teollista palvelua, joka kuuluu neljään perusvapauteen (henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen<sup>2</sup> (SEUT) 57 artiklassa EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet palveluiden määritelmästä.

*”Tässä sopimuksessa palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.*

*Palveluihin kuuluu erityisesti:*

- a) teollinen toiminta;*
- b) kaupallinen toiminta;*
- c) käsityöläistoiminta;*
- d) vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta.”*

Perustamissopimuksen nojalla on annettu direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiivi), joka kieltää syrjinnän EU:n sisällä. Palvelujen tarjoamisesta annettussa laissa (1166/2009) asetetaan lupahakemukselle käsittelyaika ja viitataan palveludirektiivin ohella elinkeinon harjoittamisesta annetun lakiin. Lähtökohtana on kilpailuoikeus, mutta *välttämätön* yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai ympäristön suojeluun liittyvä syy oikeuttaa kansallisesti rajoituksiin (16 artikla). Sen lisäksi 16 artiklassa on mm. oikeasuhteisuuden vaatimus.

<sup>2</sup> EUVL 26.10.2012 C 326.

SEU 2 a-e artiklojen ja SEUT 191 artiklan perusteella kaivostoiminta ei kuulu EU:n yksinomaiseen tai jaettuun toimivaltaan, vaikka EU:n toimivaltaan kuuluvat kaivosteollisuuden tukitoimet (SEUT 2 ja 6 artikkelit, SEU 2 a ja 2 e artikkelit). Tämä ei syrjäytä kansallista toimivaltaa mm. kaivosalalla (SEUT 2(5) artikla). SEUT 2(6) toimivallan laajuuden ja 191 artiklan perusteella ympäristötavoitteisiin kuuluu luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö, vaikka jäsenvaltio itse päättääkin kaivoslainsäädännöstään ja luonnonvarojensa käytöstä. SEUT 191 artiklassa säädetään EU:n ympäristöpolitiikasta (C 326/132). SEUT-sopimus on primaarioikeutta, jonka nojalla EU:n neuvosto, parlamentti ja komissio hyväksyvät sekundäärioikeutta (direktiivit, asetukset, päätökset), SEUT 288 artiklassa (C 326/172) säädetään:

*”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.*

*Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.*

*Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä.*

*Suosituksiset ja lausunnot eivät ole sitovia.”*

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät säännöksistä enemmistöpäätöksinä. Neuvosto vahvistaa vain yksimielisesti etupäässä verotuksellisia säännöksiä, kaavoitukseen vaikuttavia toimenpiteitä, vesivarojen saatavuuteen vaikuttavia toimenpiteitä sekä maankäyttöön (pl. jätehuolto) vaikuttavia toimenpiteitä (SEUT 192 artikla). Kaivostoiminnasta säädetään YVA-direktiivissä (avokaivosten ympäristövaikutukset on arvioitava) sekä kaivannaisteollisuuden jätedirektiivissä 2006/21/EY, jolla vapautettiin kaivostoiminnan jätteet kaatopaikkadirektiivin 1999/31/EY soveltamisalasta ja säädettiin myös rikastushiekka-altaista (KOM(2003)319).

Kaivoslailla (621/2011) on pantu täytäntöön EU-oikeudesta vain YVA-direktiivit. Kaivostoiminnasta ei säädetä IE-direktiivissä 2010/75/EU. SEVESO III-direktiiviä 2012/18/EU ei sovelleta mineraalien hyödyntämiseen maanalaisissa kaivoksissa ja avolouhoksissa eli etsintään, louhintaan ja prosessointiin. Sen estämättä SEVESO III-direktiiviä sovelletaan kaivosjätteen käsittelylaitoksiin ja niiden altaisiin sekä patoihin, joissa esiintyy vaarallisia aineita.<sup>3</sup> EU-oikeus ilmenee Suomessa kaivannaisjäte-, YVA- ja SEVESO-säätelyn välityksellä. EU ei säädiä kaivostoiminnan kaivos- tai ympäristöluvista.

<sup>3</sup> Suomi ei ole pannut SEVESO-direktiiviä täytäntöön kaivoslailla. Se on komissiolle ilmoittanut panneensa direktiivin täytäntöön kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) lisäksi mm. valtioneuvoston asetuksella räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015) ja valtioneuvoston asetuksella räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta (685/2015).

### 1.3.3 Kaivostoiminnan lupapäätökset

#### Kaivoslain ja muiden lakien nojalla ratkaistavat luvat

Kaivostoiminta edellyttää ajallisesti ensin kaivoslain (621/2011) 45-46 ja 50 §:n edellytykset täyttävää malminetsintälupaa ja sitten kaivoslain 45-48 ja 50 §:n edellytykset täyttävää kaivoslupaa. Lisäksi tarvitaan kaivoslain 49 §:n edellytykset täyttävä kaivosaluelunastuslupa. Kaivoslaissa ei ole säädetty edellytysuhteista muihin lakeihin muuten kuin että kaivostoiminnan on kaivoslain 47.4 §:n mukaan perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Kaivoslain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa sovelletaan erämaalakia, poronhoitolakia ja maastoliikennelakia noudattaen myös luonnonsuojelulakia (ns. läpäisyvaikutus). Ympäristönsuojelulakia ja kaivannaisjäteasetusta, vesilakia, kemikaaliturvallisuuslakia, maankäyttö- ja rakennuslakia, säteilylakia, ydinenergialakia sekä patoturvallisuuslakia sovelletaan erillisissä muiden toimivaltaisten viranomaisten menettelyissä. Näiden lakien mukaisessa päätöksenteossa kaivosviranomaisella ei ole toimivaltaa, vaikka kaivoslaissa viitataan kaivoslain perusteluista ja säädösmuutoksista poiketen mm. patoturvallisuuslain (494/2009) soveltamiseen (kumotun kaivoslain 57 §:ään sisältyi patoturvallisuus).

Kaivostoimintaa sääntelevät lait ja luvat liittyvät monin tavoin toisiinsa. Eri menettelyihin ei liity intressien vertailua vesilain lupaharkintaa lukuun ottamatta. Lupia edeltävässä kaavoituksessa on otettava kaavojen sisältövaatimusten mukaisesti huomioon monia erisuuntaisia intressejä, joilta osin kaavoitus on yhteensovittavaa. Lakien noudattaminen sinänsä toteuttaa lainsäätäjän määrittelemiä yleisiä ja yksityisiä intressejä ilman, että niitä kaivoslain lupaharkinnassa soveltamistasolla punnitaan uudelleen haittoina tai hyötyinä.

Palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, kilpailuoikeuteen, kaivannaisjätteisiin, rikastushieka-altaisiin, luonnonsuojeluun ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyy EU-oikeudellisia ulottuvuuksia, joiden osalta EU-oikeus voi asettaa rajoituksia intressien vertailulle. Kaivostoiminta on komission lausuntokäytännössä ja Suomen viranomais- ja oikeuskäytännössä katsottu poikkeuksia kaivoksille myönnettäessä yleisen edun mukaiseksi. Myös pääsyllä EU:n yhteisen strategian mukaisiin kriittisiin mineraaleihin voi olla merkitystä "etukorissa", jotta intressivertailun edut eivät poikkeaisi mm. komission lausuntojen mukaisesta yleisestä edusta.

#### Ympäristö- ja vesilupa-asiat sekä kaivannaisjätteet

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan ja vesistön tai ns. pienvesien pilaantumiseen vaaraa aiheuttavaan jätevesien johtamiseen tarvitaan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukainen ympäristölupa (YSL 27 §, liite 1, taulukko 2, kohta 7).

Lupavelvollisuus on kansallinen eikä liity ns. IE-direktiiviin 2010/75/EU<sup>4</sup>. Räjätysten päätöt (tärinä, typpipitoiset kuivatusvesipäästöt, melu) kuuluvat myös ympäristönsuojelulain soveltamisalaan, samoin jätelain (646/2011) välityksellä käytöstä poistetut räjähteet, jotka ovat lähtökohtaisesti vaarallisia jätteitä (jäteluettelopäätöksen 16 04 03\*räjähdysainejätteet). Räjätystyön suorittajalla on ympäristövahinkolain (737/1994) mukainen ankara vastuu kaivoslaista riippumatta.

Järvien kuivatuksiin, vesistöön rakentamiseen, kaivoksen kuivanapitopumppauksiin ja kuivanapitovesien johtamisjärjestelyille tarvitaan vesilain (VL, 587/2011) mukainen lupa (VL 3:2–3). Kaivoksen vedenjohtamisjärjestelyillä (ympärysojilla) rajataan, mikä osa vesistä on YSL 5.1 §:n 13 kohdan soveltamisalaan kuuluvia jätevesiä ja miltä osin johdetaan luonnonvesiä (kuivatus). Putkien sijoitusoikeudet olivat vanhan kaivoslain kaivospiirien käyttö- ja apualueilla sekä uudessa kaivoslaissa kaivosaluelunastusluvan mukaisilla kaivos- ja apualueilla, mutta niiden ulkopuolella ympäristö- tai vesiluvissa. Käyttöoikeuksista säädetään YSL 68 §:ssä ja vesilain 2 luvun 12–13 §:ssä. Ympäristö- ja vesilupahakemukset voidaan käsitellä yhdessä ja ratkaista yhdellä päätöksellä (YSL 47 §, VL 11:12).

Suomi on ilmoittanut komissiolle kaivannaisteollisuuden jätedirektiivissä 2006/21/EY täytäntöönpanosäädöksiksi mm. vanhan kaivoslain (503/1965) ja ympäristönsuojelulain (86/2000), patoturvallisuuslain (494/2009) ja kaivannaisjäteasetuksen (190/2013). Jätelaissa ei mainita kaivannaisjätettä. Jätelain ja ympäristönsuojelulain nojalla on annettu kaivoksen ympäristölupaan liitännäinen kaivannaisjäteasetus (190/2013), jota sovelletaan kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaan, kaivannaisjätealueen perustamiseen, hoitoon, käytöstä poistamiseen ja jälkihoitoon, kaivannaisjätteen hyödyntämiseen tyhjässä louhoksessa sekä kaivannaisjätteen jätehuollon seurantaan, tarkkailuun ja valvontaan.

Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta säädetään kaivoslain (621/2011) 13, 25, 34, 51 ja 54 §:ssä ja kaivosasetuksen (391/2012) 3 ja 8 §:ssä, mutta ne koskevat vain malminetsintää ja kullanhuhdonta, koska kaivosten kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmat kuuluvat ympäristönsuojelulain soveltamisalaan. Kaivannaisjätealueiden viranomais-tarkastuksista on annettu omat kaivoslain soveltamisalaan liittymättömät ohjeet.<sup>5</sup> Kuitenkin kaivoslain nojalla myös kaivannaisjätealueet on saatettava yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon (täytöt, luiskaukset, aita rikastusaltaalla tms.). Kaivannaisjätteistä säädetään liitännäisenä kaivoksen YSL 27 §:n mukaista ympäristölupa-asiaan YSL 60–61 §:ssä (vakuus) ja YSL 112–115 §:ssä sekä osin kemikaaliturvallisuuslain 30–32 §:ssä. Vaarallisen

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä.

5 Komission täytäntöönpanopäätös 21.2.2020 (EU) 2020/248 teknisistä suuntaviivoista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/21/EY 17 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten.

kaivannaisjätteen alue edellyttäisi myös kaivostoiminnasta erillisenä ympäristölupaa (YSL 27 §, liite 1, taulukko 2, 13 e).

YSL 15 §:n ennaltavaraumissuunnitelma on kansallinen vaatimus, joka on kytketty kaivoslakiin nähden toissijaiseksi siltä varalta, että kaivoslaissa vaadittaisiin sellainen suunnitelma. Sitä voi verrata kaivoslain pelastus- ja muiden suunnitelmien soveltamisalaan.

### Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava ja rakentaminen

Kaivoslain 46 §:n mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikuttaisen kaavan toteuttamista. Kaivoslain 47.4 §:n mukaan kaivostoiminnan on perustuttava oikeusvaikuttaiseen kaavaan, jolla tarkoitetaan MRL 25 §:n mukaista ja MRL 28 §:n sisältövaatimukset täyttävää maakuntakaavaa, MRL 35 §:n mukaista ja MRL 39 §:n sisältövaatimukset täyttävää yleiskaavaa tai MRL 50 §:n mukaista ja MRL 54 §:n sisältövaatimukset täyttävää asemakaavaa. Jos maakuntakaavalla ei jatkossa voisi ratkaista kaivoksen kaavoitusta, eri kuntien intressejä yhteensovittava instrumentti poistuisi. Tällä on olennainen merkitys intressien alueellisessa kattavuudessa, koska intressien vertailu ei olisi tarpeen yksittäistä kuntaintressiä laajemmin. Oikeusvaikuttaisen kaavan sijaan on nykyisessä kaivoslaissa riittänyt, jos kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asia olisi muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ELY-keskuksen kanssa. Asiantuntijahaastattelujen perusteella tätä oli käytetty pieniin muutoksiin.

MRL 125 §:ssä edellytetään rakennuslupaa rakennuksen rakentamiseen ja MRL 126 ja 126 a §:ssä toimenpidelupaa rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen. Rakentamisessa on otettava huomioon kaivostoiminnan lisäksi mm. kemikaaliturvallisuus. MRL 127 §:n nojalla tarvitaan purkamislupa, jos rakennuslupapäätöksessä ei ole asiasta määrätty. Purkamisilmoitus on tehtävä 30 päivää ennen purkamista. Kaivoslain 144 §:n nojalla vain maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat on purettava. Purkamisessa on otettava huomioon kaivoslain nojalla annetut määräykset kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvistä toimista, kemikaali- ja sähköturvallisuus sekä jätelainsäädäntö<sup>6</sup>. Maiseman muuttaminen asemakaava-alueella edellyttää maisematyölupaa (128 §). VL 2:9 säätää, ettei Ilman aluehallintoviraston lupaa saa poistaa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavaa rakennelmaa.

<sup>6</sup> Jäteasetuksen (179/2012) 1 §:n mukaan purkujätteellä tarkoitetaan rakennuksen tai muun kiinteän rakennelman purkamisessa syntyviä jätteitä, joista on säädetty tarkemmin jäteasetuksen 15–16 §:ssä. Jäteasetuksen liitteessä 4 on jäteluettelo, jonka sitova muoto on komission jäteluettelopäätöksestä 2014/955/EU.



## Kemikaaliturvallisuus, siihen liittyvä rakentaminen ja purkaminen

Vaarallisen kemikaalin laajamittainen teollinen käsittely ja varastointi edellyttävät vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annetun lain (kemikaaliturvallisuuslaki, 390/2005) 23 §:n ja asetuksen (855/2012) nojalla Tukesin ”kemikaaliturvallisuuslupaa”. Vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin riittää ilmoitus. Suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavaan kaivannaisjätteen jätealueeseen sovelletaan YSL 115 §:n sijaan kemikaaliturvallisuuslain 30–32 §:ää. Yleiset turvallisuusvaatimukset koskevat luvan- ja ilmoituksenvaraisia sekä muita laitoksia, sisäinen pelastussuunnitelma, vastuuhenkilö, toimintaperiaateasiakirja tai turvallisuusselvitys luvanvaraisia toimintoja.

Kemikaaliturvallisuuslain 13–21 §:ssä on lisävaatimuksia vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia sisältävälle rakentamiselle (rakennus- ja toimenpideluvat). Kaivoslain mukaisessa lopettamispäätöksessä määrätään purkamaan rakennukset ja rakennelmat, minkä voi ottaa huomioon MRL 127 §:n nojalla jo rakennuslupapäätöksessä. Kemikaaliturvallisuuslain 133 §:ssä määrätään toiminnan lopettamisesta. Käytöstä poistetut kemikaalit, rakennus- ja purkujätteet, räjäytysjätteet, kaivannaisjätteet jne. sisältyvät jätelain (646/2011) soveltamisalaan. Kaivoslain lopetustoimissa käyttöoikeus päättyy, jos kaivosyhtiö ei ole hankkinut aluetta omistukseensa vapaaehtoisella kaupalla. Maanomistajan oman käyttötarkoituksen mahdollistavat kunnostamis-, siistimis- ja poistamistoimet voivat kaivostoiminnan loputtua olla roskaamiskiellon kanssa päällekkäisiä. Jätelain 126 §:n valvontaviranomainen myös kaivostoiminnassa on ELY-keskus ja kaivoslain 156 §:n valvontaviranomainen Tukes.

## Patoturvallisuus

Patoturvallisuuslain (494/2009) 5 §:n mukaan patoturvallisuuden yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle. Patoturvallisuusviranomaisena toimii patoturvallisuusasioissa toimivaltainen Kainuun ELY-keskus. Vesilain, ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista padon rakentamista ja käyttöä koskevaa viranomaispäätöstä tehtäessä on pyydettävä patoturvallisuusviranomaisen lausunto (3.6 § ja 9.2 §). Jätepatoihin sovelletaan patoturvallisuuslain lisäksi ympäristönsuojelulakia sekä jätelakia (3.2 §). Kaivoksella voi olla useita kaivospatoja ja jätepatoja, mutta kaivoslakia ei enää sovelleta niihin eli patoturvallisuus ei sisälly kaivosturvallisuuteen (toisin kuin vanhan kaivoslain 57 §)<sup>7</sup>. Patoturvallisuusviranomaisen voi tekemällään päätöksellä luokitella padot 1-, 2- ja 3-luokan patoihin. Patoturvallisuudesta ja patojen luokittelusta säädetään tarkemmin patoturvallisuusasetuksessa (319/2010).

<sup>7</sup> Kaivostyön harjoittajan oli 56 §:ssä tarkoitettuja turvallisuussäännöksiä noudattaessaan huolehdittava erityisesti siitä, että mm. kaivos- ja rikastustoimintaan liittyvät padot jatkuvasti pysyivät asianmukaisessa kunnossa.

Muutosten taustalla on kaivannaisteollisuuden jätedirektiivi 2006/21/EY, joka sisältää myös rikastusaltaat. SEVESO III-direktiiviä 2012/18/EU ei sovelleta kaivostoimintaan, mutta sitä sovelletaan kaivosjätteen käsittelylaitoksiin ja niiden altaisiin sekä patoihin, joissa esiintyy vaarallisia aineita. Myös tulvasuojelu on yksi EU:n prioriteeteista ja siitä on säädetty tulvariskidirektiivillä 2007/60/EY, jonka tarkoituksena on mm. ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen.<sup>8</sup> Sen ja patoturvallisuuslain perusteella laaditaan ELY-keskuksen hyväksyttäviksi tulvariskien hallintasuunnitelmat. SEU ja SEUT perusteella EU:n jaettuun toimivaltaan kuuluvasta patoturvallisuudesta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena säätää kansallisella kaivoslailla. Tämä koskee myös jäte- ja kemikaalisääntelyyn liittyviä jätepatoja. Mahdollista se olisi, mutta muutos lainsäädännön systematiikkaan ei mittasuhteiltaan mahdu kaivoslain intressivertailuselvitykseen.

### Luonnonsuojelulain poikkeusluvut

Kaivoslain (621/2011) mukaista asiaa ratkaistaessa ja sen mukaan toimittaessa sovelletaan mm. ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvaa luonnonsuojelulakia (1096/1996). Suomessa ei ole erillistä ”luonnonsuojelulupaa”, joten kaivostoiminnan yhteydessä tehtävät luonnonsuojelua koskevat päätökset ovat poikkeuksia luonnonsuojelulain kielloista ja suojeluvuoroista. Muun lainsäädännön nojalla vaadittavat poikkeusluvut eivät vaikuta päätöksentekoon kaivosasiassa. Luonnonsuojelulakiin sisältyy kansallista alkuperää olevaa ja EU-johdannaista luonnonsuojeluoikeutta, jonka osalta on mahdollisuus hakea poikkeuslaissa säädettyihin intresseihin vedoten tai säädettyjä intressejä loukkaamatta:

- LSL 15 §:n nojalla kansallispuistossa ja luonnonpuistossa voidaan sen perustamistarkoitusta vaarantamatta alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla tehdä geologisia tutkimuksia ja etsiä malmeja, mutta ei perustamislakia tai -asetusta muuttamatta perustaa kaivosta.
- LSL 24 § poikkeus yksittäistapauksessa luonnonsuojelualuetta koskevista rauhoitusmääräyksistä.
- LSL 27 § päätös yksityisen luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamisesta tai lieventämisestä.
- LSL 31 § ELY-keskuksen poikkeuksesta luontotyyppirajaukselle.
- LSL 35 § YM:n päätös maisema-alueen suojelun lakkauttamisesta.
- LSL 48 § ELY-keskuksen poikkeuksesta LSL 39, 42 ja 47 §:n rauhoitussäännöksistä.

<sup>8</sup> Täytäntöönpano patoturvallisuuslailla (494/2009) ja -asetuksella (319/2010), vesilailla (587/2011), lailla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa vesienhoitoalueista (1303/2004). Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) määrittävät maankäytön suunnittelun puitteet valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, eri kaavatasoilla sekä rakennusvalvonnan tehtävät tulvavaaraan varautumisessa.

- LSL 49.4 § ELY-keskuksen poikkeuslupa EU-lajisuojaelusta luontodirektiivin 16 (1) artiklan perusteilla
- Natura 2000 -suojeluarvojen heikentämiseksi valtioneuvoston yleisistunnossa 66 §:n toteuttamislupa (poikkeus).
  - EU on asettanut luontodirektiivissä 92/42/ETY jäsenvaltioille yhteiset poikkeusten etuja ja haittoja sitovat raamit, joiden toteutuessa poikkeaminen suunnitelmissa tai hankkeissa on mahdollista. Kansallisesti ei voi säätää toisin.
  - Suojelun lakkauttaminen tai lieventäminen edellyttää vaihtoehdottomuutta, kaikkia mahdollisia lieventämistoimia (mitigointia) ja niiden ollessa riittämätöntä, LSL 69§:ssä mainittua menetysten kompensointia (korjaamista).

Luonnonsuojelulain poikkeusharkintasäännökset ovat vesilain ohella ainoat säännökset, joissa punnitaan hankkeen hyötyjä ja haittoja. Vain näiden säännösten nojalla ”intressejä” vertaillaan asiallisesti ja alueellisesti tämän selvityksen tehtävänannon ja kaivoksen positiivisten ja negatiivisten intressien mukaisessa mittakaavassa. Sen vuoksi juuri luonnonsuojelulain poikkeuslupien yhteydessä olisi arvioitava myös kaivoslain mukaisessa hankkeessa punnittavien intressien tulkinnan johdonmukaisuutta:

- Voiko kaivoslain mukainen viranomaisen arvioida, painottaa ja vertailla intressejä eri tavalla kuin esimerkiksi valtioneuvosto silloin, kun hankkeen toteuttaminen edellyttää samanaikaisesti poikkeamista lajisuojelusäännöksistä?
- Olisiko intressivertailuviranomainen sidottu valtioneuvoston kantaan, jossa poikkeaminen olisi jo katsottu perustelluksi erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä?
- Tai olisiko valtioneuvosto sidottu intressivertailuviranomaisen aiempaan kantaan?

## Työturvallisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvaa työturvallisuuslakia (758/2002) ei sovelleta kaivoslain nojalla, vaikka vanhassa kaivoslaissa (56 §) työturvallisuus oli samalla osa kaivosturvallisuutta. Kaivosalueella ja kaivospiirin käyttöalueella ja osin vanhan kaivoslain apualueilla noudatetaan kemikaaliturvallisuuksäännösten ohella työturvallisuuslakia (738/2002), jos siellä tehdään kaivos- ja siihen liittyvää työtä. Räjähdyksineet ja muut kemikaalit liittyvät kaivostyön aikana kemikaali- ja työturvallisuuteen. Kemikaaliturvallisuukslain (390/2005, 79 § ja 115 §) mukaisia räjäytysilmoituksia valvoo poliisi kaivoslaista riippumatta. Työturvallisuus toteutuu osin välillisesti kaivosturvallisuusluvan, kemikaaliturvallisuuksluvan tai -ilmoituksen, rakentamista ja mm. panostajan ja sähköasentajan pätevyyttä koskevien vaatimusten kautta.

Sähköturvallisuuslakia (1135/2016) ja -asetuksia (mm. 1434/2016 ja 1437/2016) sovelletaan sähkölaitteisiin ja -laitteistoihin, joiden sähköisistä tai sähkömagneettisista ominaisuuksista voi aiheutua vahingon vaara tai häiriötä. Sähkölaitteiston ja sähkölaitteen aiheuttama häiriö tai vaara on poistettava ja sähkövahingot estettävä. Sähköturvallisuuslaissa säädetään vastuutahot, jotka voivat tämän sähköturvallisuuslain mukaisen vastuun lisäksi olla sähköurakkasopimuksen mukaisessa vastuussa kaivosyhtiölle.

Työturvallisuuslain (738/2002) nojalla räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (644/2011) on säädetty mm. turvallisuus- ja räjäytys suunnitelmista sekä räjähteiden säilytyksestä työpaikalla, ml. kaivokset. Sitä valvovat työsuojeluviranomaiset (aluehallintovirastojen Työsuojelun vastuualueet) työmaatarkastuksilla ja räjäytystyötarkastuksilla. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut turvallisuusmääräyksiä.

Työturvallisuuden vaarantumista voivat indikoida myös muiden lakien noudattamisen valvonnassa havaitut puutteet. Sähköturvallisuutta valvoo Tukes sähköturvallisuusviranomaisena, kemikaaliturvallisuutta Tukes ja pelastusviranomaiset sekä Poliisi, kaivosturvallisuutta Tukes kaivosviranomaisena, päästöjen ehkäisyä ja vaarallisten jätteiden käsittelyä ELY-keskus. Kainuun ELY-keskuksen ohjauksessa aluehallintoviraston luvittamien patojen turvallisuus on myös osa työturvallisuutta. Sähkötyöt, räjähteiden varastointi ja käsittely, urakointi kaivoksissa, suunnittelu ja rakentaminen, kaivos- ja ympäristönsuojelutekniikka, kuljetukset, lupahakemukset selvityksineen jne. voi olla ulkoistettu, mutta kaivosyhtiöiden organisaatioissa on nimetty vastuuhenkilöitä urakka- ja muihin sopimuksien tekemisen sekä luvituksen ja urakoitsijoiden valvontaan, minkä lisäksi kaivosyhtiöillä on ympäristö- ja laatu järjestelmiä. Yhtiöillä on omia louhinnan sekä kaivostyön ja rakenteellisen kaivosturvallisuuden ja niiden suunnittelun asiantuntijoita.

## 1.4 Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi

### 1.4.1 Toimivuusselvitykset

Kaivoslain toimivuutta on arvioitu kaivostoiminnan, muun elinkeinoelämän, haitankärsijöiden ja muun yhteiskunnan näkökulmasta. Suomen mineraalistrategia 2010 liittyy komission raaka-ainealoitteeseen 2008, jonka mukaan EU:n ja sen jäsenmaiden on edistettävä EU-alueen omien raaka-ainevarojen hyödyntämistä sekä varmistettava alan toimintaedellytyksiä kehittämällä lainsäädäntöä, lupakäytäntöjä ja alueidenkäytön suunnittelua. Suomesta löytyy kriittisistä mineraaleista mm. koboltti, niobium sekä platinaryhmän metallit. Lisäksi Suomen maankamara esiintyy kuusi taloudellisesti erittäin merkittävää ja kahdeksan merkittävää metallia tai teollisuusmineraalia. Raaka-aineiden saatavuutta

parantaviin toimenpide-ehdotuksiin sisällytettiin kaivannaistoiminnan lupien käsittelyaikojen lyhentäminen ja lupaprosessien kehittäminen (s. 17).

Mineraalistrategian linjauksiin perustuvassa Suomi kestävän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi -toimintaohjelmassa<sup>9</sup> haluttiin parantaa suunnittelua ja lupahakemuksien laatua, selkeyttää ja nopeuttaa lupaprosesseja sekä nostaa viranomaisten ja toimijoiden osuustasoa. Tavoitteena oli selkeyttää aineellista lainsäädäntöä sekä eri viranomaisten rooleja ja niiden keskinäisiä suhteita. Tavoitteeksi asetettiin sujuvat, nopeat, ymmärrettävät ja toisiaan tukevat hallinnolliset prosessit siten, että myös valitustarve olisi vähäinen. Kaivos-toiminnan ja kiviainesten oton lupaprosessien nopeuttamisesta sekä viranomaisroolien ja lainsäädännön selkeyttämisestä tuli valmistella esitystä lupakäsittelyaikojen lyhentämistä näkökulmasta. Pitkän aikavälin seurannassa (2020/2030) lupaprosessien kehittämistavoitteena oli edetä kohti yhden luukun lupajärjestelmää.

Valtioneuvoston luonnonvaraselonteossa<sup>10</sup> päätettiin, että osana mahdollistavia rakenteita kaivannaistoiminnan lupien käsittelyaikoja lyhennetään ja lupaprosesseja kehitetään. Lisäksi eri viranomaisten yhteistoimintaa lisätään ja kuulemisprosesseja yhdistetään ajallisesti. Linjaukset otetaan huomioon valtion maaomaisuutta koskevassa omistajaohjauksessa. Uusi kaivoslaki (621/2011) oli tullut voimaan 1.7.2011 ja sen lupaharkintaa varten tehdään aiemman kaivoslain (503/1965) soveltamisalaa laajentava kokonaisvaltainen tarkastelu. Tutkimustiedon käytettävyyttä lisätään luonnonvarojen kestävään hyödyntämiseen tähtäävien investointien lupa- ja viranomaisprosessien valmistelussa, jolloin investointihankkeiden lupa- ja viranomaisprosesseja voidaan sujuvoittaa ja lyhentää (mm. TEM ja YM).<sup>11</sup> Päivityksessä selonteon askel 7. Säädökset, hallintokäytännöt ja lupaprosessit siirrettiin tavoitteiden 2. Luonnonvarojen arvoketjut sekä 3. Prosessit ja palvelut alle, mutta kaivoslain viittaukseen perustuen kaivoksen luvituksen kannalta ratkaiseva askel 8. Maan käytön suunnittelu pidettiin erillään.<sup>12</sup>

Tarastin arviointiryhmä laati kymmenien sujuvoittamisselvityksien perusteella tunnistetuista vaihtoehdoista raportin,<sup>13</sup> jossa esitettiin 19 suositusta lupamenettelyiden sujuvoit-

9 TEM julkaisu 15/2013.

10 Suomi kestävän luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050 – Valtioneuvoston luonnon-varaselonteon ”Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous” linjausten päivitys eduskunnalle, TEM 24/2014, VNS 11/2010 vp mm. s. 53, 49–50 ja 60.

11 Suomi kestävän luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050 – Valtioneuvoston luonnon-varaselonteon ”Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous” linjausten päivitys eduskunnalle, TEM 24/2014 s. 15 s. 38.

12 Ibid. s. 38.

13 Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen – Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Lauri Tarasti et.al. 3/2015.

tamiseksi. Johtopäätöksenä tuli mm. selvittää erillisten ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdistämisen hyödyt ja haitat niin sanotun yhden luukun periaatteen toteuttamisessa, sovittaa YVA- ja kaavoitusmenettelyitä yhteen, yhdistää Natura-arviointi ja YVA, arvioida YVA- ja lupamenettelyjen suhdetta ja selkeyttää valtion ja kuntien toimivaltajakoa. Intressinä oli edelleen saada nopeammin lupia.

Hallituksen toimintasuunnitelmassa 28.9.2015 strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi päätettiin arvioida lupa- ja valitusprosessit ja esitellä niiden uudistustarve. Selvityksen tilaamisen intressinä oli edelleenkin nopeuttaa ja sujuvoittaa lupamenettelyjä. Ns. yhden luukun selvityksessä<sup>14</sup> luovuttiin heti toimivaltarajoihin kajoamisesta ja menettelyjen yhdistämisestä. Suosituksissa ehdotettiin ympäristö-, vesi- ja maa-aineslupamenettelyt ns. ydinmenettelyiksi, joiden alaisuuteen koordinoitaisiin mm. kaivoslupamenettely. Selvityksen koordinoitavoitteet ovat konkretisoituneet ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislakiin (764/2019), jota ei juuri ole sovellettu.

## 1.4.2 Vihervuoren selvitys

### Yleistä selvityksestä

OTT Pekka Vihervuori on työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta arvioinut kaivoslain toimivuutta suhteessa laissa asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain ja kaivostoimintaan kohdistuvan muun keskeisen lainsäädännön välisen suhteen toimivuutta.<sup>15</sup> Selvityksessä on myös esitetty katsaus malminetsinnän ja kaivostoiminnan nykytilanteeseen ja toiminnan laajuuteen. Selvityshenkilö toteaa, että kaivostoiminta on taloudellisesti erittäin merkittävää, sekä suorien että välillisten vaikutusten kautta. Suomen yhteiskunnan hyötyminen kaivostoiminnasta on tapauskohtaista ja riippuu vain osittain kaivoslain säännöksistä. Kaivoksia koskevalle sääntelylle on ominaista, että eri tahojen edut ovat soveltamistilanteissa vastakkain. Toisaalta kaivostoiminta sääntelee myös malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittajien keskinäisiä kilpailusuhteita varaus- ja etuoikeusjärjestelmän muodossa. Tällaista tehtävää ei ole muilla kaivostoimintaa koskevilla laeilla.

Selvitystä varten on kerätty laajaa sidosryhmäpalautetta. Saatu lausuntopalaute ilmentää kaivostoimintaan liittyviä etuvastakohtaisuuksia ja eri osapuolten erilaisia intressejä. Kuitenkaan esimerkiksi valtausperiaate kaivosyritysten keskinäissuhteita koskevan varaus- ja

<sup>14</sup> Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016.

<sup>15</sup> Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.

etuoikeussääntelyjärjestelmän pohjana ei ole palautteessa saanut varteenotettavia vaihtoehtoja. Palautteen nojalla merkittävimmät tarkistamistoiveet liittyvät kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen. Toisaalta nämä samalla ovat sääntely- ja hallintorakenteiden kannalta hyvin haastavia. Selvitysmies arvioi, että yhteensovittamislain mukaisen menettelyn omaksumista suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi kaivoslain ja ympäristöluvan välisessä suhteessa on vakavasti harkittava. Ellei suoraan siirrytä lupien pidemmälle menevään integroimiseen, mikä puolestaan vaatisi merkittäviä muutoksia lupaviranomaisten toimivaltoihin ja hallintojärjestelmään.

Raportin mukaan siinä ei esitetty perustavanlaatuisia muutoksia kaivoslain järjestelmään. Hallinto-oikeudelliselta kannalta kaivoslain mukaisten lupien myöntäminen tapahtuu oikeusharkinnalla, vaikka niin sanottuja joustavia oikeusnormeja laissa onkin runsaasti. Tätä peruslähtökohtaa ei arvioida tarpeelliseksi muuttaa. Selvityshenkilö totesi, että lainsäädännön toiminnallisuutta voitaisiin parantaa ja lisätä erilaisin säännöstarkistuksin.

### Lupahakemusten yhteensovittaminen

Lupahakemuksia olisi yhteensovittamistilanteessa järkevää ja jopa välttämätöntä valmistella yhdessä, mistä saattaa koitua hakemuksen vireilletulolle ja lupaprosessin kokonaiskestolle viivettä pelkän kaivosluvan hakemiseen verrattuna.

Lupajärjestelmien vaihtoehtoisia ratkaisuja voisivat olla myös kaivoslain muuttaminen käsittämään pelkästään elinkeino-oikeudelliset (erityisesti etuoikeusjärjestelmä), lunastukselliset ja turvallisuuteen liittyvät osat. Vihervuoren mukaan tämä kuitenkin vaatisi ympäristönsuojelulain ja sen soveltamisalan merkittävää laajentamista kaivosasioissa. Vaihtoehtoisesti lait voisi sulauttaa kokonaan toisiinsa. Kumpaakaan vaihtoehtoa (elinkeino-oikeudellinen eriyttäminen, sulautus) selvityshenkilö ei pidä realistisena. Siten yhteensovittamismenettely muodossa tai toisessa näyttää Vihervuoren johtopäätösten mukaan toteuttamiskelpoisimmalta menettelyltä.

### Maisema ja maankäyttö

Selvityksessä esitetään, että kaivoslain säännöksiä luvanhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja niiden täsmentymisestä lupaharkinnassa tulisi kehittää etenkin erilaisia haittoja estävin ja vähentävin lupamääräyksiä nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin. Esimerkkinä voi mainita maisemavaikutukset, jotka toisaalta eivät ole merkityksellisiä ympäristöluvassa, joka osana ympäristönsuojelulakia on pääosin vain päästöjä ja pilaantumisen ehkäisemistä koskeva laki.

## Intressivertailu ja muut keinot

Kaivoslain ehdottoman vaikutusperusteisen myöntämiseen tarkistamista vesilain mallin mukaiseksi voitaisiin harkita. Lisäksi vesilain kaltaiselle intressivertailupohjaiselle sääntelytavalle saattaisi olla kaivoslaissa sijansa ehdottoman esteen rinnalla. Kuulemispalautteessa ei ollut tähän selvää mallia, eikä selvityshenkilö intressivertailua kaivoslakiin ehdota. Eri lupien mahdollinen täysintegrointi tulevaisuudessa saattaisi muuttaa tilannetta.

Mahdollisen intressivertailun ohella kaivostoiminnan kanssa vastakkaisten etujen turvaamiseen ja yhteensovittamiseen voi olla muitakin keinoja. Muille maankäyttömuodoille osoitettavat keskeisimmät alueet voisivat muodostaa lainsäädännössä malminetsintä- ja kaivosluvan estealueen (vrt. esim. Ruotsin Riksintresse -järjestelmä). Selvityshenkilö ei kuitenkaan ota kantaa, missä tämänkaltaiset alueet määriteltäisiin. Tämä edellyttäisi nykyiseen verrattuna erityyppistä kaavallista lähestymistapaa (vrt. KHO:n päätös Kuusamon strategisesta yleiskaavasta) ja kenties kaavoitusnormiston tarkistamista lain tasolla.

Selvää on, että jos määrittelyä tehtäisiin esim. maakuntakaavaa laadittaessa intressivertailu jossain muodossaan tapahtuisi tässä yhteydessä. Selvityshenkilö kuitenkin pohtii (mutta ei ehdota) samankaltaista prosessia oikeusvaikutteisen kuntakaavan yhteydessä tapahtuvaksi ja korostaa kunnan tai kuntien yhteisen yleiskaavan merkitystä oikeusvaikutteisena kaavainstrumenttina. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden selvityshenkilö suhtautuu kielteisesti sen suurpiirteisyyden ja oikeusvaikutusten väljyyden vuoksi. Lisäksi todetaan, että maakuntakaava ei myöskään edusta suunnitellun kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa. On kuitenkin huomioitava, että toimiva maakuntakaavoitus voi osaltaan luoda edellytyksiä kuntakaavoitukselle.

Nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava on kaivosluvan edellytys, jonka muu maankäyttöllinen selvitys voi korvata, vaikkakin tulkinnallisesti epäselvällä tavalla. Tämä epäjohdonmukaisuus tulisi korjata kaivoslakiin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntatasoisen kaavan vaatimus korostaisi kunnan itsehallintoa.

Lupien tarkistamista koskeva sääntelykokonaisuus olisi Vihervuoren mukaan syytä yhtenäistää. Kaivoslakiin voitaisiin ottaa nimenomaiset säännökset kaivoksen osittaisen sulkeamisen mahdollisuudesta. Lisäksi ympäristönsuojelulakiin voitaisiin tehdä määrättyjä muutoksia jätehuoltoon ja lupamääräysten tarkistamista koskien.

Kaivoslain sääntelyä tiedoksiantamisesta tulisi Vihervuoren selvityksen mukaan korjata sähköisen tiedoksiannon ja julkipanomenettelyn osalta esim. siten kuin ympäristönsuojelulakia ja vesilakia on jo tarkistettu.



Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisi paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta. Kuitenkaan kaivosluvan estettä, joka johtuu huomattavasta haitasta poronhoidolle, ei poronhoitolain säännökset huomioon ottaen ole perusteltua ulottaa poronhoitoalueen muihin osiin.

### Maanomistajien asema

Vihervuori toteaa kaivoslain varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmän väistämättä aiheuttavan maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista. Siitäkin huolimatta, että varauksella itsellään ei ole maankäyttöllisiä tai muitakaan alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Selvityshenkilö toteaa (mutta ei ehdota), että jos asetelmaa osapuolien välillä halutaan tasapainottaa, kaivoslakiin voitaisiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi asettaa maanomistajan suostumus. Vaatimuksena voisi olla tietyn pinta-alan mukaan määräytyvän määränemmistön, esim. kahden kolmasosan, antama suostumus.

### Muita intressivertailuun liittyviä jatkotoimenpide-esityksiä

Kaivostoiminnan vakuusjärjestelmä kaipaa Vihervuoren mukaan laajempaa tarkastelua, koska kaivostoiminnan jälkihoitoa koskevia vakuuksia on sekä kaivoslaissa että ympäristönsuojelulaissa. Lupien yhtäaikainen käsittely helpottaisi myös johdonmukaisten vakuusvelvoitteiden asettamista.

Yksittäisenä merkittävänä turvallisuuteen liittyvänä seikkana selvityshenkilö nostaa esiin patoturvallisuuden. Patoturvallisuuslain suhde kaivoslain rinnalla sovellettaviin lupalakeihin ja niiden mukaisiin lupa- ja valvontamenettelyihin on tarpeen laintasoisesti selkeyttää. Tämä saattaa edellyttää useamman eri lain täydentämistä.

## 1.4.3 Kansalaisaloite ja talousvaliokunnan mietintö

Kaivoslain muuttamiseksi on tehty kansalaisaloite (KAA 7/2019 vp, VN/428/2019). Talousvaliokunta on antanut aloitteesta mietinnön, johon sisältyi viisi lausumaehdotusta (TaVM 7/2020 vp), jotka eduskunta hyväksyi. Lausumaehdotukset liittyvät laajemmin kaivoslain uudistukseen, mutta myös intressiharkintaan. Kansalaisaloitteessa esitettiin otettavaksi käyttöön uusi malminetsintään ja kaivoslupiin liittyvä hyöty/haittaselvitys, joka olisi luvan myöntämisen edellytys. Kyseessä on ajatus siitä, että lupia tulee myöntää vain, jos toiminnasta osoitetaan olevan enemmän hyötyä kuin haittaa ympäristön, ihmisten, elinkeinotoiminnan ja yhteiskunnan kannalta. Talousvaliokunta viittasi OTT Vihervuoren selvitykseen,

jossa korostettiin menettelyjen tahdosta riippumatonta yhteensovittamista (ja eri lakeihin liittyvää yhteensovittamislakia). Talousvaliokunnan mukaan

*”...siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja siihen liittyvä sähköistymiskehitys lisäävät kehittyvästä kiertotaloudesta huolimatta myös primäärien metallien ja mineraalien kysyntää. Tämä merkitsee Suomelle mahdollisuuksia vastuullisena kaivosalan toimintaympäristönä ja akkuteknologian kehittäjänä ja tuottajana, kun kaivoslainsäädäntö uudistetaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväksi. Suomi on ainoa EU-maa, joka tuottaa kaikkia keskeisiä akkuminaeraleja.*

---

*Talousvaliokunta korostaa, että arvioitaessa kaivosalan taloudellista merkitystä huomiota ei pidä kuitenkaan kiinnittää yksin kaivosteollisuuteen, vaan arvioinnin kohteena tulee olla koko kaivannaisalan ja metallinjalostuksen arvoketju. Suomessa on arvoketjun eri vaiheissa merkittävää kotimaista teollisuutta, jota raaka-aineiden saatavuus, huoltovarmuus ja teollisuutta tukevat palvelut edesauttavat.*

*Tuotetut metallit ja niistä valmistetut tuotteet myydään suurelta osin ulkomaille, ja ne muodostavat merkittävän osan Suomen viennistä. Kaivosteollisuuden ympärille on syntynyt merkittävää tutkimus- ja kehitystoimintaa, teknologiaosaamista ja kone- ja laitevalmistusta. Talousvaliokunta pitää keskeisenä mineraalien jatkojalostusta ja siirtymää kohti korkeamman jalostusarvon tuotteita. Valmistavan teollisuuden taustalla on kuitenkin raaka-aineiden saatavuus. Tutkimuksen ja kehittämisen edistäminen ja jalostusarvon nostaminen on tärkeää.*

*Tietyissä tilanteissa elinkeinojen, erityisesti matkailun ja kaivosteollisuuden intressit ovat vastakkaisia ja ne voivat olla myös toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Kaivostoiminta vaikuttaa voimakkaasti ympäristöönsä, ja vaikutukset voivat olla pitkäkestoisia.... Tietyiltä osin matkailun ja kaivostoiminnan intressit voivat olla myös yhteisiä: ne voivat molemmat vahvistaa rakennemuutosalueiden elinkeinoelämää, työllisyyttä ja kulkuyhteyksiä. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, kun kaivostoiminta kohdistuu matkailun ydinalueelle tai sen välittömään läheisyyteen.... Arvioinnissa tulisi huomioida matkailuun jo tehdyt investoinnit ja niiden kantavuus tulevaisuudessa.*

*SYKEN selvityksen mukaan kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan uhkaa yli 200 lajille ja useille luontotyypeille. Arvioitaessa kaivostoiminnan ympäristö- ja biodiversiteettivaikutuksia talousvaliokunta pitää tärkeänä erottaa toisistaan malmipotentiaaliset alueet ja varsinaiset kaivosalueet: matka malminetsinnästä kaivostoimintaan on pitkä, ja kaivosten yhteispinta-ala on hyvin pieni murto-osa metallogeenisten vyöhykkeiden pinta-alasta. Tästä huolimatta nykyisten kaivospiirien sisällä on yli 500 uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien havaintopaikkaa.*

*...keskeistä myös erottaa eri kaivostyyppien erilaiset ympäristövaikutukset... Uhanalaiselle lajistolle merkittävintä haittaa aiheuttaa kalkinlouhinta. Kaivosten vesienhallinnan ja lähiympäristön vesistöjen kannalta haitallisimpia ovat metallimalmikaivokset raskasmetallipäästöineen.”*

Talousvaliokunta piti eri intressien välistä punnintaa kaivostoiminnan hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä.

Talousvaliokunnan esityksen mukaisesti eduskunta edellyttää tähän selvitykseen liittyen, että

1. hallitus ottaa huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössään aloitteesta esiintuomat näkökohdat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen
2. hallitus resursoi laadukkaasti lupavalmisteluun takaamiseksi kaivosten luvitusta käsittelevät viranomaiset riittävästi ja huolehtii valmisteluun liittyvän tiedon avoimuudesta (resursointi ei liity tähän selvitykseen, mutta viranomaisten erillisyyden säilyttäminen liittyy)
3. hallitus varmistaa kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä nykyistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuuden haittojen kärsijöille
4. hallitus ottaa huomioon kaivoslain uudistuksen valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin (intressiharkinnan sallittavuus CETA-sopimuksessa, muilta osin selvittäminen kaivoslakityöryhmälle)

## 1.4.4 Marinin hallitusohjelma ja hallituksen toimintasuunnitelma

### Uudistuksen lähtökohta

Rinteen / Marinin hallitusohjelman<sup>16</sup> taustalla oli myös Vihervuoren selvitys. Hallitusohjelman mukaan kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.

<sup>16</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisu 2019:23.

## Ympäristönsuojelun tason parantaminen

Tavoitteeksi asetettiin kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen ja keinona päätettiin uudistaa kaivoslainsäädäntö (s. 43).

Ympäristönsuojelun varmistaminen kaivos- ja muissa teollisissa hankkeissa kuuluu pääosin ympäristönsuojelulain ja osin vesilain soveltamisalaan ja muutenkin eri hallinnonalalle. Kaivoslain uudistus ei hallinnonala- ja soveltamisalarajoitusten johdosta sovellu siihen.

## Kuntien oikeus päättää kaivostoiminnasta kaavoituksella

Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.

Sanamuodon ”kunnille säädetään oikeus” voi tulkita koskevan vain kuntakaavaa. Lisäksi sanamuodon ”kunnille ... kunnan alueella” voi tulkita koskevan myös maakuntakaavaa. Maakunnan liitto on kuntien lakisääteinen ja pakollinen kuntayhtymä kuntien yhteistoiminnassa ja siten osa kunnallista itsehallintoa. Tavoite on voinut juontaa siitä näkemyksestä, että valtion lupaviranomainen tekee ratkaisun kaivostoiminnasta. Tämähän on ollut tilanne aina kaivoslain historiassa.

Koska asia pitäisi *päättää* kaavoituksella, sen voi tulkita tarkoittavan myös velvollisuutta käynnistää kaavoitus ja sitten päättää asiasta kaavojen hyväksymis- tai hylkäämisprosesseissa. Tulkintaa voi pitää kunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena, jos kaavoitusasian käynnistämistä ja mahdollisista kuntarajoja laajemmista intresseistä ei samalla lausuttaisi osana valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Se jäänee kaavoitus- ja rakennuslakiuudistuksessa ainoaksi instrumentiksi, jonka nojalla kaavoitus tulisi käynnistää.

Kunnat, jotka kaavoituksella kieltävät alueellaan raaka-aineiden tuottamisen kaivostoiminnassa, eivät ole myöskään malminetsinnän kohdealueita. Koska mineraaliesiintymien kartoittaminen ja niitä koskevan tiedon kartuttaminen Suomessa perustuu yksityisesti rahoitettuun etsintätoimintaan, kaivostoiminnan estäminen kunnan alueella johtaa myös tutkimustoiminnan loppumiseen. Tietoja ei enää kerry kallioperän raaka-aineista ja ominaisuuksista.

## Kiinteistön- ja maanomistajien aseman ja tiedonsaantioikeuden parantaminen

Tavoitteena oli parantaa kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.

Tavoitteen sanamuoto ei viittaa siihen, että asemaa ja tiedonsaantioikeutta pitäisi parantaa ennen kaivoksen perustamista, mutta sitä on epäilemättä tarkoitettu. Kunnan itsehallintoon kuuluva edustuksellinen demokratia ja asian ratkaiseminen kaavoituksella parantaa kiinteistön- ja maanomistajien (kunnan jäsen) asemaa. Kaivosyhtiöt eivät yleensä vielä omista kiinteistöjä eikä kotipaikka ole suunnitellussa kaivoskunnassa, jolloin ne eivät ole kunnan jäseniä. Asiaa tarkastellaan jäljempänä.

### **Alkuperäiskansojen oikeuksien huomioon ottaminen**

Hallitusohjelmassa on tavoite ottaa merkittävässä kaivoshankkeissa nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla alkuperäiskansojen oikeudet huomioon, mutta myös laajemmin pohjoisen elinkeinojen ja alkuperäiskansojen oikeuksien turvaaminen ja vaikutusten arviointi arktisella alueella.

Tavoite koskee soveltamista kaivoshankkeissa, ei uusia lakeja. Soveltamistavoite koskee kaivoksen koko elinkaarta ja muitakin lakeja kuin kaivoslaki. Viittaus hallitusohjelman aikana voimassa olleen lainsäädännön edellyttämällä tavalla ei ehkä ole toimiva lähtökohta, koska alkuperäiskansojen oikeuksia on otettu huomioon ilmastolain, luonnonsuojelulain jne. uudistusluonnoksissa laajemmin kuin aiemmassa lainsäädännössä. Kaivoslain uudistuksessa voidaan toimia vastaavalla tavalla, mutta lainsäädännön uudistaminen ei tältä osin ollut lähtökohta. Intressivertailussa tämä on yksi tärkeistä intresseistä.

### **Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen**

Tavoitteena oli myös parantaa kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamista, millä ehkä viitattiin vähäiselle soveltamisasteelle toistaiseksi jääneeseen yhteensovittamislakiin. Tässä selvityksessä voi tarkastella vain kaivoslain hallinnonalaan ja soveltamisalaan kuuluvia intressejä.

### **Ympäristövaikutuksien huomioon ottaminen varhaisessa vaiheessa**

Tavoitteena oli ottaa huomioon suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Tavoite viitanee lähinnä ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, joka on aina merkittävän kaivoshankkeen ensimmäinen vaihe, jossa ympäristövaikutukset arvioidaan ja otetaan huomioon. Sitä ei käytännössä voi aikaistaa, vaikka arvioinnissa käytettäviä tietoja kerätään mahdollista kaivostoimintaa varten jo malminetsintävaiheessa. Ympäristövaikutusten arviointi edellyttää asteittain tarkentuvia teknistaloudellisia vaihtoehtotarkasteluja, joista avattavaksi suunnitellun kaivoksen prosessit käyvät riittävällä tarkkuudella ilmi. Taloudellisten teknisten ja ympäristöllisten toteuttamisvaihtoehtojen määrittelemiseksi

malminetsinnän on edettävä määrättyyn valmiusasteeseen, jossa on kyse kaivoksen perustamisen edellyttämistä kohdetutkimuksista. Uusien esiintymien tutkimusten eteneminen tähän vaiheeseen vie jopa yli 10 vuotta Ympäristövaikutusten arvioinnista saa tietoja kaavoitus- ja lupamenettelyjä varten.

### **Malmin uraanipitoisuuden huomioon ottaminen**

Malmin uraanipitoisuuden huomioonottamista kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa tuli kehittää.

Nämä ovat tämän selvityksen näkökulmasta muihin lakeihin kuin kaivoslakiin perustuvia faktoja, koska varsinaisia uraanikaivoksia ei Suomessa ole eikä niitä ole ollut kannattavaa perustaa vain uraanin louhimiseksi. Uraani on joko käsiteltävä jätteenä tai hyödynnettävä muun kaivostoiminnan yhteydessä sivutuotteena. Kaivannaisjätteenä se olisi osa ympäristölupamenettelyä. Kaivannaisjätteenä se kuuluu ympäristönsuojelulain soveltamisalaan.

### **Vakuussäätelyn kehittäminen**

Vakuussäätelyn kehittämistavoite ympäristöllisille vastuille viitanee erityisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan, ei intressivertailuselvitykseen kuuluvan kaivoslain soveltamisalaan. Asiaa on selvitetty erillisissä selvityksissä. Mm. EU-lähtöisiä vakuuksia ei vajetta synnyttämättä tai riskiä lisäämättä voi siirtää toisen lain mukaisen toimenpiteen suorittamisen vakuudeksi. Toimenpiteiden vakuus ja riskien vakuutus pitää myös erotella toisistaan.

### **Merenpohjan mineraalien kaivaminen**

Lainsäädännön piiriin otetaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta.

Intressivertailu muutostarpeesta on tältä osin jo tehty ja lakia näin muutettaneen.

### **Malminetsintäoikeuden selvittäminen**

Hallitusohjelma edellyttää selvittämään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla.

Tämä on otettava huomioon osana tähän selvitykseen sisältyviä kaivoslaissa säädelyjen prosessien intressejä. Kaivoslakiuudistuksessa oikeus on ehdotettu rajattavaksi kymmenen vuoteen, ellei vähintään 50 % alueen asukkaista sovi pidemmästä ajasta.

## 2 Asiantuntijoiden kuuleminen

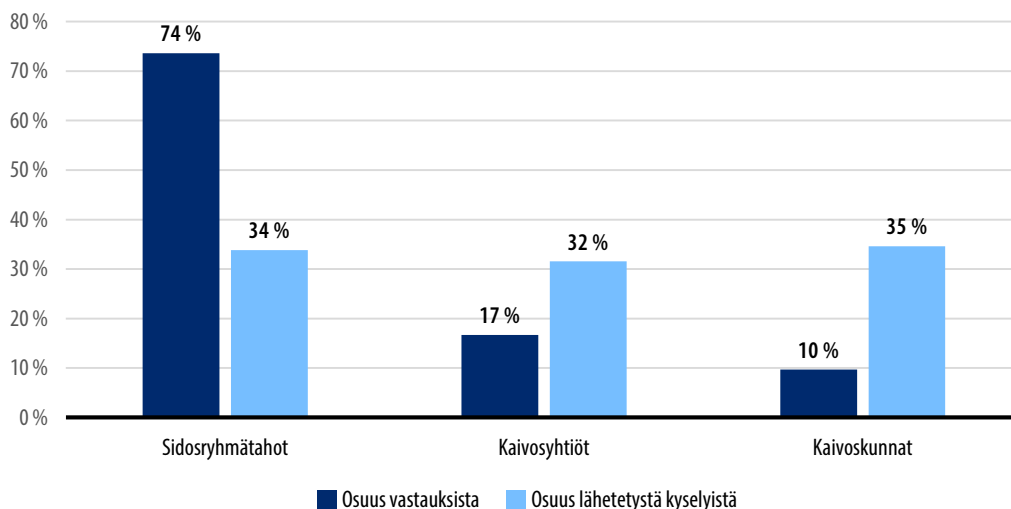
Luvussa 2 selvitetään ratkaisujen hyväksyttävyyden näkökulmasta, millaisia intressejä intressienhaltijat itse pitäisivät keskeisinä kaivoslain mukaisessa intressivertailussa. Lisäksi selvitettiin etupäässä oikeudellisten asiantuntijoiden tulkintaa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista.

### 2.1 Webropol-kysely intressiryhmille

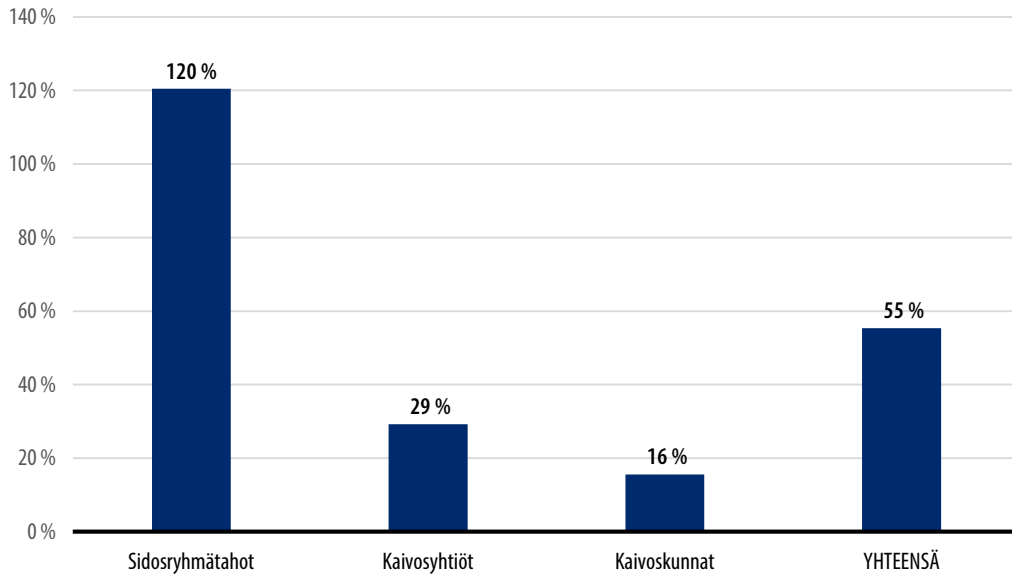
Intressien sisältöä ja ulottuvuuksia selvitettiin lähettämällä Webropol-kysely eri intressien haltijoille. Webropol-kyselyn vastaajilta ei odotettu objektiivista näkemystä intresseistä, joten ensisijaisesti kyselyn vastauksista arvioitiin intressien sisältöä ja toissijaisesti vastaajien määrää ja vastausten jakaumia.

Eri intressien haltijoille ja edustajille lähetettiin Webropol-kysely ”Intressiharkinta Suomen kaivoshankkeissa” (liite 1). Kysely lähetettiin ennalta tiedossa oleville intressien edustajille nimen ja sähköpostin perusteella. Kysely lähetettiin yhteensä 130 eri organisaatiolle / intressitaholle, joista 45 kpl oli kuntia, 41 yritystä ja 44 muita intressitahoja, kuntien yhdistyksiä, etujärjestöjä tai maakuntaliittoja. Kyselyyn saatiin yhteensä 72 vastausta, joista yksi oli matkailun edustajan erillisvastaus. Vastaukset ja kyselyn vastausprosentin jakautuivat kuvassa 1 ja 2 esitetyn mukaisesti.

**Kuva 1.** Lähetettyjen kyselyiden ja vastausten jakaumat intressitahoittain

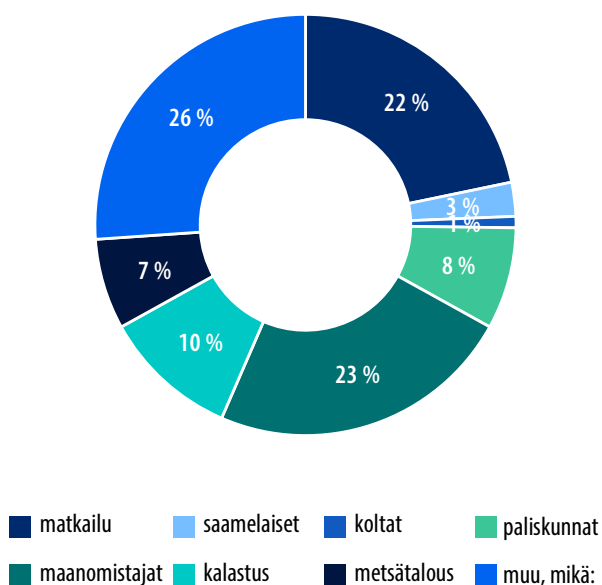


**Kuva 2.** Kyselyn vastausprosentit intressitahoittain



Sidosryhmätahot jaettiin vielä tarkemmalla jaottelulla matkailuun, saamelaisiin, kolttiin, paliskuntiin, maanomistajiin, kalastukseen, metsätalouteen ja muihin sidosryhmiin. Kyselyn vastaukset sidosryhmätahojen osalta tarkemmalla jaottelulla on esitetty kuvassa 3.

**Kuva 3.** Sidosryhmävastausten jakautuminen eri intresseihin.





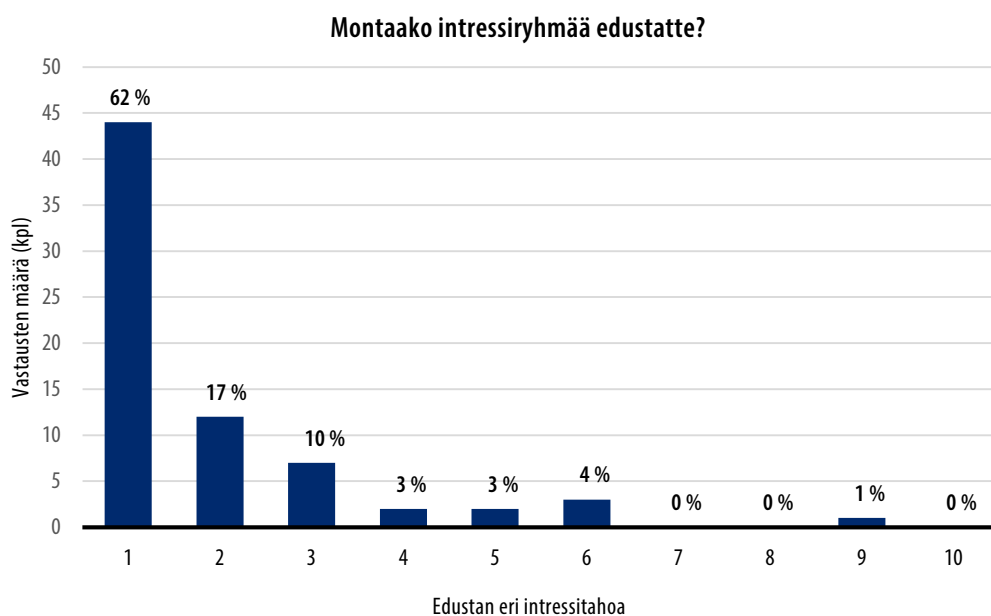
Sidosryhmävastauksissa muu, mikä kategoriassa vastauksia saatiin mm. maakuntaliitoilta, mökin vuokrausta harjoittavilta toimijoilta, kallioperän tutkimuskairaussyhtiöltä, maatalous ja maaseutuelinkeinoa harjoittavilta toimijoilta, Saimaan puhtaudesta kiinnostuneilta, vesialueen omistajilta, luonnonsuojelutoimijoilta ja -yhdistyksiltä, kyläyhdistykseltä, ympäristö- ja kansalaisjärjestöiltä, luontaiselinkeinojen harjoittajilta, ruuantuottajilta, vakinaisilta ja vapaa-ajan asukkailta sekä kiinteistön omistajilta.

Kaikista kyselyyn vastanneista 38 % edusti useampaa kuin yhtä kysyttyä intressitahoa (kuva 4). Kysytyt intressitahot olivat matkailu, saamelaiset, koltat, kaivostoiminta, paliskunnat, kunnat, maanomistajat, kalastus, metsätalous, Muu, mikä (mm. ympäristöjärjestöt). Useampaa intressitahoa edustavat vastaukset koostuivat pääosin seuraavista intressiryhmäpareista:

- kaivostoiminta ja malminetsintä,
- kunta ja maanomistaja,
- maanomistaja ja kalastus/ maatalous/ metsätalous sekä
- matkailu ja maanomistaja.

Tarkasteltaessa saatuja vastauksia ja vastaajien edustamia intressiryhmiä, vastaajien jakauma oli painottunut kaivostoiminnan vastaintressien (haitankärsijöiksi mielletävien) puolelle, joka mahdollistaa intressin sisällön riittävän tarkastelun.

**Kuva 4.** Intressiryhmien edustus yksittäisissä vastauksissa.



Kyselyn vastauksissa tuotiin esiin yleisiä ja yksityisiä etuja, joita sisältyi kyselyyn vastanneiden toimijoiden toimintaan. Näitä olivat mm. ympäristö, talous, maankäyttö, maine, työllisyys, verot, tuet, matkailu, saamelaiskulttuuri ja ikimuistoinen nautintaoikeus, metsästy-, marjastus-, sienestys-, ja kalastusoikeudet, luonto, ruoantuotanto ja kiinteistöjen arvo. Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin kestävästä kehitystä, ilmastopolitiikkaa, luonnon monimuotoisuutta, ihmisoikeuksia, jokamiehenoikeuksia, puhdasta juomavettä, ylisukupolvista vastuuta.

Kyselyyn vastanneet näkivät kaivostoiminnasta taloudellista ja työllisyyteen vaikuttavaa hyötyä, mutta samalla yli puolessa vastauksista kaivostoiminnasta ei nähty mitään hyötyä ja vastaajat eivät lähtökohtaisesti antaneet sosiaalista toimilupaa millekään kaivokselle. Yleisestä hyödystä vastauksissa tunnistettiin mm. sähköautot, malminetsinnän ympäristötieto, metallit. Kaivostoiminnasta nimettyjä haittoja intressitalolle olivat mm. ympäristö, maine, maankäyttö, talous, työllisyys, kunnan näivettyminen, omaisuus ja kulttuuri. Yleisistä haitoista esiin tuotiin mm. luonto, hiilen vapautuminen, suojelualueet, luonnon monimuotoisuus, virkistys, asuminen ja terveys.

Vastauksissa nousi esiin, että intressejä tulisi painottaa lupaharkinnassa suhteessa työpaikkoihin, verokertymiin, vastuulliseen louhintaan ja kestävästä kehityksen mukaiseen toimintaan, huoltovarmuuteen, paikalliseen elinkeinorakenteeseen, asutukseen, maisemaan, vesistöihin, yhteis- ja kokonaisvaikutuksiin, ympäristö- ja luontoarvoihin, kaivoksen lyhyeen aikajänteeseen verrattuna matkailun pitkään aikajänteeseen, ajalliseen toteutumiseen, imago- ja ympäristöarvoihin, vaikutusten kestoon sekä rajallisten luonnonvarojen käyttöön. Lisäksi osassa vastauksista todettiin, ettei intressejä voida yhteismitallistaan euroiksi ja verrata keskenään.

Kyselyn perusteella lähes kaikki vastaajat tulkitsevat kaivoslain soveltamista laajasti ja kriittikki kohdistui pääosin muuhun kuin kaivoslain soveltamisalaan kuuluviin tekijöihin, kuten päästöt, vesienlaatu ja kaivannaisjättekysymykset. Pääosin ympäristö- ja luontojärjestöt, maanomistajat, saamelaiset ja matkailu sekä osa kyselyyn vastanneista kunnista kannattivat intressivertailua. Kaivosala oli kriittinen intressivertailulle, samoin kuin erät muut elinkeinot. Pääosa tapauskohtaista intressivertailua kannattaneista katsoi ennalta, ettei kaivokselle pitäisi myöntää koskaan kaivoslupaa (yli 50 % kaikista vastaajista). Intressiharkinnan päätöksentekijöiksi esitettiin pääosin AVI:a ja ELY:ä. Useissa vastauksissa Tukesia ei nähty luotettavana tahona intressiharkinnan päätöksentekijäksi. Intressit nähtiinkin periaatekysymyksenä (puolesta tai vastaan), ei tapauskohtaisesti harkittavana asiana.

## 2.2 Asiantuntijahaastattelut

Kaivoslain soveltamisalan suhdetta muihin oikeudenaloihin ja niiden osiin selvitettiin haastatteleamalla oikeudellisia asiantuntijoita. Osa haastatelluista edusti myös intressita-hoa, mutta haastatteluilla pyrittiin avartamaan työryhmän näkemystä kaivoslain ja siihen kiinteästi liittyvien oikeudenalojen suhteesta.

Työryhmä haastatteli pääosin oikeudellista asiantuntemusta edustavaa 18 asiantuntijaa. Asiantuntijuus jakautui seuraaviin aloihin:

1. perustuslaki 3 asiantuntijaa
2. kaivoslaki 1 asiantuntija
3. luonnonsuojeluoikeus 1 asiantuntija
4. vesienhoitosuunnittelu 1 asiantuntija
5. lunastukset 1 asiantuntija
6. kaivosluvitus 1 asiantuntija
7. kaivosten vesi- ja ympäristöluvitus 1 asiantuntija
8. liikennejärjestelmät 1 asiantuntija
9. alueidenkäyttö ja kaavoitus 3 asiantuntijaa
10. kaivos-, matkailu- ja muu liiketoiminta 1 asiantuntija
11. päästöt ja ympäristöriskit 1 asiantuntija
12. vesilain intressivertailu 1 asiantuntija
13. saamelaisten oikeudet 2 asiantuntijaa

Tarkoituksena ei ollut selvittää instituutioiden kantaa. Asiantuntijahaastattelut kohdistettiin monipuolisesti henkilöasiantuntijoille tulkintarajausten selvittämiseksi. Asiantuntija-haastattelut tehtiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina, minkä haastattelurunko ja tukikysymykset on esitetty liitteessä 2. Haastattelu kesti noin 1–2 tuntia. Haastatteluissa tarkasteltiin erityisesti intressien suhdetta eri lakeihin sekä niiden päällekkäisyyksiä ja soveltamisaloja.

Asiantuntijahaastatteluissa tarkasteltavia ongelmakohtia olivat mm:

- Perustuslain erilaisten intressien huomioon ottaminen
- Intressiharkinnan sallittavuus eri lainsäädännöissä, ml. EU-oikeus
- Soveltamisalojen päällekkäisyys
- Tietojen riittävyys intressiharkintapäätöstä tehtäessä
- Oikeusharkintaisuus ja tarkoituksenmukaisuusharkinta, kestävä kehitys
- Suhde kaavoitukseen ja sen käynnistämiseen
- Päätöksentekijän organisoituminen
- Valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen taso

- Koordinoiva viranomainen + lausunnot eri asiantuntijaviranomaisilta, hybridiviranomainen (edustus eri tahoista), kunnallinen viranomainen
- Päällekkäisyyksien estäminen myöhemmissä lupamenettelyissä
- Puutteellisen tiedon täsmentymisen merkitys intressiharkinnassa – (mm. hallintolain riittävät selvitykset, avolouhos vs. tunneli, pöly ja melu, vesienhallinta, maisema, kaivoksen elinkaari)
- Mitkä intressit voi vertailla kaivoslain nojalla?
- Kaivoslain soveltamisalan laajentaminen toisten ministeriöiden lainsäädännön valmistelun alaan vs. muiden lakien sisällyttäminen ”intressinä” kaivoslakiin?
- Toimivalta: alueellinen ja asiallinen?
- Viranomaistoimivallan laajennukset vs. viranomaistoimivaltojen yhdistäminen

Oikeudellisten asiantuntijoiden haastatteluissa esiin nousseet asiat on huomioitu työn jäljempänä tehdyissä arvioissa, johtopäätöksissä ja vastauksissa tutkimuskysymyksiin. Keskeisiä havaintoja asiantuntijahaastatteluista olivat muun muassa ne, että intressivertailun perusteella olisi voitava tehdä oikeusharkintainen päätös niin, että se olisi sitä myös sisällöllisesti. Haastateltavilla mielipiteet myös erosivat toisistaan ja eroja oli mm. siiloajattelussa, onko se järkevää vai tulisiko ympäristönäkökulmat ottaa kaivoslain soveltamisalaa laajemmin esille sekä mihin intressitarkastelussa näkökulmat rajataan.

Haastatteluissa nousi esiin, että intressien teemat esiintyvät useissa laissa ja intressiharkinta kaivosluvassa jää vähäiseksi, jos kaikki päällekkäisyydet rajataan ulkopuolelle. Haastatteluissa todettiin myös, että jos intressivertailu tehdään vain lupasäännöksiä perusteella soveltamistasolla, se poistaa päätösten ennakoitavuutta.

Kustakin haastattelusta laadittiin yksityiskohtainen muistio.

## 3 Luonnonvarasääntely

Tässä luvussa selostetaan EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vaikutusta luonnonvaraoikeuteen ja kaivoslain päätöksentekoon, ministeriöiden hallinnonalajako säädösvalmistelussa, viranomaisten toimivaltajaot, Suomen luonnonvarasääntely ja mineraalien omistus. Näiden perusteella selvitetään intressivertailun oikeudellista sisältöä ja osatekijöitä (asiallinen laajuus), moninkertaisen intressivertailun välttämistä sekä valtion suvereniteettia ja siihen liittyviä poikkeamismahdollisuuksia muut intressit ylittävinä suureina.

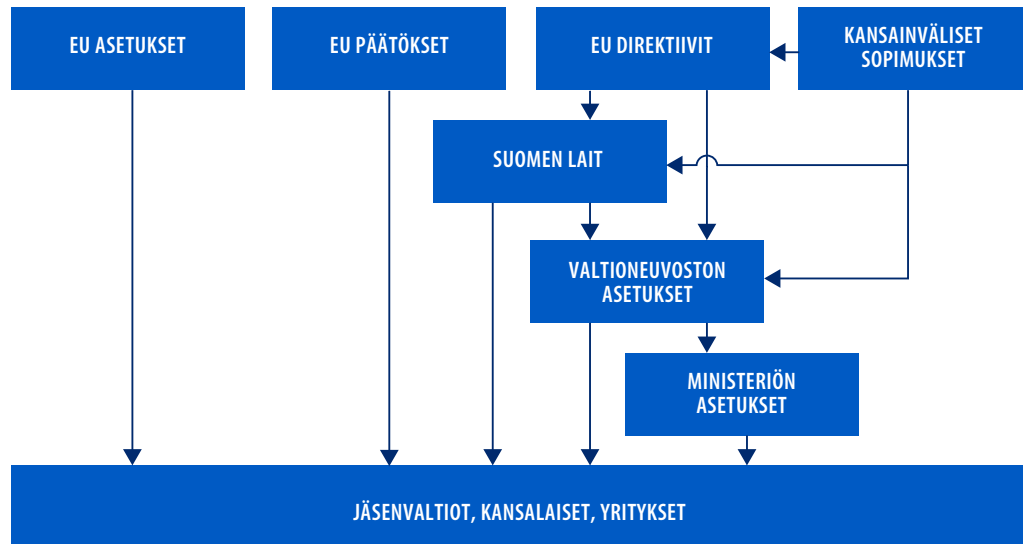
### 3.1 EU-toimivalta ja kansallinen toimivaltajako

#### 3.1.1 EU:n toimivalta

Jäsenyys Euroopan yhteisössä perustui välillisesti ja välittömästi demokraattiseen päätökseen. Eduskunta hyväksyi EU-sopimuksen voimaansaattamislain (1540/94) suuntaa antavan kansanäänestyksen jälkeen. Sopimus allekirjoitettiin Korfulla 24.6.1994 ja laki tuli voimaan 1.1.1995. Adheesiosopimuksen 1 artiklan nojalla Suomi sitoutui noudattamaan EY:n oikeusjärjestystä (*acquis communautaire*). Laki sisälsi EY- ja EU-sopimukset sekä 13 muuta sopimusta. Amsterdamin ja Nizzan sopimusten täydennykseksi 13.12.2007 allekirjoitetulla ja 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella EY-sopimus nimettiin sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja yhteisöt sisällytettiin osaksi EU-rakennetta. SEUT muodostaa EU:n lainsäädännön oikeudellisen perustan. Sopimus on tuotu osaksi Suomen lainsäädäntöä asetuksella 67/2009.

EU:n yksinomaisen toimivallan alalla vain EU toimii lainsäätäjänä. Kilpailusäännöt ja kauppapolitiikka kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan (SEUT 3 artikla). Sisämarkkinat ja ympäristö kuuluvat jaettuun toimivaltaan (SEUT 4 artikla). Kaivostoiminta ei kuulu EU:n yksinomaiseen eikä jaettuun toimivaltaan. EU voi kuitenkin toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi mm. teollisuuden alalla SEU 2 a ja 2 e artiklat, SEUT 2 ja 6 artiklat). Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa (SEUT 2(2) ja SEU osa B. Erityiset muutokset, I Osasto Unionin toimivallan jaottelu ja toimivallan alat, SEU 2 a-c artikla). Seuraavasta kaaviosta ilmenee SEUT 288 artiklan mukaisen johdannaisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden vaikutus Suomen oikeusjärjestelmässä:

**Kuva 5.** EU-toimivaltaan kuuluvan johdannaisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden vaikutus.



Tekijä: Tomi Rinne

Kaivostoiminta on teollista palvelua, joka kuuluu neljään perusvapauteen (henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen<sup>17</sup> (SEUT) 57 artiklassa EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet palveluiden määritelmästä.

*”Tässä sopimuksessa palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.*

*Palveluihin kuuluu erityisesti:*

- a) teollinen toiminta;*
- b) kaupallinen toiminta;*
- c) käsityöläistoiminta;*
- d) vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta.”*

EU voi siis toteuttaa toimia myös kaivosteollisuuden tukemiseksi. Perustamissopimuksen nojalla on annettu direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiivi), joka kieltää syrjinnän EU:n sisällä. Palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (1166/2009) asetetaan lupahakemukselle käsittelyaika ja viitataan palveludirektiivin ohella elinkeinon

<sup>17</sup> EUVL 26.10.2012 C 326.

harjoittamisesta annetun lakiin. Lähtökohtana on kilpailuoikeus, mutta *välttämätön* yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai ympäristön suojeluun liittyvä syy oikeuttaa rajoituksiin (16 artikla). Sen lisäksi 16 artiklassa on mm. oikeasuhteisuuden vaatimus.

Vaikka EU:lla ei ole välitöntä toimivaltaa kaivostoimintaan luonnonvarojen käyttöä koskevissa kysymyksissä, sillä on toimivaltaa kaivostoiminnan positiivisten ja negatiivisten intressien ulottuvuuksissa. Vesiin kohdistuvat päästöt, vesien laatu, ilmanlaatu, luonnonsuojelu ja kaivannaisjätteet ovat tyypillisiä kaivostoiminnan haittapuolen ja DG (Directorate-General) Environment -toimialan (ympäristöpääosasto) sääntelemiin intresseihin, joiden täytäntöönpanossa minimidirektiivit sallivat tiukemman suojelun. EU:lla on toimivaltaa säädösvalmistelussa myös mm. kauppaa (DG Trade), kilpailua (DG Competition), työllisyydessä ja sosiaalisessa kehityksessä (DG Employment, Social Affairs and Inclusion (EMPL)) sekä energiapolitiikassa (DG Energy, Energiaunioni).

EU:n komissiolla kokonaisuudessaan, ei yhdellä direktoraatilla, on toimivalta arvioida myös, minkä se hyväksyy erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaksi syyksi. Komissio antoi luontodirektiivin suojelualueverkoston luontoarvojen merkittävän heikentämisen kieltoa koskevassa poikkeusasiassa lausunnon 24/04/2003 koskien Prosper Hanieilin hiilikaivoksen operatiivisen yleiskaavan (Rahmenbetriebsplan) hyväksymistä vuosille 2001–2019, koska kaivostoiminta olisi tuhonnut priorisoituja luontotyyppisiä. Jatkaminen tuki silloin Saksan pitkän aikavälin energiapolitiikkaa, jonka perusteen voi nykyaikaan tuotuna rinnastaa mm. akku- ja muiden kriittisten mineraalien louhintaan (vrt. myös EU:n akkustrategia). Suunnitelmalla vähennettiin haitallisia taloudellisia ja työttömyydestä seuraavia sosiaalisia vaikutuksia paikallisella ja alueellisella tasolla. Aluekehitysrakenne tuki alueella oli samankaltainen kuin Lapissa.<sup>18</sup> Komissio ilmoitti vastustavansa hiilen käyttöä, mutta hyväksyi poikkeuksen.

DG Environment kuulee muita direktoraatteja ja esittää valmistelemansa lausunnon komission pääsihteeristön (Secretariat-General) hyväksyttäväksi. Komissio on verrattavissa Suomen hallitukseen säädösvalmistelussa, direktoraatit ministeriöihin, parlamentin ja neuvoston edustaessa eduskunnan kaltaista lainsäädäntövaltaa. Kuitenkin hankkeen tai suunnitelman intressin näissä luontodirektiivin suojeluarvoista poikkeamista koskevissa kysymyksissä määrittää kansallinen hallitus, ei komissio. Komissio hyväksyy tai hylkää intressin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaksi syyksi. Lakia ei voi säätää EU-oikeuden vastaiseksi eikä poikkeuksia soveltamistasolla hyväksyä, jos tällaisesta poikkeusmahdollisuudesta ei ole säädetty tai poikkeus ei jo sisälly muuhun EU:n johdannaisoikeuteen, jolloin sen sallittavuus olisi arvioitu EU-tasolla.

<sup>18</sup> Ks. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukikynnykset Pohjois-Suomelle (FI1D).

### 3.1.2 Ministeriöiden toimivaltajako lain säätämisessä

#### Valtioneuvostolaki ja valtioneuvoston ohjesääntö

Laki valtioneuvostosta (175/2003) säättää valtioneuvoston organisaatioon kuuluvista ministeriöistä, joihin kuuluvat valtioneuvoston kanslian lisäksi mm. kaivostoiminnan lupa-asioihin liittyvät työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö ja ympäristöministeriö sekä mm. kaivostoimintaan välillisesti vaikuttavat liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö (1 §). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (2.1 §). Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu (2.2 §).

Ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksikköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (7.1 §). Ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella (valtioneuvoston ohjesääntö, 27 §). Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä (7.2 §).

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu (8.1 §). Ulkoasiainministeriö avustaa kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa (8.3 §). Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä veloitteita koskevat asiat siten kuin 9 §:n 2 momentissa säädetään. Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu (9.1 §). Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä (9.2 §).

Valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu (10.1 §). Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa (10.2 §). Toimialajaot voivat myös muuttua (11 §).

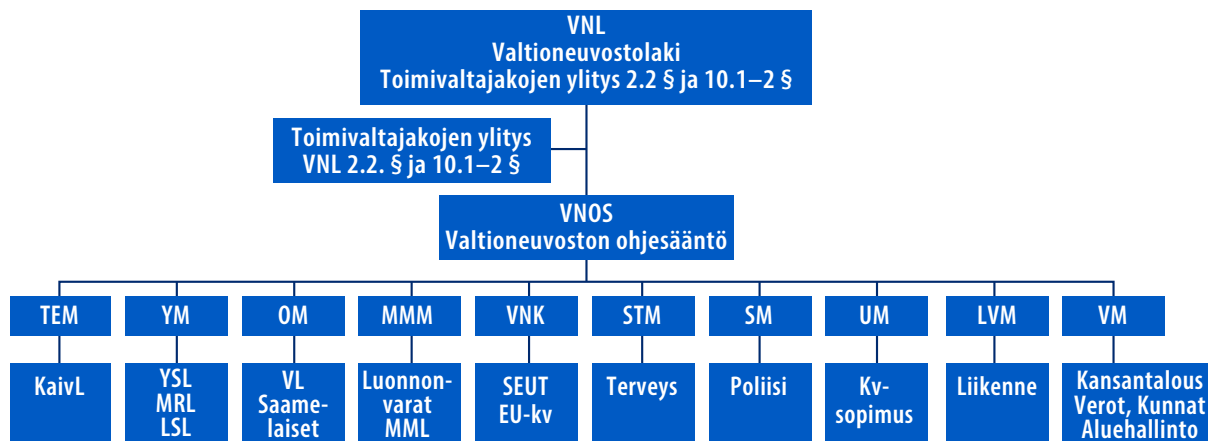
Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS, 262/2003) 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat mm. elinkeinopolitiikka, markkinoiden toimivuus ja kilpailun edistäminen, työllisyys ja työympäristökysymykset sekä alueiden kehittäminen (VNOS, 21 §). Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat mm. ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu ja rakentaminen (VNOS 24 §).



Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat mm. lainvalmistelu valtiosääntöoikeuden, yleisen hallinto-oikeuden, yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla sekä oikeudenhoito (VNOS 14 §).<sup>19</sup> Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat mm. maatalous, metsätalous, kala-, riista- ja porotalous, maanmittaus ja kirjaamisasiat sekä vesitalous (VNOS 19 §) Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat mm. tie- ja rautatieliikenne sekä liikenneväylät (VNOS 20 §).

Ministeriöiden toimivaltajako ilmenee yksinkertaistettuna seuraavasta kaaviosta:

**Kuva 6.** Ministeriöiden toimivaltajako



Tekijä: Tomi Rinne

Perustuslain 2.3 §:n julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivaltajako lainvalmistelun ja säädösten riippuvuussuhteessa ei ole ehdoton, koska laissa on perustuslain mukaisesti mahdollistettu toimivaltajako ylittävän lainsäädännön valmistelu. Valtioneuvosto voi määrätä ministeriöt valmistelemaan yhteistyössä esimerkiksi luonnonvarakaarta, risteävien intressien tasapainotusten ja EU-toimivaltojen rajapintojen johdosta esimerkiksi valtioneuvoston kanslian koordinoimana. Tässä yhteydessä ei tarkastella valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaa verotusta tai sisäasianministeriöltä valtiovarainministeriön säädöstoimivaltaan siirtyneen kuntalain itsehallintosäätelyä itsenäisesti. Julkisen vallan toimivallat eivät rajaa intressejä, mutta tämän selvityksen kannalta kaivosten sääntelyn toimivaltajako ovat keskeisiä.

<sup>19</sup> Valtioneuvoston ohjesäännössä oikeusministeriön hallinnonalalla kuuluva vesilainsäädäntö ei sisälly yleiseen hallinto-oikeuteen vaan yksityisoikeuteen, mikä ei ilmene ohjesäännöstä. Vesioikeudet olivat aikanaan oikeudenhoitoa.

Tämän selvityksen sisältöön voi kuulua vain nykysääntelyn toimivaltajakojen mukainen intressivertailu kaivoslaissa eikä sitä ole keskusteluista huolimatta laajennettu selvitystyön aikana. Selvityksestä erikseen ja aiemmin valmisteltavassa kaivoslakiuudistuksessa valtioneuvosto ei ole määrännyt valmistelemaan kaivoslain soveltamisaloja laajempaa lakia eikä toimivaltoja ole laajennettu erikseen ministeriöiden välillä. Sidosryhmäkyselyn perusteella intressit ymmärrettiin silti kaivoslain soveltamisalaa laajempina ja tyytymättömyyttä aiheuttivat ensisijaisesti kaivoslain soveltamisalaan kuulumattomat asiat. Vaikka hallinnon toimivaltarakojen ja kaivoslain soveltamisrajojen ylittämiseksi ei tässä selvityksessä ole oikeutta, selostetaan selvityksessä silti intressit laajasti toimivalta- ja soveltamisalarajapintojen hahmottamiseksi.

### Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtioneuvoston asetuksessa työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007) kaivosasiat ja niihin liittyvien mineraalisten luonnonvarojen hyödyntäminen sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto kuuluvat ministeriön toimialaan (1 §, 28 kohta, 2 §).

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä (826/2020) säädetään mm. EU- ja kansainvälisten asioiden yksiköstä (16 §), alueet ja kasvu- palvelut -osastosta (17 §, mm. EU:n alue- ja rakennepolitiikka), energiaosastosta (18 §, mm. lunastukset), innovaatiot ja yritysrahoitus -osastosta (19 §, mm. toimialakohtainen elinkeinopolitiikka sekä toimialojen seuranta ja kehittäminen, mineraalipolitiikka, erilaiset tuet ja rahoitus, kaivosalan viranomaistoiminnan (Tukes) valvonta) sekä työllisyys ja toimivat markkinat -osastosta (20 §, mm. yritystoiminta, työllisyys, sisämarkkinat, kilpailu, huoltovarmuus, yritys- ja yhteisörekisterit). Kaivoslainsäädäntö kuuluu siis työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristönsuojelu ei. Kemikaaliturvallisuutta ei ole mainittu eksplisiittisesti kummassakaan asetuksessa.

### Ympäristöministeriö

Valtioneuvoston asetuksessa ympäristöministeriöstä (1286/2015) säädetään ympäristöministeriön tehtäviksi kaivostoimintaan liitännäisinä etenkin ympäristönsuojelu (sisältäen ilmastonmuutoksen torjunnan) ja erikseen kemikaalien käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta, ympäristövaikutusten arviointi, luonnonnsuojelu (monisanaisesti), maisemanhoito ja -suojelu, (kuntien) alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä erikseen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen, maa-ainesten käytön ohjaus sekä rakentamisen ohjaus. Ympäristöministeriön toimialaan (ei kuitenkaan ohjaukseen) kuuluu Suomen ympäristökeskus (Syke) ja se ohjaa toimialallaan aluehallintovirastoja, ELY-keskuksia sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (Tukes) (3 §). Työn järjestämiseksi on luontoympäristöosasto, rakennetun ympäristön osasto ja ympäristönsuojeluosasto (5 §).

Ympäristöministeriön asetuksessa ympäristöministeriön työjärjestyksestä (1183/2020) säädetään tarkemmin luontoympäristö-, ympäristönsuojelu- ja rakennetun ympäristön osastoista (5–8 §) sekä kansainväliset asiat -tulosalueesta, joka vastaa mm. ympäristöasioita koskevien Euroopan unionin ulkosuhteiden sekä Euroopan unionin ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön valmistelun yhteensovittamisesta yhteistyössä osastojen ja tulosalueiden kanssa (9 §).

### Oikeusministeriö

Valtioneuvoston oikeusministeriöstä antaman asetuksen (543/2003) 1 §:n mukaan vesilaki ei sisälly oikeusministeriölle kuuluvaan yleiseen hallinto-oikeuteen. 3 §:n mukaan oikeusministeriössä on esikunnan lisäksi demokratia- ja julkisoikeusosasto, yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto, kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto sekä hallinto- ja ohjausosasto. Vesilainsäädäntö on perinteisesti mielletty yksityisoikeuden alaan kuuluvaksi. Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (595/2019) säättää osastoihin kuuluvista yksiköistä. Demokratia- ja julkisoikeusosastolle kuuluvat perustuslain 17.3 §:n mukaisesti annettussa saamelaiskäräjälaisissa tarkoitettut saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja saamelaisasioiden yhteensovittaminen. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvat tuomioistuimet, joissa viimekädessä ja useimmiten ratkaistaan kaikki kaivoslain lupa- ja lunastusasiat sekä kaikki muutkin kaivostoimintaan liitännäiset lupa-asiat. Toimivaltainen viranomaisen ratkaisee asian ja tuomioistuimen tehtävänä on arvioida viranomaisen päätöksen lainmukaisuus. Lainmukaisuutta ei voi arvioida, jos päätös ei perustu riittäviin selvityksiin.

### Maa- ja metsätalousministeriö

Valtioneuvoston asetuksen maa- ja metsätalousministeriöstä (1267/2014) 1 §:ssä säädetään ministeriön toimialaan kuuluviksi kaivostoimintaan liitännäisinä etenkin metsätalous, kala-, riista- ja porotalous, valtion metsätalousmaan omistaja-asiat, maanmittaus, kiinteistötoimitukset, patoturvallisuus sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö, hoito ja suojelu. Sen toimialaan kuuluvat Metsähallitus, Luonnonvarakeskus ja Maanmittauslaitos (2 §). Se ohjaa ja valvoo aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä ohjaa Tukesia ja Sykeä toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen (asetus 658/2016) mukaan maa- ja metsätalousministeriössä on ruokaosasto, luonnonvaraosasto sekä suoraan kansliapäällikön alaisuudessa toimivat tieto- ja tutkimustoimiala sekä hallinto- ja kehittämistoimiala. Luonnonvaraosastolla on asetuksen 6 §:n mukaan mm. elinkeinokalatalousyksikkö, luonnonvara- ja vesitalousyksikkö sekä EU-koordinaation ja kansainvälisten asioiden yksikkö. Luonnonvarayksikölle kuuluvat mm. kala- ja metsätalous, ja sen ohjausvastuulla on mm. Metsähallitus ja Suomen metsäkeskus (11 §). Maanmittaus kuuluu tieto- ja tutkimustoimialan tehtäviin, ja sen ohjausvastuulle kuuluvat Luonnonvarakeskus ja Maanmittauslaitos.

## Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtioneuvostolakia (1 ja 9–10 §) ja valtioneuvoston ohjesääntöä (22 ja 36 §) täsmentävässä valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveysministeriöstä (491/2017) 1–2 §:n mukaan ministeriön toimialaan kuuluvat mm. sosiaalinen hyvinvointi, terveyden edistäminen yleisesti ja työsuojelu ja Säteilyturvakeskus. Kun ympäristölupa-asiassa valvotaan, ettei toiminta vaaranna terveyttä ja koska Suomen uraaniesiintymät ovat köyhänpuoleisia, kaivostoimintaan liitännäisenä jäävät käytännössä jäljelle sosiaalinen hyväksyttävyyden sekä kaivosturvallisuuden ja ympäristönsuojelulain rajapintoja määrittävä työsuojelu. Uraania sisältävien esiintymien hyödyntäminen liittyisi kaivoslakiin, uraanin käsittely jätteenä ympäristöministeriön toimialalla kaivannaisjätteisiin ja ympäristönsuojeluun uraanin ja sen hajoamistuotteiden toksisuudesta johtuen. Ministeriön työjärjestyksessä (519/2017) säädetään sen lisäksi mm. ministeriön osastoista ja erillisyyksiköistä, niiden tehtävistä sekä ministeriön hallinnonalan ohjauksesta. Yleisölle ja yrityksille sekä lakia soveltaville viranomaisille rajapinnat eivät ole aina selkeitä.

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu terveydensuojelulaki (763/1994) ja säteilylaki (592/1991) sekä asetukset talousveden laadusta (401/2001 ja 1352/2015). Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvan työturvallisuuslain (738/2002) nojalla on annettu valtioneuvoston asetus räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta (644/2011). Siinä on säädetty mm. turvallisuus- ja räjäytysuunnitelmista sekä räjähteiden säilytyksestä työpaikalla. Sitä valvovat työsuojeluviranomaiset (aluehallintovirastojen Työsuojelun vastualueet) työmaatarkastuksilla ja räjäytystyötarkastuksilla. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut turvallisuusmääräyksiä. Räjäytystyön suorittajalla on ympäristövahinkolain (737/1994) mukainen ankara vastuu. Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005, 79 § ja 115 §) mukaisia räjäytysilmoituksia valvoo Poliisi, mutta räjäytysten päästöt (tärinä, melu, pöly, tyyppi) kuuluvat myös ympäristönsuojelulain (527/2014) soveltamisalaan. Rakenteellinen ja tekninen kaivosturvallisuus kaivosalueella ja onnettomuuksien ehkäisy sekä räjäytysten työsuojelullinen mitoitus teollisuusalueen työntekijöille ei välttämättä riitä aina ympäristönsuojelussa teollisuusalueen ulkopuolella, jos alueen käyttömuodot ovat herkkiä (loma-asutus, luonnonsuojelualue tms.).

## Sisäministeriö

Valtioneuvoston asetuksessa sisäministeriöstä (1056/2013) säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) ohella ministeriön toimivaltaan kuuluviksi kaivostoimintaan välillisesti liitännäisinä koko poliisihallinto laitoksineen, pelastustoimi, laillisuusvalvonnan kehittäminen sekä aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin (1 §). Sisäasiainministeriön asetuksessa sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) säädetään tarkemmin osastoista ja yksiköistä.

Poliisilain (493/1995) 52 §:n nojalla sisäasiainministeriö sai ihmisten suojaamiseksi asetuk-  
sella rajoittaa liikkumista tai oleskelua turvattavassa tai suojattavassa kohteessa tai sen  
ympäristössä. Rajoituksia säädettiin, kun ympäristönsuojelumääräyksiä yritettiin sovel-  
taa teollisuusalueiden sisällä. Uuden poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:ssä on annettu sama  
oikeus nykyiselle sisäministeriölle. Liikkumista ja oleskelua voidaan rajoittaa erittäin tär-  
keän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi taikka ihmisten suojaamiseksi kohteessa tai  
sen ympäristössä.

Liikkumis- ja oleskelurajoituksista annetun asetuksen (1104/2013) liitteessä 4 on lueteltu  
teollisuus- ja kaivosalueita, joilla liikkuminen kielletty. Liite sisältää kaikki vanhat erillise-  
tusten oleskelurajoitukset. Liikkumista on rajoitettu seuraavilla kaivoksilla: Lampivaaran  
ametistikaivos, Talvivaaran kaivosalue (nykyään Terrafame) sekä kaivosmineraalien jatko-  
jalostukseen liittyen mm. seuraavilla teollisuusalueilla: Boliden Harjavalta Oy, Norilsk Nic-  
kel Harjavalta Oy ja Yara Suomi Oy. Sivullisia toki liikkuu muillakin aidatuilla tai aitaamatto-  
milla kaivos ja teollisuusalueilla, mutta niille ei ole haettu rajoitusta, vaan jokamiehenoi-  
kudet ylittävät yleiset rajoitukset on katsottu riittäviksi.

### Ulkoministeriö

Valtioneuvoston ulkoasiainministeriöstä (nykyään ulkoministeriö) antaman asetuksen  
(1171/2005) 1 §:n mukaan ministeriön toimialaan kuuluvat kansainväliset ihmisoikeusasiat  
(liityntä ilmastonmuutokseen), kauppapoliittiset asiat, markkinoille pääsy, kaupan esteet,  
tuontisuoja (hiilitullit?), valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmis-  
telua ja täytäntöönpanoa koskevat asiat, jotka eivät kuulu toisen ministeriön toimialaan  
(osin ilmasopimukset), valtioneuvostolain 8 §:ää täsmentäen kansainvälistä oikeutta  
koskevat asiat (ilmasto), kansainvälisiä järjestöjä koskevat asiat, jotka eivät kuulu toisen  
ministeriön toimialaan. Ulkoministeriön asetuksessa ulkoministeriön työjärjestyksestä  
(550/2008) säädetään ulkoasiainministeriön päätöksen mukaisesti valtioneuvostolakia ja  
ulkoasiainministeriöasetusta yksityiskohtaisemmin toiminnan yleisestä järjestämisestä.

### Liikenne- ja viestintäministeriö

Valtioneuvoston asetuksessa liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003) säädetään  
ministeriön tehtäviksi kaivosalaan välillisesti liittyvinä ainakin liikennejärjestelmien suun-  
nittelu ja kehittäminen, liikenneverkkojen ylläpito ja kehittäminen, tieliikenne sekä tieli-  
kenteessä käytettäviä ajoneuvoja koskevat asiat, rautatieliikenne, merenkulku ja muu vesi-  
liikenne sekä satamat, liikenteen turvallisuus- ja ympäristöasiat sekä vaarallisten aineiden  
kuljetukset, ilmakehän tutkimus ja seuranta (1 §). Sen toimialaan kuuluvat Ilmatieteen lai-  
tos, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Väylävirasto (2 §). Liikenne- ja viestintäministeriön  
työjärjestyksestä (1267/2015) ei selvästi ilmene kaivoslakiin sidonnaisten maantie- ja yksi-  
tystielakien mukaisten hallinnonalojen hoito.

## Valtiovarainministeriö

Valtioneuvostolain (175/2003) nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan valtiovarainministeriölle kuuluvat mm. valtiontalous, verotus ja yleinen tullipoliittikka, rahoitusmarkkinoiden toiminta, julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen sekä kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde.

Valtioneuvostolain 7 §:n nojalla valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (966/2005) annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa määrätään mm. valtiovarainministeriön organisaatiosta ja sisäisestä työnjaosta. Ministeriön toimintayksiköihin kuuluvat mm. kansantalousosasto, vero-osasto, rahoitusmarkkinaosasto sekä kunta- ja aluehallinto-osasto. Kansantalouselosasto tuo esiin kansantalouden näkökulmaa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa, vero-osasto valmistelee mm. verojärjestelmän kehittämistä, rahoitusmarkkinaosasto mm. rahoitusjärjestelmän vakautta ja kehittämistä sekä kunta- ja aluehallinto-osasto kuntien itsehallinnon kehittämistä, kuntien hallintoa ja yhteistyötä. EU-sihteeristö valmistelee mm. Euroopan unionin perussopimusta ja yleistä kehittämistä sekä institutionaalisia kysymyksiä.

### 3.1.3 Viranomaisten toimivaltajako lain soveltamisessa

#### Kaivoslaki

Kaivoslain tavoitteissa on mainittu yhteiskunnallinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys (kestävä kehitys, 1 §). Kaivoslaissa säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta sekä kaivostoimituksesta (2 §). Kaivoslain lupaharkinta perustuu kaivoslain soveltamisalaan (2 §) kuuluvaan oikeusharkintaan (45–55 §). Kaivosviranomaisen toimivaltaan ei kuulu soveltaa muita lakeja (laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (1261/2010, 2.3–5 §).

Kaivoslain 3 §:ssä säädetään, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa sovelletaan mm. luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (527/2014), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (587/2011), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009). Sana ”sovelletaan” on hieman harhaanjohtava, mutta perusteluiden viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> HE 273/2009 vp s. 72 ja s. 100.

Kaivoslain mukaisena hallinto- ja päätösviranomaisena (kaivosviranomainen) toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto eli Tukes, joka ratkaisee malminetsintä-, kaivos- ja kaivosturvallisuusluvat sekä toimii valvontaviranomaisena (4 §). Kaivosaluelunastuslupa ratkaistaan asetuksen (826/2020) 18 §:n mukaisesta valmistelusta valtioneuvoston yleisistunnossa (kaivoslain 163 §, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 8 §). Kaivostoiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivoslain kanssa samanaikaisesti rinnakkain sovellettavat ympäristönsuojelu-, vesi-, kemikaaliturvallisuus-, sähköturvallisuus-, maankäyttö- ja rakennuslait sekä kaivannaisjäte- ja tielainsäädäntö eivät kuulu luonnonvarasäätelyyn, mutta niitä soveltamalla voidaan rajoittaa kaivosmineraalien hyödyntämistä ympäristön, vesien ja muun maankäytön suojelemiseksi.

Kaivospiirin alueelta, kaivannaisjätealueilta ja täyden hallintaoikeuden apualueilta saa poistaa puuston sekä hyödyntää kaikki maaperän ainekset (ml. turpeet), joten maa-aines- ja metsälakeja ei sovelleta samanaikaisesti ja rinnakkain kaivoslain kanssa.

### **Ympäristönsuojelulaki, vesilaki, patoturvallisuuslaki**

Ympäristönsuojelulakia (YSL, 527/2014) sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Se ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan. Tätä lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn (2 §). Vesilakia (VL, 587/2011) sovelletaan vesitalousasioihin (VL 1:2). Vesilakia ei sovelleta päästöistä aiheutuvaan vesistön tai pienvesien pilaantumiseen, mutta sitä sovelletaan ns. rakenteelliseen pilaantumiseen. Ympäristönsuojelulaissa ei säädetä luonnonvaroista. Vesilaissa säädetään vain vesiluonnonvaroista ja eräistä kaivoksiin liitännäisistä käyttöoikeuksista maa-alueilla.

Toimivaltaisena lupaviranomaisena on aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4.1 §:n 5 kohdan ja aluehallintovirastoasetuksen (906/2009) 2.2 §:n 1 kohdan nojalla aluehallintoviraston Ympäristölupavastuualue. Asioiden käsittelystä säädetään laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009). Valvontaviranomaisen toimivalta on määrätty ELY-keskuslain (897/2009) 3.1 §:n 9 kohdassa, 3.2 §:ssä ja 5 §:ssä sekä ELY-keskusasetuksen (1373/2018) 1 ja 3 §:ssä (alueellinen toimivalta), 2.1 §:n 3 kohdassa ja 5.1 §:n 8 kohdassa (asiallinen toimivalta Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella, paitsi ja 15 §:n kalastusasioissa Varsinais-Suomen ja Lapin ELY-keskusten Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueella).

Kaivoksen YSL 27 §:n mukaisen ympäristöluvan ja VL 3:2-7 mukaisen vesiluvan ja käyttöoikeudet ratkaisee aluehallintovirasto (AVI) ELY-keskuksen ollessa valvontaviranomainen (YSL 21 §, VL 1:7). Ympäristö- ja vesilupahakemukset voidaan käsitellä yhdessä ja ratkaista

yhdellä päätöksellä (YSL 47 §, VL 11:12). Ympäristönsuojelulain yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle (YSL 21 §). Vesilaki kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan ja se valmistelee myös valtioneuvoston asetukset, mutta ohjaus, seuranta ja kehittäminen eivät selkeästi kuulu millekään ministeriölle. Ns. substanssiministeriöitä vesiasioissa ovat ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö, jotka voivat antaa asetuksia. Ministeriöiden keskinäiset suhteet mainittujen tehtävien osalta eivät ole tarkkarajaisia.

AVI ratkaisee myös jäte- ja kaivospatoasiat, mutta lausunnon antavana patoturvallisuusviranomaisena toimii patoturvallisuusasioissa toimivaltainen ELY-keskus. Kainuun ELY-keskukselle on keskitetty vesistö- ja kaivospatoja koskevat patoturvallisuusviranomaisen tehtävät. Patoturvallisuuslain (494/2009) 5 §:n mukaan patoturvallisuuden yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle.

### **Kaivannaisjätteet**

Kaivannaisjätteet jätepatoineen kuuluvat ympäristönsuojelulain, jätelain nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksen, kemikaaliturvallisuuslain ja patoturvallisuuslain soveltamisaloille, mutta eivät kaivoslain soveltamisalaan. Kaivannaisjätteitä koskevat päätökset vakuuksineen sisältyvät ympäristölupa-asiaan. Sulkemisen yhteydessä kaivosalueen turvallisuus kaivoslain soveltamisalalla otetaan huomioon myös kaivannaisjättekasojen muotoilussa ja aitaamisessa putoamisten tms. estämiseksi.

### **Kemikaaliturvallisuuslaki**

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annetussa laissa (kemikaaliturvallisuuslaki, 390/2005) laissa säädetään mm. vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista, siirrosta sekä säilytyksestä, räjähteille asetettavista vaatimuksista sekä mm. räjähteiden käytöstä, hallussapidosta, varastoinnista ja säilytyksestä sekä em. toiminnoissa käytettäville laitteille ja laitteistoille sekä niiden asennukselle ja huollolle asetettavista vaatimuksista (2 §). Kemikaaliturvallisuuslaissa ei säädetä luonnonvaroista eikä kaivoslain soveltamisalaan kuuluvista asioista vaan kemikaalien haltijan velvollisuuksista.

Kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n ja asetuksen (855/2012) nojalla vaarallisten kemikaalien laajamittaiselle teolliselle käsittelylle ja varastoinnille tarvitaan Tukesin ”kemikaaliturvallisuuslupa”. Muulle käsittelylle ja varastoinnille riittää ilmoitus. Kemikaaliturvallisuutta valvovat Tukes ja pelastusviranomaiset sekä Poliisi (115 §). Kaivoslain ohjauksen tavoin myös kemikaaliturvallisuuslain ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (114 §).



## Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) soveltamisalalla säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Kaavoitus sisältää kaivoksen ja sen ympäristön, kadun ja muun tiestö. Katu rakennetaan kunnan katusuunnitelman mukaisesti (MRL 85 §). Rakentaminen kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi (MRL 21 §, 125–127 §). Kaivoslain 47.4 §:n mukaan kaivostoiminnan on perustuttava oikeusvaikutteiseen kaavaan. Maakunnan liitto hyväksyy maakuntakaavan, kunta yleis- ja asemakaavat. Alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle (MRL 17 §). ELY-keskus edistää alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä 18 §. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä kaivoksista eikä oikeuksista luonnonvaroihin, ainoastaan oikeuksien käytön vaikutuksista alueidenkäyttöön ja maisemaan sekä rakentamisen lupamenettelyiden yhteensopivuudesta maisemaan (MRL 117, 136–138, 140 §).

## Sähköturvallisuuslaki

Sähköturvallisuuslakia (1135/2016) sovelletaan sähkölaitteisiin ja -laitteistoihin, joita käytetään sähkön tuottamisessa, siirrossa, jakelussa tai käytössä ja joiden sähköisistä tai sähkömagneettisista ominaisuuksista voi aiheutua vahingon vaara tai häiriötä. Sähköturvallisuus ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan. Sähköturvallisuutta valvoo Tukes sähköturvallisuusviranomaisena.

## Yksityistiet ja maantiet

Liikenne toiminnan harjoittamisalueella kuuluu ympäristölupakokonaisuuteen. Liikenneyhteyksien olemassaolo on yleensä (ei aina) tarkastettu ns. välttämättömänä prosessiyhteytenä, vaikka asiasta ei säädetä laissa. Maanteiden ja katujen liikenne tai liikenne muillakaan yleisillä kulkuväylillä (vesi, rata, ilma) ei kuulu ympäristölupa-asiaan. Joskus ympäristölupamääräyksessä on erehdyksessä esim. voitu kieltää ajamasta asuinalueen läpi, mutta liikennettä ohjataan liikennemerkeillä (70–71 § liikenteenohjauslaitteet).<sup>21</sup> Liikennettä varten on oltava katu-liittymä tai ELY-keskuksen myöntämä liittymälupa (käsittelyjä ulkoistettu yksityisille).

AVI on liittänyt yksityistiet noin 400 m matkalta ympäristölupakokonaisuuteen ja lupamääräysten piiriin, mutta asiasta ei säädetä laissa. Yksityistietoimitusta ei joskus ole suostuttu pitämään ennen maa-aineslupan (koskee kaivoslain tavoin luonnonvaroja) myöntämistä ja maa-aineslupaa ei samanaikaisesti ole suostuttu myöntämään ennen yksityistietoimitusta.

21 Mm. Hämeen ympäristökeskuksen 13.3.2006 antamassa päätöksessä nro YSO/36/2006 (dnro HAM-2003-Y-627-111) lupamääräyksessä nro 6 velvoitettiin ohjaamaan raskaan liikenteen kuljetukset asutuksen ulkopuolisille valtakunnallisille ja seudullisille pääväylille. Lisäksi määräys koski käytännössä ulkopuolisia kuljetusyrittäjiä.

Laeilla ei kuitenkaan ole edellytysuhdetta, joten kumpikaan viranomainen ei saisi synnyttää pattitilannetta. Uuden yksityistilain 19, 24 ja 82 §:ssä on kuitenkin viittaus ympäristönsuojelulain noudattamiseen. Kaivoslaissa säädetty kaivosalue pitää sisällään kaivoksen liikennealueet, mutta kaivoksen ja kaivoslain soveltamisalan ulkopuolella on oltava tieoikeus tai yleinen katu tai maantie.

Maantielaissa (503/2005, nimi muutettu laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä) säädetään valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelun lisäksi edelleen maanteistä ja niiden palvelutasosta ja tienpidosta (suunnittelu, rakentaminen, kunnossapito ja liikenteen hallinta) sekä valtiolle ja muille viranomaisille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin kiinteistön omistajien ja muiden asianosaisten oikeusasemasta (2 §) sekä yksityisteiden liittymistä maantiehen (24 ja 37–38 §). ELY-keskukset (Liikennevastualueet) vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta Väyläviraston ohjauksen mukaisesti (11.2 §). Maantielaissa ei säädetä kaivosmineraaleista eikä muista luonnonvaroista, vaikka rakentamiseen sisältyy oikeus tienpitoaineeseen (joskus osa lunastuskorvausriitaa).

Liikenne- ja viestintäministeriön säädöstoimivaltaan kuuluvassa yksityistielaisa (560/2018) säädetään yksityisteistä ja tieoikeudesta, niiden perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta, yksityisteiden tienpidosta, yksityistietoimituksesta sekä tieosakkaiden, kiinteistönomistajien ja muiden asianosaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakia ei sovelleta kiinteistöjen sisäisiin teihin (2 §) eikä myöskään siltä osalta kuin tieyhteys kulkee kaivospiirin sisällä taikka kaivos- tai apualueella. Yksityistietoimituksen suorittamisesta huolehtii Maanmittauslaitos (maanmittaustoimisto) taikka asemakaava-alueella kunnan kiinteistörekisteriviranomainen (71.3 §). Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva yksityistielaki korvauksineen (11, 16–18 §) on erillinen kaivoslain, ympäristönsuojelulain jne. järjestelmästä, vaikka ympäristönsuojelulakia on lupamääräyksissä osin sovellettu yksityistieihin jo ennen uuden yksityistielain säätämistä.

Lakien soveltamisaloja voi hämärtää, että nykyään yksityistien rakentamisessa, kunnossapidossa ja yksityistietoimituksessa on noudatettava, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään (19, 24 ja 82 §). Rakentaminen ja kunnossapito voisi viitata vain jätteen hyödyntämiseen tien rakentamisessa, koska muutenhan ympäristönsuojelulaissa ei säädetä niistä mitään. Ympäristölupa tarvitaan ennen rakentamista ja kunnostamista. Yksityistietoimituksessa kunnan tai valtion toimitusinsinööri (kiinteistörekisterilain 392/1985 mukainen viranomainen) ei voi soveltaa ympäristönsuojelulakia, koska sillä ei ole toimivaltaa ympäristönsuojelulaissa eikä kyse ole sen soveltamisalaan kuuluvasta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Yksityistielain perustelujen (HE 147/2017) mukaan kyse olisi informatiivisesta säännöksestä, ettei tieoikeuden perustaminen korvaisi toisen lain mukaista lupaa (luonnonsojelu-, vesi-, muinaismuisto-, metsä- ja ympäristönsuojelulait). Toki rakentamisessa jne. on muutenkin noudatettava kaikkea lainsäädäntöä. Yksityistietoimituksessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä

luonnonsuojelulaissa säädetään. Mm. suojelualueilla on noudatettava rauhoitusmääräyksiä, joista yksityisteiden perustaminen ja ylläpito voi riippua (ks. esim. KKO 2000:47) ja yksityistie voi myös olla lunastuksen kohteena (KKO 2002:79).

Maa- ja metsätalousministeriön säädöstoimivaltaan kuuluvaa kiinteistönmuodostamislakia (KML, 554/1995) sovelletaan rasiinilakiin (KML 154 a §). Viranomaisena on sama kuin yksityistietoimituksessa (KML 5 §). Kiinteistötoimituksessa voidaan perustaa yksityistielaisissa tarkoitettu pysyvä tai määräaikainen tieoikeus tai muu kulkuyhteyttä varten tarpeellinen oikeus (KML 156.3 §) tai poistaa tarpeeton oikeus (KML 159.3 §). Toimitusinsinöörien toimivalta ilmenee yksityistielaisista, kiinteistönmuodostamislaista ja kiinteistönmuodostamisasetuksesta (1189/1996) niiden soveltamisalojen mukaisesti. Kaivoslaki ja lunastuslaki tulevat toimitusinsinöörien sovellettaviksi lunastustoimituksissa. Kaivostoimituksessa on tehtävä kaivosalueen tai apualueen perustamiseksi tarpeelliset yksityisiä teitä ja tieoikeuksia koskevat järjestelyt ja käsiteltävä ja ratkaistava muutkin yksityistietoimituksessa käsiteltäviksi säädetyt asiat (kaivoslain 87 §). Ympäristönsuojelulaissa (3 luku) toimitusinsinööreille ei ole säädetty toimivaltaa.

Tieliikennelaki koskee liikennettä (1 §), jolla tarkoitetaan liikennettä maantiellä, kadulla ja yksityisellä tiellä (2 §). Tienkäyttäjällä tarkoitetaan jokaista, joka on tiellä taikka kuljettaa sillä olevaa ajoneuvoa. Tieliikennelain noudattamista valvoo mm. poliisi. Tieliikennelaissa ei ole säädetty toimivaltaa rajoittaa tienkäyttöoikeutta muussa laissa säädetyllä perusteella. Ajoneuvoa on käsiteltävä siten, ettei sen moottorista tai muusta laitteesta aiheudu kohtuutonta melua, ilman pilaantumista tai muuta haittaa ajoneuvossa matkustavalle, muulle tienkäyttäjälle eikä ympäristölle (6 §). Ajoneuvoa ei saa kuormata siten, että siitä aiheutuu vaaraa tai haittaa muulle liikenteelle tai ympäristölle (41.2 §). Tieliikennelaissa kerrotaan myös, millaisia ajoneuvoja yleisellä tiellä saa käyttää. Yksitystielain mukaisessa tieoikeudessa ja tieliittymissä voi lisäksi olla rajoituksia. Kaivosalueen ulkopuolella on oltava tie- ja liittymäoikeudet.

### **Maa-aineslaki**

Maa-aineslaki (555/1981) on toinen laki, jota sovelletaan maaperän luonnonvaroihin. Lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi (1 §). Maa-aineslaki ei koske kaivoslakiin perustuvaa aineiden ottamista (2 §). Maa-aineslaki voi joskus tulla sovellettavaksi ennen kaivosluvan myöntämistä. Maa-aineslaki ei kaivoslain tavoin muuta sellaisenaan kiinteistön omistajalle kuuluvaa oikeutta maaperän aineisiin kiinteistön aineisiin kuuluvana luonnonvarana. Lunastuksissa ei kuitenkaan aina korvata maaperän substanssiarvoa (tuottoarvomenetelmä), jos alueella ei ole lupaa maa-ainesten ottamiseen<sup>22</sup> tai jos luvan saaminen ei ole

22 Mm. ratkaisussa KKO 2.4.1996 taltio 1249, M 94/130 (KKO 1996:36). korvattiin soran substanssiarvo.

ilmeistä<sup>23</sup>, joten maa-aineslailla on pääsääntöisesti aito kytkeä kiinteistön arvoon luonnonvarana. Tulkintalinjaukset näkyvät korkeimman oikeuden tuomiokäytännöstä vain siltä osin kuin se hyväksyy valituslupahakemukset ja ottaa asiat tutkittaviksi. Lunastuskorvauksen tavoitteena on menetyksen täysi korvaus perustuslain ja lunastuslain mukaisesti. Ilman omistus- tai irrottamisoikeutta täydentävää maa-aineslupaa tai sen ilmeistä saamista ei ole menetystä.

### Muu luonnonvarasääntely

Turpeen ottamiselle tarvitaan ympäristölupa, mutta oikeus ottamiseen kuuluu maanomistajalle. Oikeus turpeen ottamiseen luonnonvarana ilman erillistä luonnonvaran hyödyntämislupaa kuuluu kiinteistön omistajalle kiinteistön ainesosana. Metsälakia (1093/1996) sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla, ei kuitenkaan suojelu-, erämaa- tai muuhun käyttöön otetuilla alueilla. Metsälaissa ei säädetä kiinteistön omistajalle ainesosana kuuluvista oikeuksista metsään luonnonvarana (puunkorjuu), mutta lain nojalla valvotaan mm. metsänkäyttöilmoituksin talousmetsän käyttöä luonnonvarana.

## 3.2 Kansainvälinen oikeus

### 3.2.1 Maailman kauppajärjestö (WTO)

Maailmankaupan vapautta valvoo Maailman kauppajärjestö WTO (*World Trade Organization*) sekä vapaakauppajärjestö EFTA. WTO:n tavara- ja palvelukauppa- sekä teollis- ja tekijänoikeussäännöt (GATT-, GATS- ja TRIPS-sopimukset<sup>24</sup>) sitovat kaikkia sopijavaltioita ja niiden yhtymiä, kuten Suomea<sup>25</sup> ja EU:ta. Kaikki valtiot (mm. monet kehitysmaat) eivät ole sitoutuneet kaikkiin sopimukseen ja sitoutumattomuuden syyt voivat olla kestävän kehityksen näkökulmasta hyväksyttäviä. Ihmisoikeus-, työ- ja ympäristösääntely eivät aina toteudu yleisesti hyväksyttävällä tavalla kansainvälisessä kaupassa.

WTO:lla ei ole toimivaltaa päättää jäsenvaltioidensa luonnonvaroista, kuten ei myöskään ympäristönsuojelusta, mutta WTO:n perustamissopimuksen johdannossa otetaan huomioon yhteensovittaminen:

23 Mm. ratkaisussa KKO 20.4.1993 taltio 1412, M 92/133 (KKO 1993:48). maa-ainesluvan saantia ei pidetty ilmeisenä. Samoin KKO 7.2.1992 taltio 430, M 90/154 (KKO 1992:15).

24 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) General Agreement in Trade on Services (GATS) ja Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS).

25 Asetus 5/1995 Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen ja sen liitesopimusten voimaansaattamisesta.

“...laajentaa tavaroiden ja palveluiden tuotantoa ja kauppaa, samalla *sallien maailman luonnonvarojen optimaalinen käyttö kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti*, tavoitella sekä ympäristön suojelua että säilyttämistä ja edistää sitä koskevia menetelmiä siten, että ne ovat sopusoinnussa osapuolien eri vaiheessa olevien taloudellisen kehityksen tarpeiden ja ongelmien kanssa.”

Kaivostoiminta liittyy kansainväliseen tavarakauppaan siten, että kaivostuotteiden markkinat ovat pääasiassa kansainvälisiä, jolloin kaivoksia perustavat etupäässä kansainväliset yritykset. WTO-sopimuksessa sovitaan mm. kaupan teknisistä esteistä, jolloin oikeutettuja tarkoituksia voivat olla mm. ihmisten terveyden tai turvallisuuden suojeleminen, eläinten- tai kasviensuojelu taikka ympäristönsuojelu. Liitesopimuksessa on julkisia hankintoja koskeva sopimus. Tekninen standardointi liittyy kansainväliseen standardointiin (ISO, IEC) ja kansallisiin standardeihin (SFS). Patenttisuojan ulkopuolelle sulkemisen syynä voi olla mm. terveyden suojeleminen tai ympäristölle aiheutuvan vakavan haitan välttäminen.

Ympäristöön liittyen Uruguayn pyöreän pöydän neuvottelussa (Marrakesh 15.4.1994) tehtiin päätös kaupasta ja ympäristöstä, joka sisälsi mm. kauppaja- ja ympäristökomitean (alakoitea) perustamisen. Tarkoituksena oli selvittää kaupan ja ympäristön suhdetta kestävän kehityksen edistämisen näkökulmasta, yhteensovittaa kauppaja- ja ympäristöpolitiikka ml. multilateraaliset ympäristösopimukset (MEA), ympäristömaksut ja -verot, tuotteiden ympäristövaatimukset jne. Kriteereinä MEA:lle on tieteellinen näyttö ympäristöongelmasta, välttämättömyys, tehokkuus, suhteellisuus ja pienimmän mahdollisen rajoituksen periaate.

GATT-sopimuksen XX artiklaan sisältyy yleisiä poikkeuksina rajoituksia, jotka ovat “välttämättömiä ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi” (b) ja “koskevat ehtyvien luonnonvarojen suojelemista, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet pannaan täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon ja kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa” (g). Poikkeuksiin sisältyy myös kullin ja hopean tuonti ja vienti:

*“(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;”<sup>26</sup>*

*“(c) relating to the importations or exportations of gold or silver;*

---

26 USA:n polttoaineisiin liittynyt DS2 (GATT artikla III:4 rikottu), EY:n asbestiin liittynyt asia DS135, EY:n tariffietusijoihin liittynyt asia DS246 (GATT artikla I:1 rikottu), Brasilian uudelleenkäsiteltyihin renkaisiin liittynyt asia DS332 (artikla XI:1 rikottu), Kiinan raaka-aineisiin liittyvät asiat DS394, DS395 ja DS398 (GATT artikla XI:1 rikottu), Kiinan harvinaisiin maametalleihin liittyvät asiat DS431, DS432 ja DS433 (GATT artikla XI:1 rikottu). Vain asbestiin liittyvä asia oli “justifiable”.

*(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption<sup>27</sup>.*

WTO:n paneeli tai valitusinstanssi ei ole hyväksynyt yhtään ehtyvien<sup>28</sup> luonnonvarojen suojeluun liittyvää poikkeusta. Ratkaisun GATT 29.9.1994 doc. DS31/R<sup>29</sup> GATT XX artikla (*General Exceptions*) soveltuu ehtyvien luonnonvarojen suojeluun vain, jos ympäristönsuojelu on tarkoitettu ensisijaisesti suojelemaan suojelukohdetta (GATT artiklan XX (g) tulkinnasta). Se ei siten soveltune ilmaston suojeluun. Välillinen suojeluvaikutus, tässä tapauksessa USA:n polttoainevarannon suojelu, ei riitä, jolloin toimenpiteestä tulee GATT artiklan III:4 vastainen. Rajoitustoimenpiteet on pantava täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon ja kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa (*in conjunction with restrictions on domestic production or consumption*). Valtioiden vastuulle kuuluu raaka-aineiden tuotanto ja kulutus. Paneeli on selventänyt määritelmää "*conservation of exhaustible natural resources*"<sup>30</sup>

Verottaminen metalli- ja muiden kaivosmineraaliraaka-aineiden ja puolivalmisteiden viennistä on kuitenkin kansainvälisessä kaupassa yleistä. Raaka-aineilla vero on korkeampi kuin puolivalmisteilla. Metalliraaka-aineilla verot ovat korkeampia kuin muilla raaka-aineilla, arvometalleilla matalampia kuin muilla metallimalmeilla, rautametalleilla korkeimmat.<sup>31</sup> Fosfaatilla, titaanilla, kuparilla, raudalla ja teräksellä, nikkelillä, volframilla ja koboltilla tässä järjestyksessä ovat korkeimmat vientitullit maailmankaupassa. Jäsenvaltioita suhteessa WTO:hon edustavalla EU:lla on yhteinen tullialue, jossa jäsenvaltiot soveltavat yhteistä tulli- ja kauppapolitiikkaa. Luvussa 5 käsitellään EU-oikeuden tulkintaa sallitusta tuonnin tai viennin määrälliseen rajoitukseen rinnastettavan rajoituksen sallittavuuskriteereistä jäsenvaltioiden välillä, jolla mm. EU:n raaka-ainestrategia huomioon ottaen on merkitystä myös WTO:n sääntelyn näkökulmasta. Suomi ei voi yksin määrätä esimerkiksi

27 DS2 (GATT artikla III:4 rikottu), DS58 (GATT artikla XI:1 rikottu), Kiinan harvinaisiin maametalleihin liittyvät ja myös em. XX (b) liittyvät asiat DS394, DS395 ja DS398 (kauppaa rajoittavan vaikutuksen osalta mineraalien vientitullit ja -kiintiöt eivät ole yhtä rajoittavia kuin viennin täydellinen kielto, mutta niillä on silti vahva kauppaa rajoittava vaikutus), myös kohtaan (b) Kiinan harvinaisiin maametalleihin liittyvät myös em. XX (b) liittyvät asiat DS431, DS432 ja DS433, joista Kiina valitti valitusinstanssille vain GATT artiklan XX (g)-kohtaan (luonnonvarat) vedoten.

28 *Exhaustible*, laajempi kuin *non-renewable* (uusiutumaton). Sisältää myös elollisia luonnonvaroja (mm. kalat).

29 Report of the Panel 11.10.1994, k. 5.60, s. 116. Suojelun sijaan CAFE-standardien täyttäminen tuli vain kalliimmaksi.

30 GATT-AI-2012-Art20.

31 OECD Inventory of Export Restrictions on Industrial Raw Materials. <https://www.oecd.org/trade/understanding-the-global-trading-system/why-open-markets-matter/>.

metallin tarpeen mukaisia tai jalostusasteen nousun mukaisesti laskevia vientiveroja. Tullitasot ovat käytännössä olleet sidottuja EU:n, Kiinan (Suomen metallirikasteiden suurin vientimaa) ja USA:n välillä. USA:n terästulleja on perusteltu kansallisella turvallisuudella, ja ne ovat johtaneet mm EU:n ja Kiinan vastatulleihin.

### 3.2.2 Ympäristö ja luonnonvarat

Kansainvälinen ympäristöoikeus on osa valtioiden välistä kansainvälistä julkisoikeutta, erotukseksi kansainvälisestä yksityisoikeudesta. Se on usein sopimuspuolina olevia valtioita löyhästi sitovaa soft law -oikeutta, jota on pitkälti pantu täytäntöön kansainvälisiin EU-sopimuksiin (ns. primaarioikeus) perustuvilla<sup>32</sup> EU-oikeuden asetuksilla, direktiiveillä ja päätöksillä, jolloin niistä on tullut jäsenvaltioita sitovampia kuin vain täytäntöönpanolailla tai -asetuksella hyväksytty ja ratifioitu sopimus.

EU:lla on kansainvälisissä sopimuksissa yksinomainen (mm. kauppapolitiikka) tai EU-maiden kanssa jaettu toimivalta (mm. kansainväliset ympäristösopimukset, SEUT 3–4, 216–218 artiklat). Jälkimmäiset ns. sekasopimukset hyväksytään kansallisesti vain siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan (PeVL 24/2004 vp). Sen vuoksi osa kansainvälisistä sopimuksista tulee vain EU-täytäntöönpanon kautta voimaan. EU ei voisi sopia kansallisista luonnonvaroista, mutta se pyrkii vaikuttamaan niiden kestäväan käyttöön. Lissabonin sopimuksessa EU:sta tuli oikeushenkilö ja instituutio myös ulkopoliitikassa, mutta kansainvälinen oikeus on tullut asteittain EU:n ympäristönsuojeluun jo Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan sopimuksissa. EU:lla on bio- ja kiertotaloutta, metsää, mineraaleja yms. suurten jäsenvaltioiden teollisuudelle tärkeitä luonnonvaroja koskevia strategioita<sup>33</sup>, mutta kansainväliset sopimukset eivät anna EU:lle oikeutta päättää Suomen luonnonvaroista.

32 SEUT-sopimus eli sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL 26.10.2012 C 326/172), 288 artikla. Muita sopimuksia ovat SEU-sopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja, Lissabonin sopimus 13.12.2007 (voimaan 1.12.2009), Nizzan sopimus 26.2.2001 (voimaan 1.2.2003), Amsterdamin sopimus 2.10.1997 (voimaan 1.5.1999), Maastrichtin sopimus 7.2.1992 (voimaan 1.3.1993), Euroopan yhtenäisasiakirja 17.2.1986 (Luxemburg) ja 28.2.1986 (Haag) (voimaan 1.7.1987), Brysselin sopimus (sulautumissopimus) 8.4.1965 (voimaan 1.7.1967), Rooman sopimukset (ETY:n ja Euratomin perustamissopimukset) 25.3.1957 (voimaan 1.1.1958) ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus 18.4.1951 (voimaan 23.7.1952, voimassaolo päättyi: 23.7.2002).

33 Ks. KOM(2020)474 neljäs kriittisten mineraalien lista. Komission raaka-ainealoite KOM/2008/0699. EU:n ja sen jäsenmaiden on edistettävä EU-alueen omien raaka-ainevarojen hyödyntämistä sekä varmistettava alan toimintaedellytyksiä kehittämällä lainsäädäntöä, lupakäytäntöjä ja alueidenkäytön suunnittelua. Komissio on listannut ns. kriittiset metallit ja mineraalit, joista Suomesta löytyy koboltti, niobium sekä platinaryhmän metallit. Lisäksi Suomesta löytyy kuusi taloudellisesti erittäin merkittävää ja kahdeksan merkittävää metallia/teollisuusmineraalia.

Komission raaka-ainealoitteen mukaan EU edistää tiiviimpää kansainvälistä yhteistyötä, raaka-aineiden kestävästä saatavuudesta koskevia sopimuksia, WTO:n säännösten noudattamista jne. EU:n luokittelemia kriittisiä mineraaleja ovat antimoni, baryytti, bauksiitti, beryllium, boraatit, fluorisälpä (fluoriitti), gallium, germanium, hafnium, indium, koboltti, koksihiili, litium, luonnongrafiitti, luonnonkumi, magnesium, niobium, piimetalli (silika), platinaryhmän metallit, raakafosfaatti, raskaat ja kevyet harvinaiset maametallit, skandium, tantaali, titaani, vanadiini, vismutti sekä volframi.<sup>34</sup> Ne ovat kriittisiä, koska niillä on suurempi toimituskatkosten riski ja vaikutukset talouteen ongelmatilanteissa ovat suuremmat kuin useimmilla muilla raaka-aineilla. Mineraalien ulkopuolella mm. sahattu havupuu on kriittinen raaka-aine. EU:n tavoitteena on kansainvälisen oikeuden rajapinnassa varmistaa 1. kestäväällä pohjalla oleva raaka-aineiden saanti maailmanmarkkinoilta tasapuolisin ehdoin, 2. eurooppalaisista lähteistä saatavien raaka-aineiden kestävä tarjonnan varmistaminen sekä 3. luonnonvarojen käytön ja kierrätyksen tehostaminen.

Jäljempänä selvityksessä tarkastellaan erikseen WTO:n, kriittisten mineraalien ja kansallisen huoltovarmuuden suhdetta toisiinsa sekä merkitystä kaivoslain mahdollisessa intressiharkinnassa. Voiko Suomi EU-strategioiden ja WTO:n säännösten mukaisesti varmistaa huoltovarmuuden? Voiko Suomi kieltää EU:n tai Suomen kriittisten tai kansallisen huoltovarmuuden kannalta keskeisten mineraalien kaivostuotannon? WTO:n säännösten tulkinnan perusteella jo louhitun mineraalin viennin kieltäminen mineraalin kriittisyyden perusteella ei olisi ongelmatonta.

Ympäristösääntelyyn sisältyvät luonto (YK:n biodiversiteettisopimus)<sup>35</sup>, ilmasto, kemikaalit, jätteet, ilmansuojelu (rikki, typpi, raskasmetallit, POP), tiedonsaanti (PRTR, Århus), YVA (Espoo), vesien ja merten suojelu (Itämeren suojelusopimus, OSPAR ja rajavesistö-sopimukset) jne. Sopimuksia on yli 100 eikä yksikään niistä liity suoranaisesti kaivostoimintaan. Välillisesti ne vaikuttavat päästöjä ja ympäristön laatua koskevissa lupamenettelyissä. EU-oikeuden välityksellä niistä on tullut sitovampaa oikeutta. Ramsar- ja CITES-sopimukset, kalastussopimukset (vastavuoroiset, kaloja koskevat tai kauppasopimuksen osana, osa EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa) sekä kansainvälinen merioikeusyleissopimus vaikuttavat elollisiin ja ehtyviin luonnonvaroihin. Kestävä kehityksen agendalla on luonnonvaroihin liittyviä tavoitteita.

34 COM(2014) 297.

35 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Sop S 78/1994), *Convention on Biological Diversity* (CBD). CBD:n 20 Aichi-tavoitteeseen (2010) ja sen strategiaan päämääriin liittyen on laadittu Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia. Tavoitteena on kehittää CBD:n tunnustamaa luonnon monimuotoisuuden itseisarvoa (*intrinsic value, inneboende värdet*, vrt. luontodirektiivin 92/43/ETY johdannon 1k ja 2(1) artikla). COP 5 protokollaa alkuperäiskansoista tarkastellaan jäljempänä alkuperäiskansoja koskevien sopimusten yhteydessä.



EU pyrkii vaikuttamaan luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön (SEUT 191). Metallimalmien ja hiilen laajamittainen louhinta, paikalla tapahtuva rikastaminen ja käsittely kuuluvat Espoon YVA-sopimuksen<sup>36</sup> liitteen I hankeluetteloon. YVA-direktiivin 2011/92/EU ja YVA-sopimuksen mukaisesti YVA-lain (252/2017) YVA-menettelyä edellyttää aina yli 25 hehtaarin avokaivos ja kaivosmineraalien louhinta, paikalla tapahtuva rikastaminen ja käsittely. Myös merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavat pienemmät hankkeet voivat edellyttää YVA-menettelyä (YVA-direktiivin 4.2 artikla, liite II, YVA-lain 3.2 §). Lisäksi kansallisena vaatimuksena YVA-menettelyä edellytetään aina, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 t/a (200 000 k-m<sup>3</sup>). Vaikka maankäyttö ja kaavoitus kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan (SEUT 192), ympäristövaikutusten merkittävyyttä pidetään EU:n näkökulmasta enemmän alueidenkäytöllisenä kuin päästösääntelykysymyksenä. Vaikutukset YVA-menettelyssä arvioidaan laajasti lupalakien soveltamisalat ylittäen. YVA-sääntely ei vaikuta EU:n ja jäsenvaltion toimivaltajakoon kansainvälisessä oikeudessa eikä päätöksentekijöiden toimivaltaan.

Suomen elottomien luonnonvarojen hyödyntämisoikeuksia suoraan Suomen lainkäyttövallan ohi säänteleviä kansainvälisiä yleissopimuksia ei ole olemassa (ilmasto- ja ympäristösopimukset rajoittavat välillisesti). Kansainvälisessä merioikeusyleissopimuksessa<sup>37</sup> sovietaan merenpohjan mineraalien hyödyntämisestä. UNCLOS 2 artiklan mukaan Suomella on täysivaltaiset oikeudet aluemerellä. Suomen merialueilla eli perusviivan sisäisillä aluevesillä ja sitä laskettavilla ulkoisilla aluevesillä (alumeri) merenpohjan mineraalien käytöstä päättävät Suomen viranomaiset. UNCLOS 56 artiklan mukaan rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä täysivaltaiset oikeudet merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen ja hyödyntämiseen. Talousvyöhykkeellä (*Exclusive Economic Zone, EEZ*) asiasta päättää valtioneuvosto (1058/2004, talousvyöhykelaki), Tukes (kaivoslaki) ja aluehallintovirasto (vesilaki ja ympäristönsuojelulaki). Malminetsintä- ja kaivosluvat on mahdollista saada myös talousvyöhykkeelle (talousvyöhykelain 5.3 §).

UNCLOS IX osassa (suljetut tai puolisoljetut merialueet, mm. Suomenlahti) koordinoidaan meren elollisten luonnonvarojen hyödyntämistä, mutta ei mineraalien hyödyntämistä. UNCLOS 1 artiklan mukaan ”merenpohja-alue” tarkoittaa *kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolella* sijaitsevaa merenpohjaa sisustoineen. VII osan aavaan mereen liittyvässä III liitteessä ”Luonnonvarojen etsinnän, tutkimuksen ja hyödyntämisen perusedellytykset” tuotantoluvan antaa kansainvälinen merenpohjajärjestö, jonka tulee saada mahdollisimman suuri osuus tuloista. 1 artiklassa todetaan, että ”omistusoikeus mineraaleihin siirtyy niiden nostamisen jälkeen tämän yleissopimuksen mukaisesti”.

36 Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista. Espoo 25.2.1991. SopS 67/1997.

37 Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)), voimaan 16.11.1994 (Suomessa 21.7.1996).

### 3.2.3 Kestävä kehitys

Lähes jokainen järjestö, valtio, viranomainen ja yritys on viime vuodet ilmoittanut sitoutuvansa kestäväan kehitykseen, mutta taustalla on muukin kuin kansainvälinen oikeus. EU on muuttanut kestäväan rahoituksen asetusta (EU) 2016/1011 asetuksilla (EU) 2019/2089 ja (EU) 2021/168. Asetuksessa on EU:n ja Pariisin ilmastopimuksen ilmastosiirtymien sekä korkojen vertailuarvoja. Kestäväa rahoitusta koskevassa EU:n taksonomia-asetuksessa (EU) 2020/852 kiinnitetään huomiota ilmastoon ja siirtymistä kiertotalouteen EU-oikeuden mukaisesti. Ympäristön kannalta kestäväna sijoituksena ei pidetä sijoittamista taloudelliseen toimintaan, jota ei pidetä ympäristön kannalta kestäväna. Yritysten oman ja vieraan pääoman rahoituksen turvaaminen kannustaa siirtymään kestäväan tuotantoon investoijien vaatiessa. Kestäväan kehityksen mukaisuuteen, ilmastoystävällisyys mukaan lukien, sidotaan myös investointi- ja muita tukia.

Koska EU ja Suomi valtiona ovat sitoutuneet kestäväan kehityksen edistämiseen, on syytä määritellä kestävä kehitys lyhyesti. Kestävä kehitys sai sisältönsä G. Brundtlandin johtaman Ympäristön ja kehityksen maailmankomission YK:lle tekemän ehdotusten myötä 1987 (*Our Common Future*. Raportti komission viralliselta toimikaudelta 1.10.1984-31.9.1987). Se tunnettiin Maastrichtin sopimukseen 1993 saakka nimellä kestävä kasvu ja 1997 Amsterdamin sopimuksesta lähtien nykyisellä nimellä kestävä kehitys. Kestävä kehitys on ennen kaikkea poliittisen tason periaate, jonka lainsäätäjä (EU, Suomi) panee täytäntöön ja konkretisoi. Kestäväan kehitykseen kuuluvat ympäristöllinen, taloudellinen ja sosiaalinen pilari. Sen vuoksi tätäkin tutkimusta on tarkasteltava kestäväan kehityksen kautta.

Kestäväan kehityksen mukaisuutta voi tarkistaa YK:n kestäväan kehityksen Agenda 2030 -tavoitteiden avulla (UN 2015, raportti 2019):

**Kuva 7.** Kestäväan kehityksen tavoitteet



Agendan listalla on ympäristöllisen, taloudellisen ja sosiaalisen pilarin tavoitteita, jotka liittyvät luonnonvaroihin. Tämän selvityksen kannalta olennaisia kohtia ovat mm. terveys ja hyvinvointi, elämä vedessä ja maalla ja luonnonvaroihin liittyvä vastuullinen tuotanto (alkutuotanto, teolliset palvelut, jalostus jne.). Seuraavan kohdan 3.2.4 ilmastopimukset liittyvät myös kestäväan kehitykseen. Kestäväan kehityksen liittyvät myös EU:n kiertotalous- ja ilmastotavoitteet, kestäväan tuotannon tavoitteet jne.

EU:n Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa Green Deal<sup>38</sup> k. 2.1.3 lausutaan, että teollisuus siirtyy kiertotalouteen kokonaan 25 vuodessa ja tämä yhdistetään ilmastoneutraaliin kiertotaloustuotepolitiikkaan. EU kehittää kannusteita kiertotaloudelle ja varmistaa, että kuluttajat voivat valita kierrätettäviä, kestäviä ja korjattavia tuotteita. 2020 alussa komissio julkaisi rahoitussuunnitelman *European Green Deal Investment Plan*. Ensimmäisenä lainsäädännöllisenä aloitteena (Green Deal kohta 6 *Sustainable production and consumption*) SEUT 114 nojalla (lainsäädäntöjen lähentäminen) kuluttajat valtuutetaan vihreään muutokseen. Green Dealin ulkopuolella (osa 7 *Protecting our environment*) julkaistaan SEUT 192 (3) nojalla oikeudellisesti sitova 8. ympäristötoimintaohjelma. EU aikoo ehdottaa myös WTO-uudistusta.

Kestäväan kehityksen sovelluksena EU on muuttanut kestäväan rahoituksen asetusta (EU) 2016/1011 asetuksilla (EU) 2019/2089 ja (EU) 2021/168. Asetuksessa on EU:n ja Pariisin ilmastopimukseen ilmastosiirtymien sekä korkojen vertailuarvoja. Kestäväa rahoitusta koskevassa EU:n taksonomia-asetuksessa (EU) 2020/852 kiinnitetään huomiota ilmastoon ja siirtymistä kiertotalouteen EU-oikeuden mukaisesti. Ympäristön kannalta kestäväna sijoituksena ei pidetä taloudellista toimintaa, jota ei pidetä taksonomia-asetuksen nojalla ympäristön kannalta kestäväna. Kiertotalous on yksi kuusijalkaisesta ympäristötavoitteesta. Yhden tavoitteen kautta voidaan vaikuttaa muihinkin. Kiertotalousyhteistyö on myös yksi elpymis- ja palautumistukivälineasetuksen (EU) 2021/241 tukitoimialoista.

Ympäristöllisesti kestävien investointikriteerien (taksonomiakriteerien) antaminen kaivosteollisuussektorille on kesken. Kaivosteollisuuden sektoriryhmä ei päässyt niistä ja niiden perusteista sopuun. On esitetty myös, että koko toimiala luokiteltaisiin kestäväntömmäksi (ruskea lista) ja ettei lain ja lupamääräysten noudattaminen riitä. Sektorityöryhmän ehdotus siirtyy ylemmän tason työryhmälle, jossa ei ole kaivosalan edustusta. Pankki- ja rahoitusalan, ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen sekä teollisuuden edustajien asiantuntijaryhmä tekee kuulemisen jälkeen ehdotuksen komissiolle, joka esittää ehdotuksensa delegoiduksi säädökseksi. Ehdotuksen kuulemisen jälkeen voitaneen odottaa komission päätöstä vuonna 2022. Jotta toiminta luokiteltaisiin ympäristön kannalta kestäväksi, sen tulisi merkittävästi edistää yhtä tai useampaa kuudesta asetetusta ympäristötavoitteesta:

38 Green Deal 11.12.2019 COM(2019) 640 final s. 7-11.

1. ilmastonmuutoksen rajoittaminen
2. sopeutuminen ilmastonmuutokseen
3. veden ja meren luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojeleminen
4. siirtyminen kiertotalouteen
5. pilaantumisen ehkäisy ja sen valvonta
6. biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojeleminen ja ennallistaminen

Kestävä liiketoiminta ei samanaikaisesti saisi myöskään aiheuttaa merkittävää vahinkoa millekään muulle tavoitteelle, jota se ei merkittävästi edistä. Kohta 6 on otettu huomioon myös luonnonsuojelulain uudistusesityksessä, jossa Natura 2000 -poikkeuksista tuttu kompensointi laajeni koskemaan kaikkia luonnonsuojelualueita.

### 3.2.4 Ilmastopöytäkirjat

Kansainväliset ilmastopöytäkirjat sitovat löyhästi valtioita. Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien pöytäkirjan<sup>39</sup> lisäksi ilmastopöytäkirjalla tarkoitetaan ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien pöytäkirjan (UNFCCC) Kioto-protokollaa (pöytäkirja, Kioto 11.12.1997)<sup>40</sup>, mm. Marrakeshin kokouksen toimeenpanosääntöjä (Päätökset 2-24/CP.7, 2001, Marrakeshin sopimukset) ja Dohan muutosta Kioto-protokollan toiselle velvoitekaudelle. Lisäksi on Wienin yleissopimus otsonin suojelusta<sup>41</sup>. Pariisin ilmastopöytäkirjassa<sup>42</sup> sovittiin vuoden 2020 jälkeisestä ajasta ja ilmaston lämpenemisen rajoittamisesta selvästi alle celsiusasteen nousuun (2 (1.a) artikla. Ilmastopöytäkirjoilla sovitaan kasihuonekaasujen vähentämisestä.

INDC-ilmoituksella (*Intended Nationally Determined Contribution*) EU ja sen jäsenvaltiot sitoutuivat vuonna 2015 vähentämään vuoteen 2030 mennessä 40 % kasihuonekaasupäästöjä verrattuna vuoteen 1990. Ilmoitus kattoi energiasektorin (ml. rakentamisen, kuljetuksen jne. polttoaineet, osuus 64 % kasihuonekaasuista, EU:ssa 78 %), teolliset prosessit (ml. mineraali- ja metalliteollisuus, osuus 4 %) ja tuotteiden valmistuksen (EU:ssa teollisuus ja tuotteiden valmistuksen osuus 7,8 %), maatalouden (14,0 %, EU:ssa 10,1 %), jätehuollon

39 UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York 9.5.1992, hyväksyttiin lopullisesti Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa 1992. SopS 61/1994, muutos SopS 82/1998.

40 SopS 12-13/2005, HE 26/2002 vp.

41 Otsonikerroksen suojeleminen koskeva Wienin yleissopimus, 1985 (SopS 51/1988) ja siihen liittyen otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja, 1987 (SopS 65/1988) Kigalin muutoksineen (SopS 80/2018).

42 Allekirjoitettu 12.12.2015, voimaan 4.11.2016, Suomi ratifioi 14.11.2016, SopS 76/2016.

(3,0 %, EU:ssa 3,2 %), maankäytön, metsätalouden. Kaivostoimintaa ei erikseen mainittu, mutta se kuuluu teollisten prosessien kohtaan "Muut".

Kasvihuonekaasuja ovat hiilidioksidi (CO<sub>2</sub>, osuus 81,2 %), metaani (CH<sub>4</sub>, 10,6 %), typpioksiduuli (N<sub>2</sub>O, 5,5 %) ja fluorihilivedyt (HFC, useita yhdisteitä, 2,5 %). Lisäksi 0,2 % osuudella kasvihuonekaasuista ovat perfluorihilivedyt (PFC, useita yhdisteitä) ja rikkiheksafluoridi (SF<sub>6</sub>). Taakanjakopäätöksellä (ESD, Effort Sharing Decision) tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä 406/2009/EU, jonka soveltamisalaan kuuluvat rakennusten lämmitys, maatalous, liikenne ja jätehuolto sekä teollisuuden ns. F-kaasut. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (ns. LULUCF-sektori), 12 % kasvihuonekaasuista) ei sisällynyt taakanjakopäätökseen. Se sisältyy Pariisin ilmastosopimuksen ratifioinnin myötä nykyiseen taakanjakoasetuksen (EU) 2018/842 yhdessä LULUCF-asetuksen (EU) 2018/841 (mm. maa- ja metsätalous ja maankäyttösektori) ja ilmastohallinnointiasetuksen (EU) 2018/1999 kanssa.

Kasvihuonekaasut lasketaan hiilidioksidiekvivalenttitonneina. Koko maailman kasvihuonekaasut ovat 44 000 000 000 hiiliekvivalenttitonnia (44 gigatonnia (Gt CO<sub>2</sub>-e), 44 000 miljoonaa tonnia). Kiinan osuus on yli 12 000 000, USA:n yli 6 000 000 ja EU:n yhteensä alle 4 500 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Muita suuria päästäjiä ovat järjestyksessä Intia, Brasilia, Venäjä, Japani ja Kanada. EU:n sisällä suurimpia päästäjiä ovat Saksa (n. 20 % osuus EU:sta), Ranska, Italia ja Puola. Suomen osuus on yli 1 % EU:n päästöistä ja yli 1 % maailman kasvihuonekaasupäästöistä. Väkilukuun suhteutettuna Suomen päästö on Kiinan suuruusluokkaa, mutta asukastiheyteen, pitkiin etäisyyksiin ja kylmään ilmastoon suhteutettuna maltillinen.

Ilmastosopimusten tavoitteet kohdistuvat koko planeetan kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Tuotannon siirtyminen maasta toiseen ei vähennä päästöjä, joten hiilivuotojen huomioon ottamisen merkitys on kasvanut. Sopimuksia on ryhdytty ovat nykyään panemaan täytäntöön sopimuskumppaneiden lainsäädäntöön, EU:n alueella paljolti mm. niiden sitovuuden lisääntyä EU:n sääntelyssä. EU:n ylikansallisista säädöksistä voi mainita mm. neuvoston päätöksen 94/69/EY, 15.12.1993, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen tekemisestä ja neuvoston päätös 2002/358/EY, 25.4.2002, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen veloitteiden täyttämistä yhteisesti ja LULUCF -sektoria koskeva päätös (EU) 529/2013/EU.

EU:n parlamentin ja neuvoston ESD-päätös 406/2009/EU (Suomi 16 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoteen 2005, josta 5(5) artiklan ja liitteen III mukaan liikenteen osuus yli 50 % ja uusiutuvan energian tavoite vuoteen 2020 oli 30 %). Komission implementointipäätös (EU) 2020/1834 tarkasteltiin päästöjä vuoteen 2018 mennessä. Nykyinen EU:n tavoitetaso vähentää päästöjä vuoteen 1990 verrattuna on 40 %. Taakanjakoasetuksessa

(EU) 2018/842 EU määrittää jäljelle jääville kasvihuonekaasupäästöille jäsenvaltiotasolla sitovat päästöraajat tarkoituksena saada aikaan yhteensä 30 % vähennys vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030.

Asetuksen (EU) N:o 525/2013 kumonneessa asetuksessa (EU) 2018/1999 säädetään Energiainiön ja ilmastotoimien hallinnosta.<sup>43</sup> Asetuksen liitteessä IV säädetään rakenteesta pitkän aikavälin strategioille, joihin on sisällytettävä kaikki sektorit. Kansallinen tavoite asetetaan vuodelle 2030 ja, jos saatavilla, tämän jälkeiselle ajalle sekä ohjeelliset välitavoitteet vuosille 2040 ja 2050. Teollisuus on kohdassa 2.4.2, ja kohtaan 2.4.2.1 ”Odotetut päästövähennykset aloittain ja energiakysyntä” sisältyy myös kaivosteollisuus. Kohdassa 2.2 on uusiutuva energia (liitteessä IX lisäraportointivelvollisuus) ja kohdassa 2.3 energiatehokkuus (asetuksella muutettiin energiatehokkuusdirektiiviä 2012/27/EU). Kohdassa 2.41 on energijärjestelmä, 2.4.3 liikenne ja 2.4.4 LULUCF (ml. turvetuotanto).

Suomessa on 36 mineraalikaivosta ja 17 metallikaivosta, joiden osuus on yhteensä noin 1 % Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Kaikki eivät ole toiminnassa. Mm. turvetuotannon ja jätteenpolton lakkauttamisesta poiketen kaivostoiminnan lakkauttamisen seuraus Suomessa olisi kaivostoiminnan lisääntyminen maailman vastaavissa muissa kaivoksissa, koska kysyntä muodostuu maailmanmarkkinoilla. Kansalliset säätämisen- ja soveltamisratkaisut, kuten mm. viranomaisen CO<sub>2</sub>-määräykset, eivät johda kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Koneiden ja laitteiden päästöt sekä yleisesti energiatehokkuus vaikuttavat energiantensiiviseen kaivosteollisuuteen. Kaivostuotannon CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämiseen liittyen voisi olla syytä kiertotalouden lisäämisen ohella selvittää EU:n kansainvälisen oikeuden toimivaltaan kuuluvassa kauppapolitiikassa hiilivuotojen estämistä ja hiilivapaampien tuotteiden tukemista. Koneiden ja laitteiden valmistuksen sekä kaivoksen ulkopuolisen liikenteen päästöjä vähennetään muilla sektoreilla.

Kaivostoiminta ei kuulu päästökauppasektoriin (ETS), jota säännellään päästökauppadiirektiivillä 2003/87/EY<sup>44</sup> ja sen soveltamisalaan kuuluvilla asetuksilla ja päätöksillä<sup>45</sup>. Linkkidirektiiviin 2004/101/EY hankemekanismit *Joint Implementation* (JI) päästövähennykset (ERU) Kioton pöytäkirjan ratifioineissa maissa sekä *Clean Development Mechanism* (CDM) päästövähennykset (CER) kehitysmaissa jäävät kaivostoiminnan ilmastovaikutustarkastelun

43 EUVL L 328, 21.12.2018, s. 1–77. Ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 749/2014, 30.6.2014, jäsenvaltioiden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 mukaisesti raportoitavien tietojen rakenteesta, muodosta, toimittamistavasta ja tarkastamisesta (EUVL L 203, 11.7.2014, s. 23).

44 Muutokset: direktiivi (EU) 2018/410, asetus (EU) 2017/2392, päätös (EU) 2015/1814, asetus (EU) N:o 421/2014, päätös N:o 1359/2013/EU, direktiivi 2009/29/EY (laajennus), asetus (EY) N:o 219/2009, direktiivi 2008/101/EY (ilmailu), linkkidirektiivi 2004/101/EY.

45 Ks. asetus (EU) 2013/389 EU:n rekisteristä päästökauppadiirektiiviin liittyen.

ulkopuolelle. Kaivostoiminta ei sisälly myöskään EU:n IE-direktiivillä 2010/75/EU sääntelemisiin toimialoihin, joten kaivostoimialan päästösäätely kuuluu kansalliseen toimivaltaan ottaen kuitenkin huomioon EU-tasolla määritellyt vesien- ja ilmansuojelun päästö- ja laatumormit.

Euroopan komissio julkaisi 14.7.2021 ehdotukseen COM(2020)562 perustuen yhteensä 13 EU:n lainsäädäntöehdotusta sisältävän ilmastolainpaketin, jolla EU vähentäisi vuoteen 1990 verrattuna nettopäästöjään vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä (Fit for 55 -paketti). ETS-sektorilla päästöjä tulisi vähentää vuoden 2005 tasosta 61 % vuoteen 2030. Suomelle ja viidelle muulle EU-maalle tavoitteeksi ehdotetaan 50 %:n päästövähennykset vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030. Polttomoottoriautojen myynti loppuu 2035. Erillinen päästökauppajärjestelmä perustettaisiin vuodesta 2026 alkaen rakennusten lämmityspolttoaineille ja tieliikenteen polttoaineiden jakelijoille, jolloin ne siirtyisivät yleiseltä sektorilta ETS-sektorille. Uutena komissio esittää Suomessa hiilirajamekanismiksi kutsuttua hiilitullia (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*) estämään hiilivuotoa EU:sta maihin, joissa hiilipäästöjä ei rajoiteta. Hiilirajamekanismi koskisi mm. terästä ja sähköä.

### 3.2.5 Bilateraaliset kauppasopimukset

Kahdenväliset kauppasopimukset eli bilateraaliset kauppasopimukset ovat kansainväliseen kauppaan kuuluvia kahdenvälisiä tavara- tai palveluvaihdantasopimuksia, joita ei Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen enää solmittu. EU:lla ja Suomella EU:n jäsenenä on kymmeniä vapaakauppasopimuksia, uusimmat Japanin, Singaporen ja Vietnamin kanssa. Vapaakauppasopimuksella ei voi syrjäyttää WTO:n sopimuksia. EU:n vapaakauppasopimukset ovat hyödyttäneet myös Suomea, etenkin metsäteollisuuden sekä koneiden ja laitteiden vientiä sekä niihin liittyviä liike-elämän palveluita. Suurimmat vaikutukset ovat olleet välillisiä vaikutuksia arvoketjujen kautta.<sup>46</sup> EU:n kaivostoiminnan ja louhinnan vienti on kasvanut 23,1 % ja Suomen 2,8 %.<sup>47</sup> EU:n tietopohjainen metalli- ja kemianteollisuus on hyötynyt kaivostoiminnan ja louhinnan vapaakauppasopimuksista (634,4 %), Suomen ei (-96,3 %).<sup>48</sup> Suomen matalasta jalostusasteesta johtuen Suomen kaivosmineraaleja tarvitaan mm. EU:n metalliteollisuudessa.

46 The economic impact of EU free trade agreements on Finland and the EU. 12.12.2019 VNK 2019:70. Nilsson Hakkala, Kaitila et.al.

47 Ibid. s. 64. Metsä- ja kemianteollisuus sekä farmaseuttisten tuotteiden tuotanto on hyötynyt selvästi.

48 Ibid. s. 67–68.

Kanadan sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä laaja-alaista talous- ja kauppasopimusta (CETA-sopimus) tarkastellaan erikseen. CETA-sopimuksella pyritään helpottamaan sopimuspuolten välisiä investointeja, suojelemaan sijoittajia sekä edistämään sijoittajien tasa-vertaista kohtelua kaikissa sopimukseen liittyneissä maissa. Euroopan metalliteollisuudelle hyödyllisen sopimuksen pelätään vaikuttavan alkutuotannon päätöksentekoon (kaivoslaki), joten sopimusta ja siihen liittyvää sijoittajansuojajärjestelmää tarkastellaan kaivoslain ja erityisesti intressivertailun näkökulmasta erikseen. Kaivostoiminta edellyttää muitakin lupia kuin kaivoslain mukaisen kaivosluvan. Tähän selvitykseen liittyen muista laeista voi ottaa esille kaivoslain viittausten näkökulmasta luonnonsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvan kunnanhallituksen päätöksen kaavoituksen käynnistämisestä.

### 3.2.6 KP-sopimus ja vastaavat sopimukset

Valtiosopimusten tekemistä, muuttamista ja tulkintaa sääntelee valtiosopimus-oikeutta koskeva Wienin yleissopimuksessa (1969). Maailmanlaajuisia YK:n pääsihteerin tallettamia keskeisiä ihmisoikeussopimuksia, periaatteita ja julistuksia: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, UN 1965), *the International Bill of Human Rights* (OHCHR, Kansainvälinen ”ihmisoikeuslaki” sisältäen *the Universal Declaration of Human Rights* (Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, UN 1948), *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR, UN 1966, TSS-sopimus)<sup>49</sup>, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus, UN, A/RES/61/295, 13.9.2007) ja *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR, UN 1966, KP-sopimus).<sup>50</sup> *International Court of Justice* (ICJ) ratkaisee YK:n sopimukseen liittyviä valtioiden välisiä kiistoja.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus (1966) on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 8/1976. KP-sopimuksen 1(2) artiklan mukaan kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia ehtoja. Suomella on oikeus mineraalivarantoihinsa,

49 SopS 6/1976.

50 Perustuslain 93–97 §:ssä säädetään valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten saattamisesta voimaan lailla. Valtiosopimus saatetaan voimaan yleensä blankettilla tai -asetuksella.



kunhan se ottaa mm. WTO-sopimuksen ja GATT:n, SEUT:n ja kansainväliset muut velvoitteet huomioon.

KP-sopimuksen 2(1) artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Vähemmistöillä on myös samat KP-sopimuksen oikeudet kuin valtaväestöllä. KP-sopimuksen valinnaiset pöytäkirjan osapuolet, kuten Suomi, tunnustavat ihmisoikeuskomitean pätevyyden ottaa vastaan ja käsitellä ilmoituksia tuomiovaltansa piiriin kuuluvilta yksityisiltä henkilöiltä, jotka väittävät joutuneensa tuon valtion taholta tapahtuneen johonkin yleissopimuksessa ilmaistuun oikeuteen kohdistuneen loukkauksen uhriksi.

Em. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimuksen (TSS-sopimus) 1 artiklan mukaan kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. TSS-sopimuksen 1.2. artiklan mukaan kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Luonnonvarojen osalta itsemääräämiseen kuuluu myös se, ettei kansalta riistetä sen omia elinehtoja (*means of subsistence*). Näitä luonnonvaroja koskevia osia kutsutaan itsemääräämisen resurssiulottuvuudeksi.

Em. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus 13.9.2007 ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja.<sup>51</sup> Julistuksessa kiteytyy ajattelumalli alkuperäiskansojen osallistamisesta ja osallistumisesta päätöksentekoon. Julistuksen 32 artiklan mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa saadakseen niiden ”vapaaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin hyväksyvät

51 Julistus on otettu huomioon KHO käytännössä (malminetsintä saamelaiden kotiseutalueella). Professori Scheinin katsoo (2018), että julistus vaikuttaa esimerkiksi kansallisten perustuslakien ja muiden lakien soveltamisessa, ILO-sopimuksen 169 ja YK:n ihmisoikeussopimusten tulkinnassa sekä Pohjoismaisen saamelaissopimuksen muotoutumisessa.

hankkeita, joissa hyödynnetään mm. mineraalivaroja tavalla, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin ja alueisiin ja muihin luonnonvaroihin.<sup>52</sup>

Ympäristöä ja luonnonvaroja koskevassa kansainvälisessä oikeudessa voidaan ottaa huomioon myös alkuperäiskansat. Edellä mainitun biodiversiteettisopimuksen (CBD) 8 j artikla suojelee sopimuksen soveltamisalan mukaisesti biodiversiteetin suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvää alkuperäiskansojen kulttuurin tietämystä ja käytäntöä. CBD:n viidennessä osapuolikokouksessa (COP 5) vuonna 2000 hyväksyttiin vapaaehtoiset Akwé: Kon -ohjeet, jotka muodostavat menettelytavan, jolla alkuperäiskansan osallistuminen hankkeiden ja suunnitelmien valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja päätöksentekoon voidaan turvata. Suomessa osa viranomaisista on soveltanut ohjeita.<sup>53</sup>

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifiointi Suomessa on jäänyt kesken. Eduskunta hyväksyi jo ratifiointia edeltävän voimaansaattamislain 1. istunnossa. Hallitus peruutti 24.1.2019 esityksen HE 264/2014, joten asian käsittely toistaiseksi lopetettiin.<sup>54</sup> Yleissopimus tunnustaisi alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja niiden luonnonvaroihin. Sopimuksen 14 artikla velvoittaisi sopimusvaltion käynnistämään prosessin, jolla selvitettäisiin alkuperäiskansan omistus- ja käyttöoikeudet maahan ja luonnonvaroihin. Suomalaisessa keskustelussa on ollut esillä mahdollisuus, että ILO-sopimuksen määräykset maahan ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeuksista toteutettaisiin kajoamatta maanomistussuhteisiin ja sen sijaan keskittymällä saamelaisten sananvallan vahvistamiseen ns. valtionmaiden maankäytössä. Eduskunnan sosiaalivaliokunta on katsonut (SoVL 11/1990 vp), että ennen ILO-sopimuksen ratifiointia Suomen olisi pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi ILO-sopimuksen 169 tarkoituksen ja päämäärän.

52 Norjan, Ruotsin ja Suomen välillä neuvottelun pohjoismaisen saamelaisopimuksen neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajat ovat parafoineet 13.1.2017 eli neuvotteluvaiheen päätteeksi alustavasti vahvistaneet sopimustekstin. Pohjoismaisen saamelaisopimuksen tarkoituksena on vahvistaa saamelaisten oikeudet siten, että saamelaiset voivat säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä valtionrajojen mahdollisimman vähän häiritsemättä tätä.

53 Suomessa Metsähallitus soveltaa ohjeita saamelaisten kotiseutualueella erämaa- ja luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien (HKS) ja luonnonvarasuunnitelmien laadinnassa. Esimerkiksi Hammastunturin erämaa-alueen HKS:n laadinnassa sovellettiin ohjeita (ks. myös KHO 2020:124). Vireillä olevan Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 valmistelussa Akwé: Kon -ohjeita ei kuitenkaan sovellettu, vaan saamelaisten kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi toteutettiin erillisen työryhmän työnä.

54 *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (ILO No. 169). Suomi ei ole ratifioinut ILO-sopimusta 169, koska lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan yleissopimuksen määräyksiä.

Lisäksi on mm. useita Euroopan laajuisia Euroopan neuvoston tallettamia sopimuksia: Mm. *European Convention on Human Rights* (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan neuvosto 1950) 14 artikla kieltää syrjinnän mm. kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella. Vastaava kaikkinaisen syrjinnän kieltö sisältyy 4.11.2000 Roomassa allekirjoitetun 12. pöytäkirjan 1 artiklaan. *Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, Euroopan neuvosto 1995) määrittelee periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltioita omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä. Sen 3 artiklan mukaan kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeuksien käyttämisestä ei saa seurata mitään haittaa. 5(1) artiklan mukaan sopimuspuolet edistävät tarpeellisia olosuhteita, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä.

Suomen ja Ruotsin EU-liittymissopimuksessa on erillinen saamelaispöytäkirja, jonka 1 artiklan mukaan EY:n perustamissopimuksen määräysten estämättä saamelaisille saadaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla. Artiklan 2 mukaisesti pöytäkirjaa voidaan laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia sopimuspuolten suostumuksella. EU:n perusoikeuskirjan johdannon 3. kappaleen mukaan EU kunnioittaa Euroopan kansojen kulttuurien ja perinteiden monimuotoisuutta ja 22 artiklan mukaan kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta. 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä mm. kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella.

Suomen perustuslain (731/1999) 17 §:n 3 momentissa säädetään, että saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslaki antaa kansainvälisistä sopimuksista ja niiden staattisesta kulttuuri- ja kulttuuriperintösuojelusta poiketen dynaamisen oikeuden saamelaisille myös kehittää kulttuuriaan valtaväestöjen tavoin. Vähemmistösuojelun tarkoituksena on suojella kulttuuria valtaväestön (enemmistön) vaikutukselta. Säännöksen tarkoituksena ei ollut suojata saamelaisia tekniseltä kehitykseltä (moottorikelkat, internet jne.), pääomien, tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaalta liikkumiselta, WTO:lta tai säännöksen kirjoittamisen jälkeiseltä kansainvälistymiskehitykseltä, joilta vähemmistö valtaväestönäkään ei olisi suojassa. Perustuslain 121 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

## 3.3 Suomen luonnonvarasääntely

### 3.3.1 Oikeudet luonnonvaroihin

Oikeus luonnonvaroihin voi kytkeytyä osana varallisuus oikeudellisia ulottuvuuksia maa-ainesten, turpeen tai metsän omistus- tai irrottamisoikeuteen, tai oikeus voi syntyä asteittain ja omistusoikeudesta syrjäyttävänä erillisen luonnonvarasääntelyn mukaisessa menettelyssä, kuten muiden varallisuus oikeuksien ohittavat kaivoslain varaukset ja luvat. Ympäristöoikeudellisessa luonnonvarasääntelyssä säännellään luonnonvarojen käyttöä niin, että käytölle voi syntyä varallisuus oikeuksia syrjäyttävä este tai rajoitus.

Pääsäännön mukaan hyödykkeet eli luonnonvarat kuuluvat maa- ja vesialueen (kiinteistön) omistajalle, mutta säännöstä on monia poikkeuksia. Omistusoikeudella on lainsäädännössä vahva suoja. Luonnonvarojen kyseessä ollen omistaja voi määrätä omistamansa kiinteistön luonnonvarojen käytöstä ja luovutuksesta kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön rajoitukset huomioiden kaivosmineraaleja lukuun ottamatta. Siten luonnonvaroja koskeva sääntely määrittää omistus- ja käyttöoikeuden sisältöä. Julkisen vallan toimeenpaneman sääntelyn tavoitteena on luonnonvarojen kestävä käyttö. Luonnonvaraoikeuden osalta tämä tarkoittaa käytön rajoittamista asianomaisten lakien mukaisesti. Muut edellä mainitut ympäristöoikeuden osa-alueet puolestaan sääntelevät alkuperäisen luonnon suojelua ja ympäristön pilaantumista.

Maaperän kivi, sora, hiekka, turve, mineraalit ja muu maaperä sekä siinä kasvava kasvillisuus ovat kiinteistön omistusoikeuteen (rajoittamaton käyttöoikeus) kuuluvia varallisuus oikeuksia, joita voidaan siirtää myymällä omistus- tai irrottamisoikeuksia kiinteistöön. Kaivoslaki on tällä hetkellä ainoa laki, jonka mukaisilla etuoikeuksilla oikeus maankamaran mineraaleihin ja samalla muidenkin maankamaran ainesosien hyödyntämiseen voidaan saavuttaa varallisuus oikeuksien ohi. Oikeus on olemassa louhinnan jälkeen faktisen liitosuhteen katkettua aina siihen saakka, kunnes mineraali myydään ennen tai jälkeen rikastuksen jalostettavaksi edelleen. Kaivosmineraaliraaka-aineiden jalostusmarkkinat ja jalostettujen tuotteiden jatkomarkkinat ovat kansainvälisiä.

Oikeuden syntytavasta riippumatta niiden hyödyntämistä ja käyttöä sekä hyödyntämisestä ja käytöstä syntyvien jätteiden hyödyntämistä ja muuta käsittelyä sääntelee myös muu lainsäädäntö, kuten ympäristöoikeus ja kemikaalisääntely. Omistusoikeus tai irrottamisoikeus ei yksin ole riittävä oikeus maankamaran aineiden hyödyntämiseksi eikä kaivoslain esineoikeudellisen käyttö- ja hyödyntämissääntelyn näkökulmasta myöskään ratkaiseva oikeus. Esineoikeudelliset varallisuus oikeudet yhdessä niiden käyttöä rajoittavien ympäristö- ja muiden oikeudellisten velvollisuuksien kanssa määrittelevät yhdessä kiinteistön ainesosien varallisuus oikeudellisen substanssiarvon.

Suomessa luonnonvarojen käyttöä on perinteisesti hyödynnetty ja säännelty mm. vesialueiden, metsien ja maankamaran (tai yleiskielessä maaperän) tarjoamien hyödykkeiden näkökulmasta. Hyödykkeet voidaan jakaa elottomiin (maa-ainekset, turve ja kaivos-toiminta) ja elollisiin luonnonvaroihin (metsät, kala- ja riistatalous), joita koskee erillinen sääntely. Laajasti ajateltuna myös maatalous ja eläintalous voidaan lukea luonnonvaroi-keuden piiriin. Viimeksi mainittujen harjoittamista säätelevät useat EU-tasoiset asetukset sekä kansalliset lait, joilla säädetään muun muassa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan täy-täntöönpanosta, maaseutuelinkeinojen rahoituksesta, kansallisista tulotuista ja erilaisista muista tukijärjestelmistä

Eri hyödykkeisiin sovellettavien luonnonvaralakien lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Tämä johtuu osaltaan siitä, että Suomessa vesialueet ovat pääasiassa usean kiinteistön yhteisiä, eli yhteisomistuksessa ja maa-alueet tyypillisesti yhden omistajan hallinnassa. Merkittävin erottava tekijä aiheutuu kuitenkin erityisesti veteen liittyvien resurssien eri-tyisestä piirteestä, eli niiden liikkumisesta kiinteistörajojen yli. Maahan kiinnittyvät resurs-sit ovat tyypillisesti paikallaan pysyviä ml. metsävarat ja maatalouden resurssit, jotka ovat elollisia ja uusiutuvia resursseja. Kiinteistörajojen yli liikkuvat riistaeläimet muodostavat poikkeuksen maa-alueiden resursseja ajatellen. Lähtökohtaisesti luonnossa eläviä riista- ja muita eläimiä tai vedessä vapaana uivia kaloja ei omista kukaan. Oikeus riistaan ja kalaan syntyy laillisen metsästyksen, pyynnin tai muun haltuunoton kautta. Toisaalta oikeus met-sästää ja kalastaa on lähtökohtaisesti sidoksissa kiinteistön omistukseen.

Kiinteistön omistajan yksinomaisessa hallinnassa ovat sora- ja muut maa-ainekset, turve, puusto ja muu kasvusto. Sitä vastoin kallioperässä esiintyvät kaivosmineraalien hyödyn-tämistä sekä maaperässä esiintyvän kullan huuhtontaa valtionmaalla säännellään kaivos-lailta ja sen mukaisilla mineraalioikeuksilla. Näin niiden hallinta- ja hyödyntämisoikeus ei kuulu suoranaisesti kiinteistön omistajalle vaan sille, joka on hankkinut etuoikeuden kai-voislain mukaisesti, ts. varauksen, malminetsintäluvan tai kaivosluvan. Näiden menettelyi-den tarkempi sisältö ja niiden mukaiset oikeudet on käsitelty muualla tässä selvityksessä. Huomattavaa on, että kiinteistön omistajalla on katsottu olevan periaatteellinen oikeus hyötyä kaivosmineraaleista, mistä syystä laissa säädetään määrätyistä korvauksista maan-omistajalle malminetsinnän ja kaivostoiminnan johdosta. Ennen laajoja tyypillisesti miljoo-nien eurojen tutkimuksia hyödyntämiskelpoista mineraaliesiintymää ei kaivoslain näkökul-masta ole vielä olemassa.

### 3.3.2 Ympäristöoikeudellinen luonnonvarasääntely

Luonnonvarojen käyttöä sääntelevää oikeudenalaa kutsutaan luonnonvaraoikeudeksi, joka on ympäristöoikeuden osa-alue luonnonsuojeluoikeuden ja ympäristönsuojeluoikeu-den ohella. Ympäristösääntelyä kuitenkin esiintyy myös muilla oikeuden osa-alueilla (esim.

ilmasto-oikeus). Ympäristöoikeus on määritelmän mukaan luontoon ja ihmisen elinympäristöön vaikuttavien oikeudellisten ohjauskeinojen muodostama kokonaisuus. Suomessa ei, ainakaan toistaiseksi, ole luonnonvaralaiksi nimettyä säädöstä, vaan oikeudenala muodostuu eri lainsäädännön osa-alueisiin sisältyvistä erillissäädöksistä.

Luonnonvarat ovat keskeinen osa omistus- ja käyttöoikeuksien arvonmuodostusta ja oikeudenhaltijoiden määräysvaltaa. Sääntelyyn sisältyy korostuneesti yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen ohjauksen yhteisvaikutus. Samalla kun yleiset edut vaativat luonnonvarojen käytön valvontaa, yksityisoikeudellinen näkökulma pyrkii säilyttämään näiden resurssien taloudellista käytettävyyttä sekä reaalityökaloudellisesti että vakuutena.

Luonnonvarojen käyttöä on väistämättä säänneltävä, jotta kyseessä olevan luonnonvaran omistusoikeus suhteessa käyttöoikeuteen sekä muihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin voidaan määrittää. Tämä on edellytyksenä luonnonvarojen resurssitehokkaalle ja oikeudenmukaiselle käytölle, vaihdannalle ja mahdollisten ristiriitojen ratkaisulle. Luonnonvarojen käytöstä toisaalta useimmiten aiheutuu ympäristön tilan heikentymistä tai muita haittoja alkuperäiselle luonnolle. Näiden haittavaikutusten luonne, laajuus ja merkittävyys vaihtelee suuresti toiminnasta ja kyseessä olevasta luonnonvarasta riippuen. Edellä mainitut kolme ympäristöoikeuden osa-aluetta ovatkin siten kiinteästi yhteydessä toisiinsa luonnonvarasääntelyä ajatellen. Myös muut lait, kuten vesilaki ja jätelaki sääntelevät merkittävässä määrin luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvää toimintaa.

Luonnonvaraoikeus sääntelee toisaalta luonnonvaroihin kohdistuvia oikeuksia sekä luonnonvarojen käyttöä niiden hyödyllisen käytön mahdollistamiseksi. Historiallisesti luonnonvarojen käytön edistäminen on ollut luonnonvaraoikeuden keskeisin tavoite, mutta kestävä käytön periaate on tullut yhä tärkeämmäksi ajan saatossa. Tämä soveltuu erityisesti uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön, jolloin hyödykkeen käyttö pyritään mitoittamaan niin, että luontainen uudistumiskyky säilyy. Ehtyvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen kestävä käyttöön liittyvää sääntelyä on paljon muilla ympäristöoikeuden osa-alueilla. Luonnonsuojeluoikeus käsittelee alkuperäisen luonnon ja sen osien suojelua sekä luonnonvaraisuuden edistämistä. Luonnonvaraoikeuteen ja kaivoslain soveltamisalaan kuuluvan ympäristönsuojeluoikeus puolestaan sääntelee maan, veden ja ilman sekä muun ympäristön suojelua ihmistoiminnasta johtuvalta pilaantumiselta esimerkiksi teollisuutta koskien.

Luonnonsuojelu- ja ympäristöoikeuden liittymäpintoja kaivostoimintaan ja kaivoslakiin on käsitelty toisaalla tässä tutkimuksessa. Tässä luvussa käydään tiivistetysti läpi eräitä luonnonvaraoikeuteen liittyviä seikkoja, erityisesti ns. elottomien luonnonvarojen osalta.

## Maa-aineslaki

Maa-aineslaki (MAL 555/1981) on maa-ainesten ottamisen sääntelyn erityislaki. Maa-aineslakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi pois lukien laissa erikseen mainitut poikkeukset, joita ovat turve ja kaivoslain mukainen maa-ainesten otto. Lisäksi rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottaminen ja hyväksikäyttö, kun siihen on viranomaisen lupa tai hyväksymä suunnitelma, ei kuulu maa-aineslain soveltamisalaan kuten myöskään vesialueella tapahtuva ainesten ottaminen silloin, kun siihen vesilain mukaan on oltava aluehallintoviraston lupa. Poissuljennan tavoitteena on välttää päällekkäisiä lupamenettelyitä. Maa-ainesten ottamisen sääntelyllä on kiinteä yhteys maa- ja vesirakentamiseen, ympäristön ja luonnon sekä pohjavesien suojeluun kuten myös kaavoitukseen. Maa-aineslain sääntely koskee lähtökohtaisesti määrällistä ottamista, ei ottamiseen ja maa-ainesten käsittelyyn liittyviä pilaantumisvaikutuksia, joita säännellään ympäristönsuojelulaissa.

Maa-aineslain soveltamisala huomioiden kaivostoiminnasta erillinen kalliokiviainesten otto ja jalostaminen sisältyy siten maa-aineslain sovellusalaan, vaikka se teknisesti on usein hyvin samankaltaista kuin kaivostoiminta, erityisesti avolouhoksien osalta. Toiminnan volyyymi ja mittakaava on toki useimmiten huomattavasti vähäisempi. Useimmissa tapauksissa kivenlouhinta ja kivenmurskaamo tarvitsevat ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan.

Lain keskeinen tarkoitus on ohjata maa-ainesten ottamista siten, että luonnon ja maiseman sekä eräiden muiden ympäristöarvojen suojelu voidaan turvata kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Ottamisen edellytykset ratkaistaan maa-aineslain mukaisessa menettelyssä. Lupaharkinnassa on otettava huomioon laissa määritellyt ainesten ottamisen rajoitukset. Maa-aineslakia tarkentaa valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta (Maa-ainesasetus; MAA 926/2005).

Oikeus maa-aineksen ottoon on luonnollisesti kiinteistön omistajalla tai irrottamisoikeuden haltijalla. Maa-ainesluvan myöntäminen ei kuitenkaan edellytä alueen omistusta eikä hallintaa vaan oikeudenhaltijan suostumus riittää. Alue voi olla esim. vuokrattu määräala. Maa-ainesten ottajalla on velvollisuus korvata vahingot ja taloudelliset menetykset lähi-alueiden kiinteistöjen omistajille ja oikeudenhaltijoille, elleivät ne ole vähäisiä. Korvauskysymys käsitellään lunastustoimituksessa.

## Turve

Maankamaran resursseista turve on sikäli mielenkiintoinen, että sitä koskevaa erillislakia ei ole koskaan säädetty, huolimatta asian selvittelystä useaan otteeseen vuosikymmenten saatossa. Turpeen on katsottu olevan lähimpänä maa-ainesten ottoa. Niinpä sen sisältämistä maa-aineslakiin on eri vaiheissa tarkasteltu, viimeksi 1990-luvun puolivälissä.

Koska omaa lakia turvetuotannosta ei lopulta ole katsottu tarpeelliseksi, säännellään turpeen ottamista ympäristöluvilla. Lähtökohtaisesti turvetta voi hyödyntää kiinteistön omistaja tai irrottamisoikeuden sisältävän käyttöoikeuden haltija. Turpeen, kuten muidenkaan luonnonvarojen kohdalla sopimusperusteinen oikeus ei anna suurempaa oikeutta kuin luovuttajalla on. Julkisoikeudelliset määräykset ja rajoitukset siten rajaavat myös sopimusten oikeuksia.

Aikaisemmin luvittaminen tapahtui pääasiassa vesilain mukaisen luvan avulla. Ympäristönsuojelulain säätämisen myötä ympäristöluvasta tuli merkittävän lupatyypin, mutta tapauksittain vesilain mukainen lupa on edelleen tarpeen. Uuteen turvetuotantoon on erillispöytäkirjalla suhtauduttu kriittisesti nykyisessä ympäristönsuojelulaissa (13 §)<sup>55</sup>. Toisaalta puun ja turpeen saannin turvaamista on pidetty valmiuslain (1552/2011) 45 §:n nojalla kriittisen tärkeänä yhteiskunnan energiahuollolle. Valmiuslain 3 luvun nojalla hallinnonalan olisi varauduttava myös tähän, mutta maanomistajaa ei voi enää velvoittaa luovuttamaan turvetta, jos sitä ei tuoteta.

Yli 10 ha turvetuotantoalueilta edellytettiin ympäristölupaa ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n nojalla 1.3.2000 lukien ympäristönsuojelulain tultua voimaan. Sitä edeltävässä ympäristölupamenettelylaissa ja substanssilajeissa turpeenotolle ei edellytetty ympäristölupaa. Vesilain nojalla edellytettiin jäteveden johtamislupaa sekä heti vesistön vieressä vesilupaa myös itse turvetuotannolle turvepölystä aiheutuvan vesistön pilaantumisen vaaran johdosta (vesiylioikeus 27.7.1990 121/1990). 1.1.2015 lukien on kaikille turvetuotantoalueille edellytetty ympäristölupaa. Turvetuotanto vaatii nykyään aina ympäristöluvan, jossa määritellään muun muassa, millä menetelmällä turvetuotantoalueelta tulevat kuivatusvedet on puhdistettava. Luvassa säädellään myös vesiensuojelurakenteiden ylläpitoa, kuormituksen tarkkailua, pöly- ja meluhaittojen torjuntaa sekä monia muista soiden valmisteluun ja tuotantoon liittyviä töitä sekä jälkihoitotoimenpiteitä. Turvetuotannon sijoittamisen lisävaatimukset YSL 13 §:ssä olivat edeltävien turvestrategioiden mukaisia.

Lupamenettelyssä selvitetään turvetuotantoalueen alapuolisten vesistöjen tila, niiden kestokyky ja turvetuotannon mahdolliset vaikutukset. Ympäristöluvan saaminen edellyttää, ettei toiminta heikennä merkittävästi näiden vesistöjen tilaa. Uusille turvetuotantoon otettaville alueille tehdään luontoselvitys. Laajoille, yli 150 hehtaarin, tuotantoalueille tehdään lisäksi aina ympäristövaikutusten arviointi (YVA) ja ne ylittävät myös maakuntakaavoituksen kynnyksen.

---

<sup>55</sup> Turvetuotanto ei kansallisen suo- ja turvemaiden strategian mukaan ollut ristiriidassa soiden ja turvemaiden yhteensovittamisessa, jos alue oli ojitettu. valtioneuvosto periaatepäätöksessä 30.8.2012 soiden ja turvemaiden vastuullisesta ja kestävästä käytöstä asetettiin soiden ja turvemaiden käytölle ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet.



Turpeen asema uusiutuvana tai fossiilisen polttoaineena on jatkuvan kiistan alainen. Aina-kin se on alueellisesti ehtyvä luonnonvara. Suomi on rajoittamassa energiaturpeen tuotantoa, vaikka toiminta olisi luonnonsuojelualueiden ulkopuolella ja päästöt sekä veden- ja ilmanlaadun pitoisuudet olisivat ympäristönsuojelulain mukaisia. Kieltämistä perustellaan ilmasto- ja luonnonsuojeluyllä, jotka markkinoiden ollessa Suomessa voivat olla relevantteja. Energiaturpeen kieltäminen vaikuttaa myös kuiviketurpeesta riippuvaiseen maatalouteen, koska kuiviketurvetta ei ole kannattavaa tuottaa erikseen. Rajoitusten ilmasto- ja luontoperusteet voivat laajeta muuhunkin alkutuotantoon. Lähtökohdan soveltumista kaivostoimintaan tarkastellaan erikseen mm. siitä lähtökohdasta, että kaivostuotteiden markkinat ovat kansainvälisiä.

YSL 32.1 § 4 kohdan nojalla ympäristölupaa ei tarvita turvetuotannossa syntyvän kaivannaisjätteen käsittelyyn kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman mukaisesti kyseisen toiminnan yhteydessä. Turve-, maa-aines- ja kaivostoiminnan kaivannaisjättesääntely kuuluu ympäristöhallinnolle ja on sisällöltään samankaltaista.

## Metsälaki

Metsälain (1093/1996) tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsän käyttöä on Suomessa säännelty pitkään, johtuen metsien suuresta merkityksestä kansantalouden, luonnonsuojelun ja maiseman kannalta.<sup>56</sup> Näitä tarpeita säännellään erikseen, joten metsien taloudellista käyttöä koskeva lainsäädäntö muodostaa oman kokonaisuutensa.

Historiallisesti pääasiassa valtion metsiä koskenut yleinen sekä yksityismetsiä koskenut erityinen lainsäädäntö säädettiin jo 1800-luvulla. Lainsäädännön myötä valtio sai vastuun valvoa, etteivät yksityiset maanomistajat tuhonneet metsää siinä määrin, että kansantaloudellinen tuotto vaarantui. Metsälakeja on uudistettu moneen otteeseen, mutta monet metsävarojen käyttöä koskevat periaatteet ovat säilyneet, erityisesti kestävän käytön vaatimus. Luonnonsuojelun merkitys itse metsälainsäädännössä on samalla jatkuvasti vahvistunut.

Metsät ovat valtion, yhteisöjen tai yksityisten maanomistajien omistuksessa. Kiinteistörekisterijärjestelmässä metsät esiintyvät yleensä tiloina, mutta sopimuksella määräala tai sen metsäntuotto voidaan luovuttaa toiselle. Sääntelyn erikoistapaus on yhteismetsä, jossa

---

<sup>56</sup> Ks. European unionin's Horizon tutkimus- ja innovaatio-ohjelma ja mm. SINCERE-hanke (Luonnonvarakeskus ja Suomen metsäkeskus). Tarkoituksena on kehittää maisema- ja muita metsäekosysteemipalveluita, kuten maisema-arvokauppa.

metsätaloudellisesti usealle omistajalle kuuluvat osuudet metsämaasta yhdistetään. Tätä sääntelee erityislaki yhteismetsistä (109/2003). Metsän omistussuhteista riippumatta hakkuuoikeus voidaan luovuttaa sopimuksella toiselle. Valtio on merkittävä metsänomistaja, jonka hallinnoimista metsistä merkittävä osa on erilaisia luonnonsuojelualueita tai erämaa-alueita.

Metsälain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät em. luonnonsuojelulain mukaiset suojelu- ja erämaa-alueet, asemakaava-alueet, paitsi maa- ja metsätalouteen osoitettujen alueiden osalta ja asema- sekä yleiskaavan laatimista varten toimenpidekiellossa olevat alueet. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella metsälakia sovelletaan vain maa- ja metsätalouteen sekä virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla. Metsälain mukainen sääntely ei vaikuta muun lainsäädännön, esim. luonnonsuojelusäädöksiä määrävien tai velvoitteiden noudattamiseen.

Metsäalueiden määrä ja rajat voivat vaihdella, mikä ei ilmene kiinteistörekisteristä. Jos metsä katoaa, metsälain soveltaminenkin lakkaa. Mutta ei kuitenkaan silloin, jos metsää on luvattomasti hävitetty, jolloin syntyy metsänviljelyvelvollisuus. Jos metsämaata otetaan muuhun käyttöön laillisella tavalla, esim. rakennusmaaksi, kaventuu metsälain soveltamisala vastaavasti. Metsälaista ei johdu estettä metsän maankäyttömuodon muuttamiselle. Tarpeettoman metsän hakkaamisen tai hävittämisen estämiseksi lailliseen käyttöön ottamisen edellytyksenä on toimivaltaisen viranomaisen lainvoimainen päätös, jolla on määräaika maankäyttömuodon muuttamisen toteuttamiseksi.

Metsää koskevan lainsäädännön valvonnasta vastaa maa- ja metsätalousministeriön alainen Suomen Metsäkeskus. Sen tehtävänä on lisäksi kerätä ja jakaa tietoa Suomen metsistä, neuvoa metsänomistajia metsien hoidossa, hyödyntämisessä ja suojelussa.

Metsänomistajalla on useita erilaisia mahdollisuuksia hoitaa ja käyttää omaa metsäänsä. Päätöksenteossa on muistettava huomioida muun muassa metsälaki. Metsälain lisäksi metsän käyttöön voi vaikuttaa joukko muitakin lakeja. Valmiuslain 45 §:n nojalla ELY-keskus voi velvoittaa maanomistajan luovuttamaan puutavaraa taikka puun hakkuuoikeuden osana kriittistä tuotantoa. Hallinnonalalla on varauduttava tähän (valmiuslain 3 luku).

Metsälain mukainen uudistamisvelvoite on tärkeä osa kestävä metsätaloutta. Metsälaki ei velvoita omistajaa hakkaamaan metsäänsä. Sitä vastoin laki määrittää vähimmäisvaatimukset sille, miten hakkuut, puunkorjuu ja metsän uudistaminen tulee tehdä. Lisäksi laki rajoittaa siinä lueteltujen metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden kohteiden, eli niin sanottujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyä.

Metsänomistajan on tehtävä metsänkäyttöilmoitus Metsäkeskukselle. Ilmoituksen laatii yleensä leimikon suunnittelija tai puunostaja, joka lähettää ilmoituksen Metsäkeskukseen.

Jos metsä kuuluu metsäsertifioinnin piiriin, metsän käyttöä ohjaavat myös sertifiointikriteerit, joiden noudattamisella voi olla merkitystä metsätaloudellisen intressin painavuudelle.

Vuoden 2014 alussa uudistunut metsälaki (1093/1996, laki metsälain muuttamisesta 1085/2013) ottaa huomioon metsänomistajien erilaiset tavoitteet ja asenteet. Lakimuutokset mahdollistavat metsänhoitoon ekologisempia ja taloudellisesti kannattavampia vaihtoehtoja. Metsänomistaja voi lakien rajoissa toteuttaa tilalla hakkuita ja metsänhoitotöitä tai esimerkiksi suojella metsää. Metsälakiin ei sisälly varsinaisia korvausmenettelyitä.

## Vesilaki

Vesialueet kuuluvat vesialueen pohjan omistajalle. Maa-alueista poiketen vesialueet ovat useimmiten usean kiinteistön yhteisiä. Vettä itsessään ei omista kukaan ja vesi voi virrata kiinteistörajojen yli. Tämä koskee niin pinta- kuin pohjavesiä. Vesi on siis kiinteistön omistajan omistusoikeuden ulkopuolella, mutta omistajalla on veteen vallintaoikeus. Kiinteistön omistaja ei kuitenkaan voi varata vettä pelkästään omaan käyttöönsä. Poikkeuksena pääsääntöön on vesisäiliö, kaivo tai muu vedenottamossa olevan vesi, jonka omistaa se, jolle säiliö, kaivo tai vedenottamo kuuluu. Lähteessä ja tekolammikossa olevan veden omistaa pohjan omistaja.

Vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa sekä vesitaloushankkeita, eli vesitalousasioita säännellään vesilailla (587/2011). Vesitaloushanke on vesi- tai maa-alueella toteutettava toimenpide tai rakennelman käyttäminen, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveeteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Vesilain soveltamisalaan kuuluvat siten paitsi vesialueella, myös maa-alueella toteutettavat hankkeet ja toimenpiteet, joiden vaikutus ulottuu vesielementtiin. Vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan vesitalousasiaan sovelletaan myös ympäristönsuojelulakia. Päästöistä aiheutuva vesistön pilaantuminen kuuluu kokonaisuudessaan ympäristölupamenettelyn piiriin, ei vesilain sääntelyyn. Tyypillisiä vesitaloushankkeita ovat esimerkiksi veden ottaminen, keskivedenkorkeuden muuttaminen, vesistön säännöstely, vesivoiman hyödyntäminen, uitto ja erilaiset kulkuväylät.

Hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen siten kuin 2 luvussa säädetään tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään. Käytännössä siis omistusoikeuden puuttuessa tarvitaan erilaisia vapaaehtoisia sopimuksia tai määrättyissä tapauksissa pakkotoimioikeuksia, joista laissa on säädetty erikseen, kuten myös korvauksista.

Vesilain mukainen lupaharkinta tapahtuu pääsääntöisesti ns. intressivertailumenettelyn mukaisesti, jota on avattu toisaalla tässä raportissa. Poikkeusoloissa voidaan muuttaa vesilain mukaisia päätöksiä tai ohittaa niiden määräyksiä (mm. valmiuslain 44 ja 79 §). Hallinnonalalla on varauduttava tähän (3 luku).

### Valmiuslaki ja huoltovarmuus luonnonvarasääntelyssä

Toisin kuin turpeen, puutavaran ja vesilain mukaisten oikeuksien osalta, valmiuslaki ei mahdollista suoraan kaivoskivennäisten määräämistä osaksikaan luovutettavaksi valtiolle poikkeusoloissa. Teollisuustuotannon säännöstely mahdollistaa elinkeinonharjoittajan määräämisen käyttämään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviä metalleja tai muita teollisuustuotannon välttämättömiä materiaaleja vain asetuksen mukaisesti (34 §), määrätä vienti luvanvaraiseksi tai kieltää se kokonaan (35 §). Valmiuslain 12–13 §:n varautuminen poikkeusoloissa tapahtuvan toimintaan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä ei ole mahdollista siltä osin kuin toiminta kiellettäisiin.

Huoltovarmuuden turvaamiseksi annetun lain (1390/1992) 2 §:n nojalla on kaikissa oloissa luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jake- lun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Huoltovarmuus koskee mm. valmiuslaissa mainittuja luonnonvaratuotteita. Tuotannon ohjaaminen koskee kaikkea tuotantoa, myös kaivostuotantoa. Huoltovarmuuslain nojalla voidaan kehittää valtion varmuusvarastoja. Jäljempänä arvioidaan tarkemmin huoltovarmuuslain mukaisen huoltovarmuuden sekä kriittisten ja toisaalta kansalliselle huoltovarmuudelle tärkeiden kaivosmineraalien merkitystä kaivoslain intressivertailulle.

## 3.4 Mineraalien omistus

### 3.4.1 Maanomistajan oikeuksien ulottuvuus

Maanomistajalla on lähtökohtaisesti täysi omistusoikeus ja rajoittamaton käyttöoikeus kiinteistönsä. Omistusoikeuden kohteena olevan kiinteistön ja muun rekisteriyksikön rajat (horisontaalinen ulottuvuus) määrittää kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaisessa kiinteistötoimituksessa. Tilat, tontit, yleiset alueet, valtion metsämaat, suojelualueet, lunastusyksiköt jne. rekisteröidään kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaisesti Maanmittauslaitoksen ja asemakaava alueella kuntien ylläpitämään kiinteistörekisteriin. Maanomistajan oikeuden kohteena voi olla maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisen asemakaavan ja sitovan tonttijaon mukainen kiinteistörekisteriin merkitty tontti.

Omistusoikeuksia ja eräitä maanvuokraoikeuksia siirretään maakaaren (540/1995) mukaisilla sopimuksilla, minkä lisäksi alueiden käyttöoikeuksia luovutetaan maanvuokralain

(258/1966) mukaisilla sopimuksilla taikka maaperän elottomien ja elollisten ainesosien otto-, hakkuu- tms. hyödyntämisoikeuksia luovutetaan irrottamisoikeussopimuksilla. Lähikohtaisesti maanomistajan omistusoikeuteen kuuluvat kaikki maanpinnan tasolta ilmakehän ylärajaan ja maapallon keskipisteeseen, mutta omistusoikeuden käyttöä rajoitetaan eri lakien säännöksiin perustuvan viranomaisvalvonnan keinoin molempiin suuntiin. Kiinteistön ulottuvuutta voidaan rajoittaa sopimuksin ja kiinteistötoimituksin (kiinteistörekisteri), omistajan omistusoikeuden ulottuvuutta erityisin oikeuksin sopimusperusteisesti, joko kirjaamalla (lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin rasiustodistus) tai kirjaamatta. Osa rajoituksista voidaan perustaa myös pakolla. Omistusoikeuteen kuuluvia maanpäällisiä käyttöoikeuksia rajoittamatta asemakaava voidaan laatia kerralla tai vaiheittain koskemaan vain maanalaisia tiloja niin, että maanpäällisiin alueisiin sovelletaan asemakaavoittamatonta aluetta koskevia maankäytösäännöksiä (MRL 56 §).

Maanomistaja ei saane, ilman todellista mahdollisuutta saada maa-aineslupaa, korvausta alapuolisesta rakentamistoiminnan yhteydessä irrotettavasta kivistä. Jos maa-aineslupan saaminen olisi ilmeistä, korvaus pitäisi korkeimman oikeuden ennakkoratkaisukäytännön perusteella määrätä. Verrattuna kaivoslain lunastustoimitukseen, avolouhoksesta voi seurata maanomistajalle korvaus kiviaineksesta jo lunastustoimituksessa. Maanalaisesta louhinnasta ei seuraa korvattavaa käytönrajoitusta. Maanomistaja ei louhi kiviaineita maanalaisen louhinnan syvyydessä, mutta sivutuotekorvauksena kivistä maksetaan enintään 10 % sivutuotteesta saadusta myyntitulosta. Louhoksissa hyödynnettävistä tai sinne palautettavista sivukivistä ei makseta korvausta. Oikeuksia kaivoskivennäisiin käsitellään erikseen seuraavassa kohdassa.

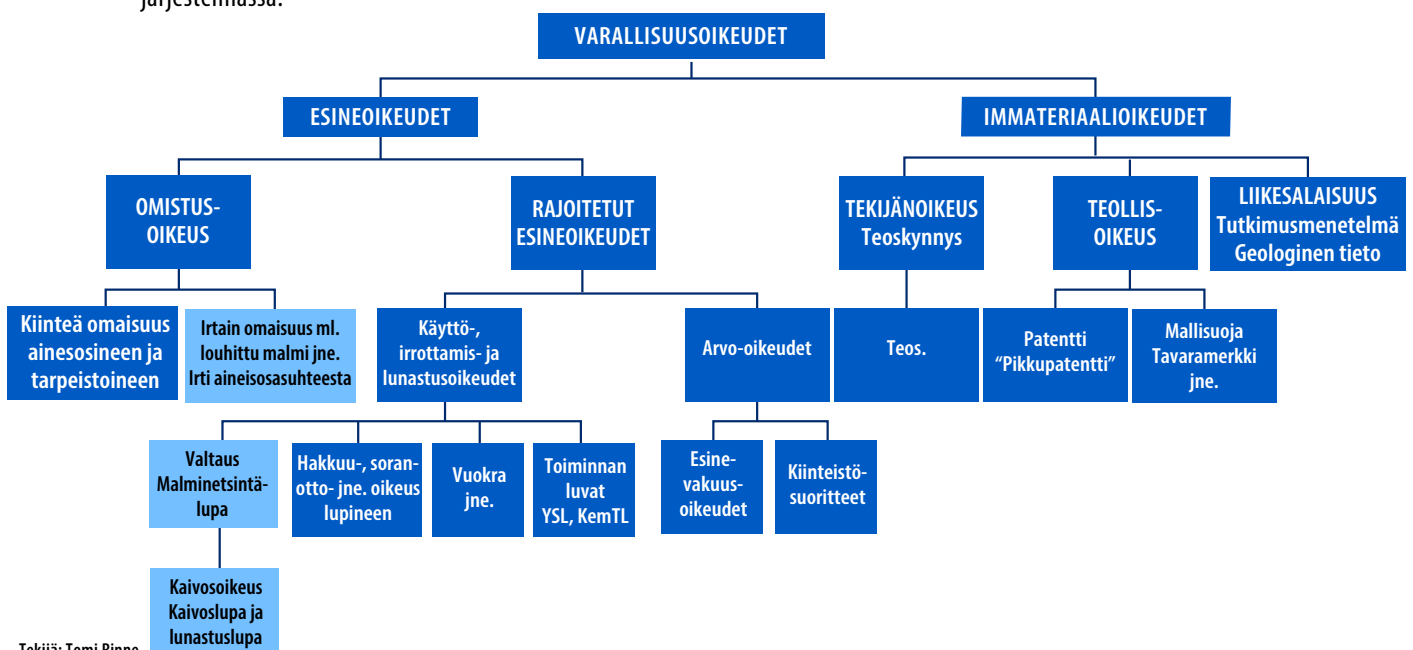
Maanomistukseen kuuluu oikeus maaperään ja puustoon kiinteistön ainesosina. Maa-ainesten otto edellyttää maa-aineslupaa ja turpeen otto ympäristölupaa, mutta kaivoskivennäisten louhinta- ja hyödyntämisoikeus ei kuitenkaan synny maanomistuksen perusteella vaan se edellyttää kaivoslupaa. Kaivoskivennäisten hyödyntämisoikeus laajenee samalla kohdistumaan kaikkiin maankamaran aineksiin (ainesosiin). Lunastettu käyttöoikeus rajoittaa kiinteistön maanpäällistäkin käyttöoikeutta täyttä korvausta vastaan. Alueen käyttötarkoitus muuttuu. Oikeuksien voimassaollessa maanomistajan omistusoikeus taikka rajoitetut esineoikeudet lepäävät kiinteistön omistajalle maksettavia kaivoslain 100 §:n mukaisia louhintakorvauksia lukuun ottamatta. Alue palaa maanomistajalle alkuperäisen tai suunnitellun uuden käyttötarkoituksen mukaisesti kaivostoiminnan loputtua. Suljettu kaivos ei mahdollista aina vanhaa käyttötarkoitusta, mutta alue on palauttava turvallisessa kunnossa.

### 3.4.2 Oikeus kaivoskivennäisiin

Kaivoslaki sääntelee malminetsintä- ja kaivostoiminnan harjoittajien keskinäisiä kilpailusuh- teita varaus- ja etuoikeusjärjestelmän sekä kaivoslupa- ja varallisuuden hyödyn- tämiseksi tarpeellisen lunastetun käyttöoikeuden muodossa. Muilla kaivostoimintaa sään- televillä laeilla ei ole kaivosmineraalien varallisuus- ja kilpailuoikeudellisia suhteita toi- siinsa ja suhteessa maanomistukseen sääntelevää tehtävää. Kaivosoikeus ja -lupa sisältävät oikeuden malminetsintään kaivosalueella ilman erillisiä malminetsintä- ja kaivoslupia. Omistusoikeus (rajoittamaton esineoikeus) taikka irrottamis- tai alueen käyttöoikeudet (rajoitetut esineoi- keudet) ovat vain välttämättömiä edellytyksiä muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa.

Kaivosaluelunastuslupan haltija saa maanomistajan tahdosta riippumattoman rajoitetun esi- neoikeuden (käyttöoikeuden), joka yhdessä kaivosoikeuden kanssa syrjäyttää väliaikaisesti omistusoikeuteen kuuluvat rajoittamat esineoikeudet. Lunastamalla voidaan yleiseen tarpee- seen täyttä korvausta vastaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus, rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omai- suutta taikka erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus lunastuslain (603/1977) 3, 4 ja 30 §:n mukaan. Valtioneuvosto voi kaivosaluelunastusluvalla myöntää oikeuden käyttää toi- selle kuuluvaa aluetta kaivosalueena (kaivoslain 20, 33, 35 §) määräajan tai toistaiseksi (kai- voslain 71.1 §). Kaivosluvassa voidaan myöntää rajoitettu käyttö- tai muu oikeus kaivoksen apualueeseen (kaivoslain 49.2 §). Kaivosoikeus ja lunastettu käyttöoikeus ovat niiden sisältä- mien oikeuksien mukaisesti eksklusiivisia suhteessa muihin omistus- ja käyttöoikeuksiin.

**Kuva 8.** Kaivoskivennäisten omistus. Kaivoskivennäiset omaisuutena varallisuus- ja oikeudellisessa järjestelmässä.



Tekijä: Tomi Rinne

Maankamaran ainesosasuhteesta irrotettujen kaivosmineraalien omistus- ja hyödyntämisoikeudet kuuluvat myös kaivosoikeuden haltijalle ja irtaimena omaisuutena niiden omistusolettama määräytyy niiden hallinnan perusteella. Hyödyntämisoikeus laajenee omistusoikeudeksi. Oikeudenhaltija voi omistusoikeutensa perusteella rikastaa ja jatkojalostaa kaivoskivennäiset, myydä ne ennen rikastamista tai rikastamisen jälkeen raaka-aineina taikka jalostaa ne väli- tai lopputuotteiksi. Suomessa elinkeinonharjoittajien välisessä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden kaupassa noudatetaan kauppalakia (355/1987) ja oikeustoimilakia (228/1929). WTO:n säännöksiin perustuvaa kansainvälistä tavarakauppaa koskee, jos sitä ei suljeta pois tai kauppatavasta muuta johdu, mm. kansainvälinen kauppalaki eli YK:n Wienin yleissopimus kansainvälistä tavarankauppaa koskevista sopimuksista (CISG), jossa sovitaan mm. omistusoikeuden ja vaaranvastuun siirtymisestä.<sup>57</sup> Suomi ei ole sitoutunut II osan sopimuksentekoa koskeviin määräyksiin eikä yleissopimusta sovelleta Pohjoismaiden välisissä kaupoissa.

Suomessa käytetään kaivoskivennäisiä sekä raaka-aineina että jalosteina huomattavasti enemmän kuin tuotetaan. Rikasteiden maahantuonti on Tullin tilastoihin perustuvien toimialaraporttien mukaan moninkertaista vientiin verrattuna. Hinnat määräytyvät maailmanmarkkinoilla. Myös jalosteiden maahantuonti on suurempaa kuin jalosteiden vienti.<sup>58</sup>

Kaivoslain mukaiseen varausilmoitukseen perustuva varauspäätös antaa vain etuoikeuden malminetsintälupa ei eikä sillä puututa kaivoslain ulkopuolisiin varallisuus oikeudellisiin suhteisiin. Paliskunnalla, poronomistajalla, saamelaiskäräjillä, muiden elinkeinon harjoittajilla tai maanomistajilla ei ole asianosaisasemaa eikä valitusoikeutta.<sup>59</sup> Varausoikeus on muihin oikeuksiin vaikuttamaton ja toistaiseksi ilmainen optiotyyppinen varallisuus oikeus. Varausoikeuden haltijan oikeudet ovat jokamiehenoikeuksia. Malminetsintälupa on varallisuus oikeus, joka antaa kaivoslain oikeuksien lisäksi konkreettisen oikeuden suorittaa malminetsintätutkimuksia etsintäalueella. Se vaikuttaa myös muiden varallisuus oikeuksien haltijoiden oikeuksiin, ml. saamelaiset.<sup>60</sup> Tätä konkretisoi myös velvollisuus asettaa aina vakuus,<sup>61</sup> joka on asetettava luvan haltijakohtaisen yleisvakuuden sijaan malminetsintäaluekohtaisesti.<sup>62</sup>

Kaivoslain varallisuus oikeuksilla voidaan käydä kahdenkeskistä tai pörssi kauppaa. Kaivoslain mukaisten varallisuus oikeuksien suhde muihin oikeuksiin vaikuttaa niiden arvoon, mutta ei olemassaoloon.

57 Lisäksi mm. UNECE on laatinut vakioehtoja, ICC on laatinut Incoterms 2020-ehdot, UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (UPICC).

58 Rikasteiden tuonnista ja viennistä ks. kaivosteollisuuden toimialaraportti 2021:4.

59 KHO 19.11.2013 taltion 3594 (vuosikirjaratkaisu KHO:2013:179).

60 Kaivoslain 39, 159 ja 165 §. Kaivoslain 1.4 § ja sen perustelut HE 273/2009 vp.

61 KHO 22.11.2017 taltio 6028 (KHO:2017:177).

62 KHO 9.4.2018 taltio 1629 (vuosikirjaratkaisu KHO:2018:46).

## 4 Suojattavat intressit Suomen kaivoshankkeissa

Tässä luvussa ryhmitellään eri lakien soveltamisaloilla huomioon otettavat intressit, jotta voidaan erotella kaivoslakiin sisältyvät intressit, estää päällekkäisyyksiä kaivoslain intressivertailussa ja samalla lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaristiriitoja sekä arvioida perusoikeuksia ja muita perustuslain oikeushyvien merkitystä kaivoslain intressivertailulle. Luvussa tarkastellaan intressivertailun oikeudellista sisältöä ja osatekijöitä sekä siihen liittyen objektiivisia vertailutapoja ja vesilain kaltaisen intressivertailun soveltuvuutta, saamelais- ja muita elinkeinoja, intressivertailun sovittamista kaivoslain lupaharkintaan ja siihen liittyen kestävästä kehityksestä, valtion suvereniteettia ja kansallista turvallisuutta.

### 4.1 Perustuslaissa suojattavat intressit

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Intressivertailun olisi oltava täsmällinen, sillä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan mm. täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Sen vuoksi intressit tulisi määrätä riittävän tarkkarajaisesti jo laissa lupaviranomaista varten. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Useat perusoikeudet turvattaisiin varauksin ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” tai ”sen mukaan kuin lailla säädetään”. Tällainen kirjoittamistapa suhteellistaa jo sinänsä perusoikeutta, ja antaa lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa. Viittaus lailla säätämiseen ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan esimerkiksi perusoikeuden ydinsisältöön.<sup>63</sup>

Perustuslaissa suojataan perusoikeuksina omaisuutta, elinkeinoja, ympäristöä, vähemmistöjä<sup>64</sup> jne. Suojattavat intressit ovat olleet samoja perusoikeusuudistuksesta (L 969/1995) 1.8.1995 lukien. Intressivertailu kaivoslain päätöksenteossa laajasti ymmärrettynä koskisi niitä kaikkia, jolloin toisen intressin syrjäyttäminen painavammalla intressillä vaatisi tarkkarajaisuutta. Jos yksi perusoikeus säädettäisiin yleisesti painavammaksi kuin toinen

63 HE 309/1993 vp, yleisperustelujen k. 3.5.

64 Saamelaisen alkuperäiskansan lisäksi perinteiset ruotsinkieliset, juutalaiset, tataarit, venäläiset jne. (HE 309/1993 vp hallitusmuodon 14 §:n perusteluista). Vähemmistön määritelmästä ei ole kansainvälisesti päästy sopuun eikä niistä ole yksimielisyyttä Suomessakaan.



perusoikeus, se voisi edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä. Lainsoveltajalla on velvollisuus tulkita säännöksiä perustuslain mukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti, mutta perusoikeudet voivat olla vastakkaisia. Lisäksi hallinnonalojen ylittäminen ja viranomaistoimivaltojen jakaminen saattaa edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä.

Perustuslain 106 §:n nojalla tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Samaa velvoitetta ei ole muulla viranomaisella, vaikka säännöksillä olisi ilmeinen ristiriita jää voimaan, ellei ristiriidan sisältävää ratkaisua saateta tuomioistuimen käsittelyyn. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyn tai perustuslakivaliokunnan ennakoalvonnassa huomaamatta jäänyt lainsäätännön ilmeinen ristiriita hyväksytään, ellei sitä saateta tuomioistuimen käsittelyyn. Perustuslain 107 §:n soveltamisrajoituksessa säädetään, että jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös olisi ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saisi soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Valtioneuvoston ja ministeriöiden säädösten perustuslainmukaisuuden kontrolli jatkuu kaikilla hallintoviranomaistasoilla.

Lainsoveltajan ratkaistavaksi kuuluu perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaisesti tulkita säännöksiä niin, ettei perusoikeuksia loukattaisi. Lainsäätäjän velvollisuudet perusoikeuksiin liittyvän lain säätämisestä arvioidaan erikseen. Kaivoslain tulkinnassa merkityksellisiä perusoikeuksia ei ole suhteellistettu määritelmällä ”sen mukaan kuin lailla säädetään” (omaisuudensuoja, saamelaisten kulttuuri, elinkeinonvapaus, ympäristövastuu). Intressivertailua koskevan kaivoslain säännöksen pitäisi olla täsmällinen, koska siinä säänneltäisiin perusoikeuksien suhteita ja painoarvoja toisiinsa. Mahdollisen perusoikeuden rajoituksen olennaisen sisällön tulisi ilmetä suoraan laista. Myös toimivallan tulisi perustua lakiin (perustuslain 2.3 §). Lain mukaan viranomaisen toimivaltaan ei vaikuttaisi kuuluvan itse tulkitsemalla sovittaa perusoikeuksia yhteen ja tarkkarajaistaa niitä itse intressivertailussa perustuslain 22 §:stä huolimatta ainakaan lain sanamuotoa laajentavasti.

Lisäksi perustuslain tulkinnassa on otettava huomioon myös EU:n taksonomia-asetuksen (EU) 2020/852 mukaisesti kaivostoiminnalle delegoidulla asetuksella asetettavat kestävyyskriteerit niin, että se edistää vähintään yhtä kuudesta tavoitteista aiheuttamatta merkittävää vahinkoa millekään muulle tavoitteelle.

### 4.1.1 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu (omaisuudensuojan yleislauseke).<sup>65</sup> Omaisuus muodostuu varallisuus oikeuksista, joihin kiinteän ja irtaimen omaisuuden omistusoikeuden (rajoittamaton esineoikeus) lisäksi luokitellaan rajoitetut esineoikeudet, kuten käyttö- ja irrottamisoikeudet. Esineoikeuksien lisäksi suojataan immateriaalioikeuksia.<sup>66</sup> Maa-alueisiin liittyvät rasitetyyppiset oikeudet eivät ole omistajasubjektin omaisuutta, mutta rasitettujen kiinteistöjen ja muiden alueiden ulottuvuuksina ne voivat vähentää niiden arvoa. Vastaavasti ne lisäävät oikeutetun kiinteistön arvoa. Suojattuja ovat mm. kiinteistön, metsänhakkuuoikeuden, vuokraoikeuden, maatalousrakennusten ja -koneiden jne. omistajien varallisuusarvot (omaisuus).

Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.<sup>67</sup> Perustuslaki suojaa omaisuuden omistajia ja muita haltijoita, joilta voidaan kuitenkin lunastaa omaisuutta täyttä korvausta vastaan. Perustuslain 15.2 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (pakkolunastuslauseke). Kaivosaluelunastukset voivat olla yleisen tarpeen mukaisia, mutta hankkeen kokonaisharkinnassa yleisen tarpeen vaatimus ei muille eduille aiheutuvien haittojen johdosta välttämättä täyty.

Vapaaehtoisten kauppojen ja lunastuksen jälkeen perustuslaissa säädetty omaisuuden suoja on myös kaivosyhtiöllä, tosin intressien vertailussa painopiste on yleisillä eduilla. Puuttuminen tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin voi olla myös perustuslain omaisuudensuojan vastaista hallitusmuodon 12 §:n muutoksen perusteluiden mukaan. Samoin tulkitaan pitkälle meneviä talouselämän säännöstelytoimia, kuten hintasulkua.<sup>68</sup> Kivihiilen käytön kieltäminen kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja Euroopan unionin ilmastopoliittikkaan liittyen vaikutti moniin perusoikeuksiin, mutta ympäristöperusoikeuteen liitettynä

65 HE 309/1993 vp, s. 62–63 ja HE 1/1998 vp, s. 79–80. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen 1. pöytäkirjan 1 artikla ja EU:n perusoikeussopimuksen 17 artikla suojaavat omaisuutta samalla tavalla. Ks. vanhemmasta käytännöstä EIT Sporrang and Lönnroth 23.9.1982.

66 HE 309/1993 vp, 12 §:n perustelut: varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langettavat julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet (esim. tekijänoikeus, patenttioikeus, tavaramerkkioikeus).

67 HE 309/1993 vp, 12 §:n perustelut ja siinä viitattut PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp.

68 HE 309/1993 vp. Hintasulusta myös PeVL 2/1988 vp.

se oli hyväksyttävä rajoitus.<sup>69</sup> Yritys ei voi luottaa lainsäädäntöympäristön pysymiseen ennallaan. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi valtiosääntöoikeudellisesti huomioon otettavista arvioitaessa käyttöoikeuden rajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta. Rajoitus oli hyväksyttävämpi sen kohdistuessa varallisuusarvoltaan huomattavaan oikeushenkilöön.<sup>70</sup>

Kivihillen käyttörajoitusta voi verrata vaikutuksiin, jos kaivostuotteiden käyttö kiellettäisiin yrityksiltä ja luonnollisilta henkilöiltä. Elinkeinon harjoittamisvapautteen sisältyvän kaivostoiminnan kieltämisen perustuslain mukaisuutta voi periaatetasolla verrata muun alkutuotannon, kuten maa- tai metsätalouden kieltoon, samalla sallien muualla tuotetun ruoan ja kaadetun puun tuonti, jatkojalostus ja käyttö. Kaivostoimintaa arvioitaisiin siten perustuslain 7 §:n turvallisuutta laajemmin myös valtion turvallisuuskysymyksenä. Turvallisuus on tavallaan myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden sisällä valtion velvollisuutena turvata terveellinen ympäristö. Perustuslain 20 § on säädetty toisenlaisissa oloissa 1990-luvulla. Perustuslain 23 §ssä säädetään vain tilapäisistä poikkeuksista, ei alkutuotannon varautumisesta.

Kaivoslain mukaiset varaukset, malminetsintäoikeudet, kaivospiirit (vanha kaivoslaki) ja kaivosoikeudet ovat siirtokelpoista varallisuutta. Niillä voidaan käydä kauppaa suoraan yritysten kesken tai mm. eri maiden pörseissä. Varaukset ja osin myös malminetsintäoikeudet ovat optiotyyppisiä oikeuksia. Malminetsintäoikeus on kuitenkin myös kiinteän omaisuuden käyttöoikeus kaivoslaissa ja malminetsintäluvassa määrättyyn tarkoitukseen. Kaivosoikeus antaa oikeuden hyödyntää kaivosmineraalit ja muut maaperän ainekset, joten se on omistusoikeutta lähenevä irrottamisoikeus ja kaivosalueen lunastusluvan kanssa myös eksklusiivinen käyttöoikeus. Kun kaivosmineraali on irrotettu ainesosasuhteesta maankamaraan, kaivosoikeuden haltijalla on siihen täysi ja rajoittamaton omistusoikeus.

Omaisuudensuoja liittyy osaan saamelaisten oikeuksista. Jokamiehen oikeuksia syvempänä rekisteröimättömän käyttöoikeuden muotona ikimuistoinen nautinta ja siihen liittyvät kalastus- ja metsästysoikeudet ovat tähän liittyviä erityiskysymyksiä. Poronhoitoalue perustuu laintasoiseen sääntelyyn ja on erillään omistusoikeusjärjestelmästä, joten se ei voi olla omaisuuden lunastuksen kohteena. Poronhoitoalue on noin kolmannes Suomen pinta-alasta eli se on laajempi kuin saamelaisten kotiseutualue ja kolta-alue. Poronhoitoa saadaan poronhoitolaissa säädetyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta (3 §). Poronhoitoalue voidaan nähdä myös omaisuuden arvoa laskevana rekisteröimättömänä rasitteena kaivosalueelle.

69 PeVL 55/2018 vp.

70 PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp

Poronhoitoelinkeinolle poronhoitoalueella aiheutuvat haitat lunastusrelaation ulkopuolella tulevat asianosaisen paliskunnan vaatiessa korvattaviksi. Asiaa käsitellään tarkemmin kohdassa 4.1.4.

Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuuden suojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Keskeisellä sijalla on oikeustieteessä kehitetty testi, jonka mukaan hallitusmuodon 6 §:n (lunastussäännös oli aiemmin 6 §:ssä) estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.<sup>71</sup> Suurempi rajoitus perusoikeuden loukkauksena edellyttäisi lakia säätävältä eduskunnalta perustuslain säätämisyjärjestyksestä. Omaisuuden suojan rajoituslausekkeen mukaisesti voidaan lunastuksesta yleiseen tarpeeseen säätää täyttä korvausta vastaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (säätämistaso) ja lunastustoimituksessa (soveltamistaso) määrätä perustuslain ja lunastuslain mukaisesti täysi korvaus. Perustuslain omaisuuden suoja arvioidaan perusoikeuksien yleisillä rajoitusedellytyksillä. Niiden täytyessä on maksettava korvaus.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyn arvioinnissa kiinnittänyt huomiota perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen ja ympäristövastuusäännöksen keskinäiseen punnintaan.<sup>72</sup> Perustuslain 20 § ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Perusoikeussäännösten osina kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.<sup>73</sup> Perustuslakivaliokunta on käsitellyt usein ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia.<sup>74</sup> Omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on painotettu perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä perusteita.<sup>75</sup>

Hallituksen esityksissä omaisuuden suoja on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella useimmiten esillä omaisuuden käytön sääntelyssä, ei omaisuuden suojan edistämisenä. Omaisuuden suojan edistämiseen tähtäävän lainsäädännön suunnittelemisessa lähtökohtana on ulkopuolisten omaisuuden käytöstä aiheutuva haitta omistajille

71 HE 309/1993 vp s. 68 ja siinä viitatu PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp.

72 Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II.

73 Ks. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2.

74 Ks. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp).

75 Ks. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I.

ja omistajien vallankäytön tai veloitushenkilöiden oikea mitoittaminen. Eri intressejä tasapainotetaan ja lähtökohtana on suhteellisuusperiaate.<sup>76</sup>

#### 4.1.2 Elinkeinovapaus

Oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta säädetään perustuslain 18 S:ssä. Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinot, kuten maatalous, metsätalous, poronhoito, kaivostoiminta ja matkailu, ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia tämän pykälän nojalla, vaikka osaa elinkeinoista pidettäisiin lunastuslaisissa ja/tai erityislaisissa yleisen tarpeen mukaisina. Edellä tarkasteltua energiaturpeen käytön rajoittamista voi arvioida suhteessa muun alkutuotannon rajoittamisedellytyksiin. Kuuluuko maa- ja metsätalous sekä kaivostoiminta kansallisen turvallisuuden ytimeen tai onko kaivostoiminta verrattavissa energiaturpeen tuotantoon niin, että kaivostuotteita ei voisi käyttää?<sup>77</sup> Tai jos alkutuotanto ja samalla vienti kiellettäisiin, saisiko kuitenkin tuoda maahan ja käyttää?

Omaisuuksien suojan perustuslain lunastusta koskevan omaisuudensuojan rajoitusmomentin johdosta omaisuudensuoja ei estä yleisen tarpeen mukaisen elinkeinohankkeen toteuttamisen edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankintaa. Muissa tilanteissa elinkeinovapaus ei ohittane omaisuudensuojaa. Irtaimen omaisuuden suoja ohittaa elinkeinovapautteen sisältyvät oikeudet aina ja kiinteän omaisuuden suoja silloin, kun toisen omaisuutta ei voi käyttää jokamiehenoikeuksilla. Omaisuuden käyttö asumiseen, teolliseen toimintaan, maatalouteen jne. erityisiin tarkoituksiin syrjäyttää elinkeinovapauden jokamiehenoikeudet, joskin niihin liittyvien vesistö- ja metsäekosysteemipalvelujen nykyarvo ja potentiaali olisi otettava huomioon yleisenä etuna. Pääosalla elinkeinonharjoittajista on silti omistus- tai rajoitettu esineoikeus kiinteään omaisuuteen, jota se käyttää elinkeinonsa harjoittamiseen. Saamelaisten ylimuistoinen nautinta poronhoitoalueilla on lakiin perustuva kulttuurisidonnainen käyttö- tai nautintaoikeus. Matkailun eräät muodot perustuvat yksityisoikeudellisesti kokonaan tai osittain jokamiehenoikeuksiin.

Malminetsintälupa on selvästi laissa säädetty ja rajattu oikeus käyttää toisen omaisuutta. Etsinnästä ei kuitenkaan saa aiheutua olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle omistus- ja käyttöoikeuksista riippumatta. Jokamiehen oikeuksilla harjoitettavat elinkeinot saavat kaivoslaisissa saman suojan malminetsintää vastaan. Asuin-, toimisto-, teollisuusrakennukset ja rakennuspaikat sekä niihin liittyvät yksityiset piha-alueet ovat suojattuja malminetsinnältä 150 metrin säteellä. Samoin erityiseen käyttöön otetut alueet ilman 150

<sup>76</sup> Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta, Risto Tuominen 2018 s. 5 ja 11.

<sup>77</sup> Energiaturpeen käytön rajoittamisesta ks. kohdat 3.3.2 sekä PeVL 55/2018 vp.

metrin suojarajausta. Niissä suojataan omaisuuden käyttömuotoja suhteessa malminetsintään *maanpinnalla*. Niihin ei voi saada lupaa, toisin kuin eräisiin julkisessa käytössä oleviin yleisiin alueisiin.

Kaivostoiminta ei saa merkittävästi heikentää paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä olennaisesti heikentää saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella perinteisiä saamelaiselinkeinojen harjoittamisedellytyksiä tai -mahdollisuuksia, minkä lisäksi erityisellä poronhoitoalueella ei saa aiheuttaa huomattavaa haittaa poronhoidolle. Kaivoselinkeino arvioidaan ennen lunastusta suhteessa muihin elinkeinoihin. Lisäksi malminetsinnältä suojatut omaisuuksien käyttömuodot ovat suojattuja myös kaivostoiminnalta, *ellei toisin sovita*. Kaivoslupa hautausmaalle ei ole mahdollista edes sovittaessa. Kaivoslupa liitännäinen kaivosaluelunastuslupa ohittaa omistusoikeuden suojaan yleisen tarpeen perusteella. Yleinen tarvekaan ei riitä asuin- jne. käytössä oleville em. alueille, joilla voi toimia vain sopimuksen nojalla.

Julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1–2 §:n elinkeinovapauden säännöksen mukaisesti huolehdittava työvoiman suojelusta, sekä edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 18.1 §:n säännös työvoiman suojelusta ei ole sellaisenaan työntajaa suojeleva. Perustuslain 18.2 § edellyttää julkisen vallan ottavan työllisyyden edistämisen huomioon työhön ja elinkeinoihin vaikuttavassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Pykälä vastasi silloista hallitusmuodon 15 §:ää.<sup>78</sup>

Poronhoito on saamelaisten ja kolttien perinteistä elinkeinoa siltäkin osin kuin se sijoittuu saamelaisten kotiseutualueen tai koltta-alueen ulkopuolelle (perustuslain 17.3 §). Työllisyyden yleinen edistäminen perustuslain 18 §:n nojalla voi teoriassa olla ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien perusoikeuksien kanssa.<sup>79</sup>

Elinkeinojen harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 3 §:ssä säädetään, että kaivosten ja malmisuonten käyttämistä varten perustettujen laitosten elinkeinojen harjoittamisesta säädetään *erikseen* lailla tai asetuksella. Muita erikseen säädettyjä elinkeinoja olivat mm. apteekit, luotolaitokset ja vakuutusliikkeet. Säädos on ollut samassa muodossa vuodesta 1940 (L 351/1940). Sittenkin kaivoksista on säädetty erikseen vanhoilla kaivoslaeilla (273/1943 ja 503/1965) ja nykyisellä kaivoslailla (621/2011). Elinkeinojen harjoittamisen oikeus perustuu siten kaivoslakiin, ei maankäyttö- ja rakennuslakiin, johon liittyy vään kaavoituksen käynnistämiseen tai käynnistämättä jättämiseen (kunnanhallitus) sekä

78 HE 1/1998 vp, s. 80 ja siinä viitattut HE 309/1993 vp, s. 67–69, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

79 Ks. saamelaisten oikeuksista jäljempänä luku 4.1.5.

kaavan sisältövaatimuksiin elinkeinon harjoittamisen oikeus on kuitenkin kaivoslaissa kaivoslain luvanmyöntämisedellytysten ohella siirretty.

Kaivostoiminnan harjoittamisesta säädetään kuitenkin muuten kuin erikseen yleisesti maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitus- ja lupamenettelyjen ohella ympäristönsuojelulain, vesilain, kemikaaliturvallisuuslain ja luonnonsuojelulain säännöksissä, joita myös kaivostoiminnassa on noudatettava. Niissä ei kuitenkaan erikseen avoimesti tai välillisesti voi säätää kaivoselinkeinoiminnan harjoittamisen oikeudesta.

Kaivostoimintaan sidonnaisten elinkeinon vastapuolella olisivat etenkin maa- ja metsätalous sekä matkailu, mutta mikä tahansa NACE-koodiasetuksen (EY) N:o 1893/2006 mukaiset tuotanto- ja palvelutoimialat (99 pääluokkaa) olisivat lähtökohtaisesti samalla asteikolla (vrt. TOL 2008) perustuslain elinkeinon harjoittamisvapauden mukaisesti. Haitankärsijän omaisuuden sijaintipaikkaan sidottujen elinkeinon (maa- ja metsätalous, matkailuelinkeino omistus- tai käyttöoikeusalueella tms.) painoarvot olisivat kuitenkin suurempia perustuslain omaisuudensuojan mukaisesti. Lainmukaisia elinkeinoja ei ole mielekästä erillisuetteloida asettaa paremmuusjärjestykseen tai sulkea pois muilla kuin yleisellä edulla ja tarpeella sekä muilla perusoikeuksien painotuksilla, joiden painoarvot arvioitaisiin yksittäistapauksissa.

Samoin mm. EU:n ja Suomen aluekehitys-, investointi- tms. tuilla rahoitettavien elinkeinon painoarvo olisi suuri. Ne heijastavat yleistä etua tai tarvetta. Huomioon otettaisiin myös vaikutukset hankintain ja erityisalojen hankintalain ja vastaavien direktiivien mukaisesti mahdollisiin julkisiin hankintoihin, jotka on yksilöity CPV-koodiasetuksessa (EY) N:o 213/2008. Yleistä etua heijastavat myös lakisäätteisiä velvoitteita hoitavat elinkeinot, joita hoitavat kunnat, kuntayhtymät, kuntien osakeyhtiöt tms.

### 4.1.3 Vastuu ympäristöstä

Hallitusmuotoon otetulla 14 a §:llä syntyi 1.8.1995 voimaantulleessa perusoikeusuudistuksessa uusi ympäristöä koskeva perusoikeuspykälä (L 969/1995). Säännöksellä pyrittiin korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi vaan luonnon itseisarvosta lähteviksi velvollisuuksiksi tai kaikille nykyisille ja tulevien sukupolvien ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Ympäristövastuu kohdistuu elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottoomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) sekä ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat).<sup>80</sup>

<sup>80</sup> HE 309/1993 vp s. 66–67.

Nykyinen perustuslain 20 § vastaa hallitusmuodon sääntelyä.<sup>81</sup> Myös siinä säädetään kaikille kuuluvasta ympäristövastuusta sekä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön on oltava elinkelpoinen niin, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pitemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.<sup>82</sup> Ympäristöperusoikeuden sisältö kehittyi jatkuvasti ja muotoutuu suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Perusteluissa viitatus terveelliseen ympäristöön liittyvät lait olivat pääosin silloisina erillislakeina nykyisen ympäristönsuojelulain (527/2014) soveltamisalaan sisältyviä lakeja. Lisäksi mainittiin maa-aineslaki. Vanhaa elinkeino-oikeudellista kaivoslakia (503/1965) ei mainittu, vaikka siinä säädettiin mm. patojen ja kaivostyön turvallisuudesta. Uusi kaivoslaki edellyttää yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi annettavia määräyksiä, joten perustuslain terveellisen ympäristön vaatimukset sisältyvät jossain määrin kaivoslain yleiseen ja yksityiseen etuun sekä turvallisuussäännöksiin. Säännösten kirjoittamisen jälkeen teemaksi noussut kestävä käyttö sekä siihen liittyvät esiintymän hyödyntämistä koskevat säännökset uudessa kaivoslaissa sisältyvät elottomaan luonnonympäristöön kuuluvan ympäristövastuun piiriin. Terveellisen ympäristön vaatimukset ja ympäristövastuu saavat sisältönsä laeista, joita tulisi noudattaa soveltamistasolla perusoikeusmyönteisesti ja perustuslain 106 ja 107 §:n mukaisesti.

Nykyisin ilmasto- ja kaivoskysymyksiä tarkastellaan globaalien ulottuvuuksien johdosta yhä enemmän globaalina ympäristökysymyksenä, koska kaivosmineraali voidaan louhia myös muualta paikasta, jossa aiheutuu suurempia ympäristö- ja luontovahinkoja sekä kasvihuonekaasupäästöjä. Toisin kuin työllisyys ja verotulot, alkutuotanto, jalostus, markkinat ja ympäristövaikutukset eivät ole vain Suomessa. Kuuluuko perustuslain kansallisessa soveltamisalassa arvioida globaaleja seurauksia ja onko ympäristövastuun taakka jaettu, kuten kasvihuonekaasuja koskevassa Pariisin sopimuksessa ja EU:n taakanjakoasetuksessa? Toteutuvatko biodiversiteettisopimuksen tavoitteet, jos Suomessa säilyy monimuotoisuutta samalla, kun korvaamattoman arvokas luontotyyppi tai laji katoaa muualla? Kysymykset ovat tärkeitä verrattavien intressien ja niiden ulottuvuuksien määrittämiseksi.

81 HE 1/1998 vp, 20 §:n perustelut ja HE 309/1993 vp, s. 66–67, Pe VM 25/1994 vp, s. 9–10.

82 HE 309/1993 vp, 14 a §:n perustelut.



#### 4.1.4 Kunnallinen itsehallinto

Hallitusmuodosta lähtien perustuslain on vakiintuneesti katsottu antavan kunnalliselle itsehallinnolle suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin niin, että itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Perustuslain suojaa nauttivat ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan verotusoikeus, yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.<sup>83</sup>

Kunnan oikeutta päättää itse alueidensa käytöstä kuuluu kunnalliseen itsehallintoon. Päätöksenteossa noudatettava maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ei välttämättä täytä tarkkarajaisuuden määritelmää kunnan sovittaessa yhteen erilaisia omaisuuteen, ympäristöön ja elinkeinon harjoittamisen vapautteen kuuluva intressejä. Käytännössä kyse on kunnan kaavoitusviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan sisältyvien tavoitteiden suhteesta kaavan sisältövaatimukseen.

Suomi on sitoutunut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (SopS 65 ja 66/1991), jonka on perustuslaissa asiallisesti tulkittu tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon mukaista kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.<sup>84</sup> Kansalaisten itsehallinnon sijasta perustuslaissa säädetään kattavammin kunnan asukkaiden (vrt. kunnan jäsen) itsehallinnosta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Vaatimus koskisi siten kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia.

Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voitaisiin osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.<sup>85</sup> Lupamenettelyt eivät sisälly itsehallintoon.<sup>86</sup> Perustuslakiin otettu säännös ei edellyttänyt muutoksia silloiseen kuntalakiin (365/1995).

Kuntien kaavoitustehtävät on annettu kunnille lailla ja demokraattisesti valittu toimielin päättää kaavoista. Ne eivät vaikuttaisi olevan itsehallinnon välittömän

83 HE 309/1993 vp, k. 3.4 perustelut.

84 PeVL 29/1992 vp, 9 ja 17/1994 vp, 31 ja 42/1996 vp ja HE 1/1998 vp.

85 PeVL 42/1996 vp.

86 HE 1/1998 vp s. 133.

osallistumisoikeuden nojalla hoidettavia tehtäviä vaan voitaisiin esim. pienemmissä hankekaavoissa hoitaa edustuksellisen demokratian keinoin. Päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus toteutuu asukkaiden valitseman toimielimen päättäessä kaavojen hyväksymisestä. Ei ole selvää, ulottuuko päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus siihen, että koko kuntaa olisi kuultava kaikista kaavoista tai koko kunnan olisi ratkaistava jokainen maankäyttökysymys. Kunnan kuulutuksia ja ilmoituksia ei voi rajata niin, että ne olisivat vain tietyn henkilöpiirin nähtävissä.

Kansanvaltaisuus ei vaikuttaisi estävän edustuksellisen vallan antamista toimielimelle päättää hankekaavoista eikä kunnan oikeutta perustaa toimielin ratkaisemaan esimerkiksi pienimuotoista kaivoshanketta. Yleisesti ottaen kaivoksen myönteiset vaikutukset eivät rajoitu yhteen kuntaan eivätkä usein kielteisetkään vaikutukset, joten intressivertailu yhden kunnan omanapaisena intressinä nykyisenkin kaivoslain soveltamisalaan kuuluvilla intresseillä mitattuna vaikuttaa liian suppealta lähestymistavalta suhteessa omaisuus-, elinkeinon harjoittamisoikeus- ja ympäristöperusoikeuksiin, globaalista näkökulmasta puhumattakaan. Laadulliset kriteerit sisältyvät kuntakaavoitukseen, mutta eivät alueellisesti ja valtakunnallisesti mm. sosiaalisessa, taloudellisessa ja ympäristöllisessä mittakaavassa.

Kunnallisen itsehallinnon intressiharkinta mahdollistaa yleispiirteisten intressien konkretisointia kunnallisessa edustuksellisessa päätöksenteossa, perustuslain tarkkarajaisuusvaatimus ei mahdollista tarkoituksenmukaisuusharkintaa valtakunnallisten erityislakien, kuten kaivoslain, päätöksenteossa. Kaavapäätöksenteko on kaavan sisältövaatimusten mukaisella laillisuusharkinnalla rajoitettua tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ei kokonaan laillisuusharkintaa.

#### 4.1.5 Saamelaisten kielen ja kulttuurin suoja

Perustuslain 17 §:n 3 momentti antaa saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 17 §:n 3 momentin määräys ei lähtökohtaisesti vain rajoitu saamelaisten kotiseutualueeseen. Säännös suojaa olemassa olevaa kieltä ja kulttuuria (mm. perinteisiä elinkeinoja), mutta myös oikeutta kehittää kieltä ja kulttuuria.<sup>87</sup> Saamelaiset on Euroopan ainoa alkuperäiskansa.<sup>88</sup>

87 HE 1/1998 vp, s. 80: säännös turvaa muidenkin yhteiskunnan vähemmistöryhmien yhteiskunnallisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

88 Alkuperäiskansan määritelmästä ei ole yksimielisyyttä.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella sen mukaan kuin lailla säädetään. Viimeksi mainittu säännös otettiin hallitusmuodon 51 a §:ään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Saamelaisten kotiseutualue määritellään saamelaiskäräjälain (974/1995) 4 §:ssa siten, että saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alue.

Kolttalain (253/1995) 2 §:ssä on määritelty koltta-alue. Lain 9 §:ssä säädetään niistä kolttien erityisistä etuuksista, jotka ovat koltta alueella asuvilla koltilla valtion maa- ja vesialueilla ilman erikorvausta. Esimerkiksi koltilla on oikeus käyttää omaa polttopuutarvetta varten valtion metsissä olevaa maapuuta ja kuivaa puuta, ei kuitenkaan rakennuspuuksi kelpaavaa puuta. Lain 8 luvussa säädetään kolttien hallinnosta.

Kaivoslain 32 §:n 4 momentin tarkoittamista varausilmoituksista aiheutuu lähinnä mielikuvahaittaa, koska varaus antaa vain etusijan malminetsintäluvan hakemiseen varausaluetta pienemmältä alueelta ja edelleen kaivoskivennäisten hyödyntämiseen. Se ei muulla tavalla muuta varallisuus oikeuksia, poronhoito- tai nautintaoikeuksia.

Malminetsintätoimet – porojen laidunkierrot ja muut poronhoitotoimet huomioon ottaen - asi-anmukaisesti toteutettuina ja lupamääräyksiä noudattaen eivät lähtökohtaisesti voi loukata saamelaisten oikeuksia. Lupamääräyksissä tavallisesti asetetaan luvanhaltijalle erilaisia velvollisuuksia, kuten esimerkiksi ilmoitusvelvoitteita sekä poronhoidon etujen huomioon ottamisesta.

Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset, esimerkiksi sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella. Kaivoslain järjestelmän mukaisissa kaivostoimituksissa käsitellään kaivoslain ja lunastuslain nojalla kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen ja vahinkojen korvaaminen sekä kaivosalueella että määräajassa vaadittaessa sen ulkopuolella. Se koskee myös poronhoitoa, joskin harvemmin kaivospiirin tai alueen ulkopuolella voidaan etukäteen ennakoida aiheutuvaksi vahinkoa, jolloin mahdollinen vahinko korvattaisiin jälkikäteen. Maakuntakaavoissa yleensä tältä osin määrätään, että poronhoitoalueella on alueiden käytön suunnittelussa turvattava porotalouden toiminta- ja kehittämis edellytykset. Tähän päästään vaikutusten ehkäisemisellä ja tarvittaessa vahinkojen korvauksilla.

Poronhoito-oikeus on ylimuistoinen nautintaoikeus, joka oli olemassa jo ennen poronhoitolain (848/1990) säätämistä. Sitä ei ole vahvistettu erityiseksi oikeudeksi, se ei perustu sopimukseen, sitä ei voida luovuttaa, sen käyttäminen ei edellytä kiinteistön omistamista ja se on olemassa rinnakkain omistusoikeuden kanssa. Tapauksesta riippuen sen on

tulkittu sijoittuvan rasiteoikeuksiin, nautinto-oikeuksiin tai yleensä erityisiin oikeuksiin, toisaalta myös yleiskäyttöoikeuksiin tai yleisoikeuksiin (Juha Joona 1993).

Poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella (erityinen poronhoitoalue), joka on määritelty poronhoitolaissa, valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Maan luovuttaminen tai vuokraaminen tällä alueella saa tapahtua vain sillä ehdolla, että maanomistajalla tai vuokramiehellä ei ole oikeutta saada korvausta porojen aiheuttamista vahingoista.

Poronhoitolain 53 §:n nojalla valtion viranomaisen on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan kanssa suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä. Yksityisen omistamalla maalla ei ole vastavia rajoituksia. Tiukin suojelu on erityisillä poronhoitoalueilla. Mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO:1999:14 koskee erityistä poronhoitoaluetta, ei vain poronhoitoaluetta.

Saamelaisten materiaaliseen kulttuuriin kuuluvat muun muassa saamelaisten perinteiset elinkeinot (kalastus, metsästys, poronhoitoa sekä nytemmin saamelaisten harjoittama matkailuelinkeino). Elinkeinolle aiheutuvien menetysten korvausten osalta paliskunnat ovat asianosaisia lunastustoimituksissa ja sopimuksissa. Paliskunnat tekevät poronhoidolle kaivostoiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaussopimuksia. Kaivosyhtiöt maksavat niiden nojalla korvauksena tai muuna hyvityksenä maksuja paliskunnalle, jonka alueella kaivostoimintaa harjoitetaan. Maksu sisältää korvauksen paliskunnalle, poronmistajille, ruokakunnille sekä muulle porotaloudelle mahdollisesti aiheutuvista vahingoista, haitoista ja edunmenetyksistä. Vuosikorvaukset voidaan maksaa toimitusmiesten maanmittaustoimituksessa määräämien kertakorvausten päälle eli yli käyvän arvon. Aineelliset korvaukset aidoista jne. rakennelmista maksetaan ottamatta huomioon tukia. Lisäksi sovitaan ennakoimattomien vahinkojen korvausten yksikköhinnoista ja vahinkojen ehkäisemistoimenpiteistä.

Korvaus- ja hyvityssopimuksen liittyessä toimituksesta ja siinä tehdyn korvauspäätöksen valitusasiaan maoikeudessa se voidaan mieltää käyvän arvon ylittäväksi elinkeinokulttuurin hyvitykseksi. Kaivosyhtiö saa sopimalla tuotot kaivostoiminnasta nopeammin (prolongausvaikutus). Paliskunta ja välillisesti sen poroisännät saavat käyvän arvon ylittävää vuosikorvausta. Taloudellisesti molemmat osapuolet hyötyvät, mikä lisää kannattavuusrajalla kamppailevan elinkeinon selviytymismahdollisuuksia kaivoksen elinkaaren ajan.

Kaivosalueen ulkopuolella noudatetaan mm. yksityistielakia, maantielakia ja maastoliikennelakia. Yleisen liikenteen vahingot eivät sisälly korvaussopimukseen. Liikennevahinkojen korvausjärjestelmässä ennakoimattomat vahingot poroille määritetään

Liikennevakuutuskeskuksen vahinkojaoston ohjekorvausarvojen perusteella. Korvauksen laskemisperusteet ovat samankaltaiset kuin riistavahinkolain (105/2009) 13 §:n nojalla maaseutuviraston vahvistamissa käyvissä arvoissa.

Ympäristönsuojelulaissa (YSL, 527/2014) säädetään päästöistä aiheutuvasta pilaantumisesta ja kaivannaisjätteistä. YSL 42 §:n mukaan kaivoksen ympäristö- ja vesilupa-asiaa ratkaiseva aluehallintovirasto pyytää lausunnon saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa tarkoitettulla koltta-alueella. Saamelaiskulttuurin materiaallinen ulottuvuus näkyy poronhoitoa ja luontaiselinkeinoja koskevissa saamelaiskäräjien lausunnoissa, joissa korostetaan erityisesti poronhoitoon liittyviä seikkoja. Paliskuntia tai poronhoitajia ei ole erikseen mainittu tässä yhteydessä, mutta heiltä pyydetään YSL 43 §:n nojalla muistutuksia asianosaisena, koska asia koskee heidän konkreettista elinkeinoaan. YSL 49 §:n yhtenä luvanmyöntämisedellytyksenä on, ettei kaivostoiminnasta aiheudu olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. YSL 191 §:ssä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeuskynnys ylittyy heikentämisellä ilman olennaisuuskynnystä (esim. lupamääräystä koskeva valitus), mutta paliskunnat voivat lisäksi valittaa asianosaisina.

Vesilain (VL, 587/2011) 2 luvun 8 §:ssä säädetään, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. VL 15:2 valitusoikeus on saamelaiskäräjillä. Saamelaiskäräjillä varataan oikeus vastineen, ei siis lausunnon, antamiseen (VL 15:3). Kolttien kyläkokoukselle ei vesilaissa anneta vastaavia oikeuksia. Koltta- ja muut saamelaiset sekä paliskunnat voivat antaa muistutuksia ja valittaa asianosaisina.

Kemikaaliturvallisuuslaissa (390/2005) ei säädetä erikseen koltta- tai muiden saamelaisten oikeuksista. Vaarallisten kemikaalien laajamittaista käsittelyä ja varastointia harjoittavat kaivostoiminnan rikastus- ja rikasteiden jalostuslaitokset sekä niiden suojavyöhykkeet voivat sijaita myös saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella. Lähinnä saamelaisten asema tulee silloin otettua huomioon kaavoituksessa<sup>89</sup>, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ei säädetä erikseen saamelaisista. Maakunta- ja yleiskaavamääräyksissä osoitetaan lupalakien määräyksistä riippumatta saamelais- ja koltta-alueille

<sup>89</sup> Saamelaisten kotiseutualue, koltta-alue, saamelaiskulttuurin ja hallinnon keskuskylä tms.

neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteita ja annetaan lausunto-oikeuksia merkittävässä hankkeissa (mm. kaivokset).

Saamelaisten kulttuuriin kuuluvat, esimerkiksi kalastus ja metsästys, voivat ilmetä myös yksittäisten saamelaisten kulttuuriin sidonnaisena asianosaisuutena. Saamelainen voi harjoittaa perinteisiin elinkeinoihin sidonnaisia elinkeinoja, erityisesti matkailuelinkeinon sovelluksina. Lähinnä jokamiehen oikeuksilla harjoitettava matkailu on vapaan kilpailun piirissä, mutta kulttuurisidonnainen matkailu voi olla kulttuurin kehittämistä. Poronhoitoakin voi harjoittaa muu kuin saamelainen, eivätkä paliskunnat voine muodostaa kartellia, mutta poronhoidon kehittäminen kulttuurina ja siihen liittyvä saamelaiskulttuurin suoja kuulunee vain saamelaisille. Jos saamelainen harjoittaa muita kuin kulttuuriin liitännäisiä elinkeinoja missä tahansa, niiden suoja näkyy yleisenä elinkeinon harjoittamisen vapauden suojana ja niiden asemana eri lupalaeissa.

## 4.2 Kaivoslaissa suojattavat intressit

### 4.2.1 Kaivostoimintaa puoltavat intressit

#### Kaivoslain tarkoitus ja intressi

Kaivoslain 1 § mukaisesti kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

1. kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
2. kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
3. toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.

Lisäksi tarkoituksena turvata kuntien ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet, kaivosturvallisuus, ehkäistä, vähentää ja torjua toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa niiden aiheuttajan korvausvelvollisuus.

Kaivostoiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella turvaamalla saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana sekä edistetään kolttalaissa (253/1995) säädetyn kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.

Kaivoslain elinkeinotoimintaa säännellään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 3 §:n mukaisesti. Kaivoslain tavoitteet ja kaivostoiminnassa huomioon

otettavat intressit on jossain määrin sekoitettu ja siirretty kestävästä kehitystä soveltamisalalle. Sääntely ei ole oikeudellisesti selkeää. Mm. haitat määrätään korvattaviksi lunastustoimituksessa, vahinkojen aiheutumista ehkäistään ympäristöluvassa ja kaivosturvallisuussäännöksillä. Ympäristövahinkoja ei lunastustoimituksessa ennakoida. Ympäristövahinkojen korvaamisesta toisen omaisuudelle säädetään erikseen ympäristövahinkolain mukaisesti (ankara vastuu), luontovahinkojen ja eräistä ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta myös erikseen. Kuinka haittojen ja vahinkojen korvausvelvollisuus on ollut tarkoitus järjestää?

Kaivoslain keskeisenä tehtävänä on järjestää yritysten välinen keskinäinen varaus- ja etuoikeussääntely. Sillä on tärkeä rooli kaivostoiminnan ja malminetsinnän harjoittamisen edellytyksille. Kaivostoiminnan harjoittamisedellytysten turvaaminen suojaa sekä yleisiä etuja että toisaalta yksityisiä etuja yritysten elinkeinotoiminnan kannalta.

Kaivoslakiluonnoksessa 1 § on esitetty muutettavaksi seuraavanlaiseksi: ”Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö...”. Alueidenkäytöstä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä tulevaisuudessa kaavoitus- ja rakennuslaissa eikä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa kaivosten alueidenkäyttöä ole esitetty ratkaistavaksi kaivoslaissa.

### **Malminetsinnän intressit**

Malminetsintälupa on aluksi voimassa neljä vuotta ja sitä voidaan edellytysten täyttyessä jatkaa kolme vuotta kerrallaan enintään 15 vuoteen asti. SP Globalin vuonna 2020 laatimassa laajassa kansainvälisessä vertailussa keskimääräinen aika esiintymän löytämisestä kaivostoiminnan käynnistymiseen on globaalilla tasolla noin 17 vuotta, vaihteluvälillä ollessa 6...32 vuotta. Malminetsinnän kannalta tähän lisätään vielä esiintymän paikallistamiseen kulunut aika. Tutkimuksessa oli mukana otanta kaivoksia, jotka aloittivat toimintansa vuosina 2010–2019. Suomesta tutkimuksessa oli mukana yksi esiintymä ja kaivos (Kevitsa), jonka käynnistyminen vei aikaa 25 vuotta esiintymän löytämisestä. Esiintymän löytämisestä kannattavuusselvitysten valmistumiseen kului tutkimuksessa mukana olleilla kaivoksilla keskimäärin 12,5 vuotta (Kevitsan osalta 21 vuotta). Kaivoslain 76 § mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on mm., että esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Ilman selvityksiä ei voi hakea kaivoslupaa eikä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupia.

Malminetsintää harjoittaa suuri joukko yrityksiä, joiden liiketoiminta perustuu esiintymien paikallistamiseen ja tarkempaan tutkimiseen (kehittämiseen), useimmiten ilman aikomustakaan ryhtyä itse kaivostoimintaan. Malminetsinnällä on siten itsenäinen elinkeino-oikeudellinen merkitys, vaikka sen tarkoitus liittyy tulevaan kaivostoimintaan eikä sillä ole

NACE-toimialaluokituksessa luokkaa. Varsinaista kaivostoimintaa (NACE pääluokka B Kaivostoiminta ja louhinta), eli malmikiven louhimista esiintymästä ja malmimineraalien erotelua kivistä myyntiä ja jatkojalostusta varten, harjoittavat monesti eri yritykset, joilla on kokemusta kaivostoiminnasta ja kykyä hyvin suuriin teollisiin investointeihin. Kaivostoimintaa ei voi olla ilman malminetsintää ja esiintymien tutkimusta ja monilla kaivosyhtiöillä on myös malminetsintätoimintaa vähintään kaivosten ympäristössä.

Malminetsintä ei olisi mahdollista ilman varaus- ja etuoikeussäätelyä. Malminetsintä on korkeariskistä, pitkäjänteistä ja kallista tutkimustoimintaa, jonka tavoitteena on paikallistaa ja tutkia maankamaran mineraaliesiintymiä, joita voitaisiin hyödyntää taloudellisesti kannattavasti teknisten, ympäristöllisten ja sosiaalisten reunaehtojen puitteissa. Sopivien esiintymien löytäminen on kallista ja harvinaista. Etuoikeus esiintymään ja mahdollisuuden hyödyntämiseen on olennaista. Kaivoslaki järjestää etuoikeussuhteet malminetsintäjoiden ja mahdollisen kaivostoiminnan kesken. Malminetsinnässä on oltava käytettävissä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden tarpeellinen asiantuntemus ja riittävät edellytykset. Tutkimusselvitykset toimitetaan vuosittain Tukesille. Malminetsinnästä maksetaan korvaus, joten etsintäalueiden kokoa ei kannata rajata liian suureksi.

Malminetsinnälle varattava aika esiintymän paikallistamiseen, tutkimiseen ja toteutettavuusselvitysten tekemiseen on myös yleisen edun kannalta tärkeä sen varmistamiseksi, että mahdollisen kaivosprojektin toteuttamisvaihtoehdot ja ympäristö-, sosiaaliset- ja aluetaloudelliset vaikutukset tulevat riittävällä tavalla selvitettyiksi. Ennen malminetsintäprojektin harvinaista muuttumista kaivosprojektiksi on selvitettävä tunnetun esiintymän teknistaloudelliset hyödyntämisedellytykset, suunniteltava projekti teknisesti riittävään valmiusasteeseen ja hankittava toiminnan kannalta tarpeelliset luvat ja investoinnin rahoitus. Hyödyntämisedellytysten vahvistuessa kohdennettua malminetsintää harjoittava toimija vaihtuu malminetsintäyriydestä kaivosyhtiöksi.

Jokamiehenoikeuksilla voidaan kiinteistön omistajalle ja haltijalle tehtävällä kirjallisella ilmoituksella tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (etsintätö). Malminetsintä aloitetaan yleensä jo ennen malminetsintälupia ja tiedon karttuessa tutkimustoimia vähitellen kohdennetaan yhä rajatumille ja suppeammille alueille. Useimmiten toimenpiteet aloitetaan varauksen pohjalta ja prosessin edetessä tarkennetaan tutkimuksia suppeammille alueille, joille haetaan malminetsintälupa. Jos esiintymä löydetään, tutkimuksia kohdennetaan pyrkien rajaamaan esiintymän jatkeet kaikissa suunnissa. Alkuvaiheissa toimet voivat kohdistua kymmenien tai jopa satojen kiinteistöjen alueille, loppuvaiheissa mahdollisesti vain yhden kiinteistön alueelle.

Malminetsintää ei voi sellaisenaan sitoa kiinteistön omistukseen tai kahdenvälisiin sopimuksiin tutkimusoikeudesta. Sopimusoikeuksista voi tulla ristiriitaisia etuoikeusjärjestyksen



kanssa. Suomessa tilanne on ratkaistu kohdassa 3.4 kuvatulla tavalla. Varaus- ja etuoikeusjärjestelmällä ratkaistaan toisaalta malminetsinnän mahdollistaminen käytännössä maanomistuksesta riippumatta. Toimialan rahoitus ja siten toimintaedellytykset määräytyvät yhtiöiden hallussa olevien tutkimus- ja hyödyntämisoikeuksien pohjalta sekä alueiden tai esiintymien tunnetun tai potentiaalisen arvon pohjalta. Näitä oikeuksia voidaan myös siirtää yhtiöltä toiselle kaivoslain 73 ja 74 § määräykset huomioiden.

Epäsuorasti varaus- ja etuoikeusjärjestelmä on keskeisin suojattava intressi yleisen edun kannalta niissä tapauksissa, joissa yleinen etu vaatii malminetsintätutkimuksia kaivostoiminnan mahdollistamiseksi tai kallioperän raaka-aineiden tutkimiseksi. Ilman toimivaa varaus- ja etuoikeusjärjestelmää tämä ei ole mahdollista. Etuoikeusjärjestelmä ei sellaisenaan vaikuta vastaintresseihin, mutta se voi aiheuttaa epävarmuuden omaisuuden käytölle.

### Kaivosluvelunastusluvassa arvioitavat intressit

Yleiseen etuun liittyvät puoltavat intressit tulevat lupamenettelyiden yhteydessä varsinaisesti arvioitaviksi vasta kaivosluvelunastuslupamenettelyssä eli käyttöoikeutta koskevassa harkinnassa. Kaikki tai jopa useimmat kaivoshankkeet eivät tähän vaiheeseen päädy. Käyttöoikeudet voidaan sopia myös muulla tavoin, vaikkapa vapaaehtoisin kiinteistökaupoin tai käyttöoikeussopimuksin, joista säädetään kaivoslaissa korvaukset mukaan lukien. Elleivät nämä tule hankkeessa kyseeseen tai sopimukseen ei muutoin päästä voi luvanhakija hakea kaivosluvelunastuslupaa valtioneuvostolta. Kokemuksia menettelystä on erittäin vähän nykyisen kaivoslain osalta, mikä rajaa seuraavan tarkastelun hyvin yleiselle tasolle.

Kaivoslain 49 §:ssä säädetään yleisestä tarpeesta:

*”Yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella.”*

Taloudellisen toimeliaisuuden edistyminen, työllisyyden lisääntyminen ja käyttöön saatavat raaka-aineet nähdään kaivoslaissa myönteisinä ja siten niiden katsotaan edustavan yleistä etua. On huomattava, että tässä vaiheessa kaivoslupa on oltava jo myönnettyinä. Kaivoslain elinkeinointressit sekä sosiaaliset intressit on siten nykyisessä kaivoslaissa asetettu viimesijaisiksi. Kestävän kehityksen kolme pilaria ovat kaivoslaissa rinnakkain lähinnä kaivoslain 1 §:n tavoitteissa.

Aluetalous määritetään kunnan, maakunnan ja valtion tasolla, yksityisten elinkeinotoimintojen ja viranomaisten tasolla, verotulojen ja taloudellisen toimeliaisuuden tasolla, välittöminä ja välillisinä vaikutuksina jne. Aluetaloudelliset vaikutukset voidaan mallintaa etukäteen. Aluetalouteen liittyvät myös mm. kaivostoiminnan kesto ja kotimainen jalostusaste.

Työllisyysvaikutukset ovat sosiaalisia vaikutuksia, jotka ovat sidoksissa aluetalouteen. Siten työllisyysvaikutukset voidaan mallintaa samoilla periaatteilla kuin aluetaloudelliset vaikutukset.

Perinteiseen suvereniteettiin sisältyvät ja valtion turvallisuutta ylläpitävät raaka-ainehuollon tarpeet varmuusvarastointeen ja valmiustilan ylläpitämiseen on sijoitettu myös yhteiskunnan talouden ja sosiaalisen kestävyuden tavoin viimesijaisiksi intresseiksi. Koska kaivoslupa on jo myönnetty, muut intressit on jo otettu huomioon eikä niitä käytännössä tarvitse lainkaan enää arvioida kaivosaluelunastuslupaharkinnassa.

## 4.2.2 Haitankärsijöiden intressit

### Ehdottomat esteet

Malminetsintää tai kaivostoimintaa ei koskaan saa harjoittaa hautausmaalla maanpinnalla (kaivoslain 7 §).

Malminetsintää tai kaivostoimintaa voi harjoittaa vain toimivaltaisen viranomaisen luvalla Puolustusvoimien alueella tai Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Toimivaltaisen viranomaisen, laitoksen ja/tai muun oikeudenhaltijan suostumuksella niitä voi harjoittaa alueella, jolla liikkumista on rajoitettu tai jolle sivullisilta on pääsy kielletty, yleisessä käytössä olevalla liikenne- ja kulkuväylällä sekä 150 metriä lähempänä asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta näihin rinnastettavaa tilaa ja niihin liittyvää, yksityistä piha-alueita taikka tällaisen rakennuksen paikkaa, jolle on rakennuslupa ja rakentaminen on aloitettu.

Malminetsintää tai kaivostoimintaa voi harjoittaa vain oikeudenhaltijan suostumuksella puutarhatalouden käytössä olevalla alueella sekä 50 metriä lähempänä yleistä rakennusta tai laitosta taikka yli 35 000 voltin jännitteistä sähkölinjaa tai muuntoasemaa. Jälkimmäinen voi edellyttää myös sähköturvallisuusviranomaisen suostumusta.

Toimivaltaisen viranomaisen, laitoksen ja/tai muun oikeudenhaltijan suostumusta malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle voidaan edellyttää millä tahansa muulla vastaavalla erityiseen käyttöön otetulla alueella.

Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos painavin perusteiden voidaan epäillä hakemusta käsitellessä hakijan edellytyksiä tai tarkoitusta aloittaa kaivostoiminta. Tätä on tulkittu joustavasti myös haettaessa jatkoaikaa, koska yleinen etu ja hankkeen rahoitus voivat edellyttää aloitushetken optimointia.

Esteen voivat muodostaa myös hakijan aikaisemmat olennaiset kaivoslain velvollisuuksien laiminlyönnit ottaen huomioon erityisesti suunnitelmallisuus, kesto ja toistuvuus sekä vahinkojen määrä. Tätä on ajoittain sekoitettu muiden lakien velvollisuuksiin. Olennainen laiminlyönti tarkoittaa kaivoslain hallintopakkoa, kaivoslain uudistuksen jälkeen mahdollisesti sen jälkeen aloitettua muiden lakien mukaisia hallintopakomenettelyitä. Este uudelle kaivosluvalle voi muodostua varsin kaukaa historiasta, jos toiminnanharjoittaja on sama ja jälkikäteen on havaittu aiemman lainsäädännön perusteella laiminlyötyjä velvollisuuksia. Ilman omistajataustaan liittyvää ns. *shadow director* -doktriinia este on poistettavissa helposti perustamalla uusi kaivosyhtiö.

Kaivoslain 49 §:ssä säädetään erikoisesti, ettei ilman estettä saa myöntää lupaa (este), jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistamalla. Turvallisuus ja ympäristövaikutukset pitävät sisällään myös terveyden. Sanamuoto muistuttaa vesilain ehdotonta estettä, josta vanhassa vesilaissa (VVL, 264/1961) säädettiin erikseen (VVL 2:5) ja nykyisessä vesilaissa (VL, 587/2011) intressivertailupykälässä omassa momentissaan (VL 3:4.2).

Kaivosaluelunastusluvan esteet (49 §) ovat samoja kuin malminetsinnälle tai kaivosluvalle. Ne ovat päällekkäisiä kaivosluvan kanssa. Malminetsinnän ja kaivosluvan esteitä on syytäkin arvioida toiseen kertaan (ei päällekkäin), koska malminetsintälupa ei estä omaisuuden käyttöä ja oikeuksien perustamista malminetsintäalueelle niin, ettei estettä voisi muodostua myös malminetsinnän aikana.

Erikseen säädetään malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuhdontaluvan lupamääräyksen poistettavissa olevista esteistä saamelais- ja koltta-alueilla sekä erityisellä poronhoitoalueella, jos luvan mukainen toiminta:

*”1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria;*

*2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella;*

*3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.”*

Mainittuja 50 §:ssä säädettyjä esteitä tulkitsee Tukes saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen lausuntojen perusteella. Paliskunta tokkakuntineen ja poroisäntineen voi

kuitenkin tehdä sopimuksia, joiden perusteella ehkäistään ja korvataan haittoja tai vahinkoja (laajemmin kuin lunastustoimituksessa) sekä lievennetään vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Lakisääteinen este ei kuitenkaan suoranaisesti väisty sopimusperusteella. Saamelaiselinkeinon ylläpitämisen mahdollistaminen on elinkeinon lisäksi merkittävä osa saamelaiskulttuuria. Paliskuntien (julkisoikeudellinen yhdistys, NACE 01.49) lisäksi kaivostoiminta voi vaikuttaa metsästykseseen (NACE 01.70) tai kalastukseen (NACE 03.12) tai muuhun saamelaiskulttuurille tärkeään alueeseen, jolloin mahdollisilla haitankärsijöillä on rinnakkainen yksityisen edun puhevalta saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yleisen kulttuuri- ja elinkeinoedun puhevallan kanssa. Tukes voi tapauskohtaisesti poistaa esteet lupamääräyksin (50, 50.3 §).

### Sopimusperusteisesti väistyvät esteet

Malminetsinnästä muualla kuin hautausmaalla voidaan sopia kiinteistön omistajan kanssa. Joissakin tapauksissa tarvitaan kiinteistön omistajan lisäksi oikeudenhaltijan suostumus ja/tai lupa- tai valvontaviranomaisen suostumus. Jokamiehenoikeuksien käyttämisestä voidaan hautausmaata lukuun ottamatta sopia kaivoslain 7 §:n mukaisella estealueella ja etsintää voidaan harjoittaa ilman suostumustakin muualla kuin hautausmaalla kaivosviranomaisen myöntämällä malminetsintäluvalla.

Malminetsintälupa tarvitaan sopimuksesta huolimatta (ei väisty sopimusperusteisesti), jos

*”1) malminetsinnästä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä;*

*2) malminetsintä kohdistuu uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen; tai*

*3) lupa on tarpeen tässä laissa tarkoitetun etuoikeuden saamiseksi esiintymän hyödyntämiseen.”*

Näissä tapauksissa lupa tarvitaan sopimuksen lisäksi kaivoslain 7 §:n mukaisella alueella. Etuoikeudesta ei voi koskaan sopia kuin etuoikeuden haltijoiden välillä, ei malminetsijän ja kiinteistön omistajan tai haltijan taikka muiden oikeudenhaltijoiden kesken. Sama koskee karensialuetta (alle kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä, kaivoslain 46–47 §).

Kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa sopimisen sijaan tarvitaan malminetsinnälle tai kaivostoiminnalle toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumus katualueelle tai torille, maantien tiealueelle, lentopaikalle ja muulle ilmailua palvelevalla alueella, rautatiealueelle, yleisen liikenteen kanavalle

tms. liikennealueelle taikka 30 metriä lähempänä mainittuja liikennealueita sijaitsevalle alueelle, tai mahdollisesti määrätyleveämmälle suoja-alueelle. Jos estettä ei voi poistaa, se on este muista intresseistä riippumatta, ellei kyse ole kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeästä hankkeesta.

## Intressivertailun intressit

### Varallisuusoukeudet

Maanomistus ja rajoitetut esineoukeudet on suojeltu kaivoslain 7 §:ssä joko kokonaan (este, hautausmaa), viranomaissuostumuksesta taikka omistajan tai muun oukeudenhaltijan kanssa tehdystä sopimuksesta riippuen. Muilla alueilla varallisuusoukeudet väistyvät, jos 47 §:n edellytykset täyttyvät 52 §:n mukaiset määräykset huomioon ottaen. Täysin ehdottomia suostumuksista riippumattomia esteitä on vain yksi, sekin vain maanpäällisen moraalintressin seurauksena maan pinnalla, koska hautausmaan pinnan alla saisi etsiä kaivosmineraaleja. Lisäksi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja (molempia) merkittävästi heikentävä kaivostoiminta muodostaisi esteen jo nykyään (48.2 §).

### Saamelaiset

Kolttien ja muiden saamelaisten ikimuistoiseen nautintaan ja muuhun kulttuuriin kohdistuvat intressit voivat muodostua ehdottomiksi esteiksi, mutta esteen poistamiseen voi vaikuttaa sopimuksin (elinkeinot), vaikutuksia poistamalla ja lieventämällä sekä Tukesin lupamääräyksillä (52 §). Este ei kuitenkaan riipu vastaintresseistä vaan vaikutusten lieventämisestä.

### Elinkeinot

Elinkeinot on suojeltu esteinä, kuten saamelaiselinkeinot (mm. NACE 01.49), osana julkishallinnon veloitteen hoitamista (mm. NACE pääluokka O Julkinen hallinto, kuten NACE 84.22 Maanpuolustus (ml. rajavartiointi), NACE pääluokka H Liikenne jne.) tarvittaviin alueisiin liittyvinä rajoituksina, liikkumisrajoituksilla rajoitettuihin elinkeino- tms. alueisiin, puutarhatalouteen (NACE nimikkeen 01 alla) ja julkisiin veloitteisiin (NACE 35.13 Sähkönjakelu, siinä tietynlaiset voimajohdot). Nämä esteet eivät riipu vastaintressistä vaan suostumuksesta, sopimuksesta tai vaikutusten lieventämisestä. Puolustusvoimien alueella tai rajavyöhykkeellä saisi lakiteoriassa (7, 46 ja 47 §) etsiä ja hyödyntää ilman suostumusta kaivosmineraaleja maan alla, mutta käytännössä se ei ole mahdollista. Paikkakunnan elinkeino-olojen merkittävä heikennys, yhdessä asutusolojen merkittävän heikennyksen kanssa, muodostaisi esteen (48.2 §), mutta käytännössä paikkakunnan elinkeinojen ja asutuksen estekysymys on ratkaistu päällekkäisenä jo edeltävässä kaavoituksessa (47.4 §).

Haittaa muulle elinkeinotoiminnalle (9, 18 §) arvioidaan lähinnä osana luvanvaraisuutta. Muut elinkeinovaikutukset eivät vaikuta luvanmyöntämisedellytyksiin esteenä tai intressinä, mutta haitalliset vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin pyritään estämään ja

minimoimaan kohtuullisin kustannuksin lupamääräyksissä (51 ja 52 §). Kaivoslupa-asiassa kunnan elinkeinot on kunnanhallituksen päättämässä mittakaavassa ilman intressien vertailua otettu huomioon jo aiemmin 47.4 §:n mukaisessa kaavoituksessa (MRL 5, 28 ja 39 §), kaivoslupaa seuraavassa käyttöoikeusharkinnassa (49 §) osana paikallis- ja aluetaloudellisia vaikutuksia sekä työllisyyttä. Haitat ja vahingot elinkeinotoiminnalle korvataan kaivostoimituksessa (8 luku ja lunastuslaki).

Omaisuuteen liittyvät elinkeinointressit väistyvät muualla kuin 7 §:ssä luokitelluilla alueilla, joilla tarvitaan suostumus. Omaisuuteen liittyvät ja liittymättömät intressit ovat samassa asemassa 7 §:n alueiden ulkopuolella. Paikkakunnan elinkeino-oloja ei saa merkittävästi heikentää, mikä edellyttäisi jo nykyään esteettömyyden todentavan laskennan. Omaisuu-den käyttöön liittyville elinkeinoille ei sinänsä anneta lisäpainoarvoa vaan mm. valtion omistamia metsäalueita luonnonvarapalveluina hyödyntävät elinkeinot ovat samassa asemassa. Lupaharkinnan jälkeen lunastettavan omaisuuden käyttöön liittyvän elinkeinon haitat tulevat kuitenkin viran puolesta korvattaviksi, muihin elinkeinoihin liittyvät haitat tai vahingot vain tapauskohtaisesti vaadittaessa.

### **Maisema ja luonto**

Maisemaa ja luontoa voidaan oikeusvaikutteisesti suojella kaavassa tai luonnonsuojelulaille. Maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentyminen johtaa malminetsintäluvan tarpeeseen (9.2 § k. 1). Malminetsintälupaa ei saa myöntää, jos siitä aiheutuu merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa (11.2 § k. 3–5). Sen jälkeen kaivostoiminnan maisemakysymykset osana maanomistusta, elinkeinoja jne. koskevia kysymyksiä ratkaistaan kaavassa (47.4 §). Yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvien seikkojen osana myös maisemasta ja luonnosta voidaan antaa esim. kaavassa edellytetyllä tavalla lupamääräyksiä (52 §). Kaivostoimintaa lopetettaessa alue siistitään ja maisemoidaan (143 §).

Luonnonsuojelulaki ja muut luonnonarvot vaikuttavat kaivoksen kaavoituksessa (MRL 28, 39, 54.2 ja 197 §) ja luonnonsuojelulakiviittausten välityksellä malminetsintä- ja kaivoslupiin (kaivoslain 3, 32, 34, 159, 165 §, LSL 6.2, 9.3, 15.1 (k. 7), 18.1, 33, 49, 53.5, 61, 63, 65 ja 66 §).

### **Turvallisuus ja riskienhallinta**

Eräs kaivoslain keskeisimpiä sääntelykohteita on turvallisuus toiminnassa oleviin ja suljettuihin kaivoksiin liittyen. Kaivoslaissa ja -asetuksessa on säännökset, joiden soveltamisen ja valvonnan avulla pyritään varmistamaan sekä itse kaivostyön turvallisuus että laajemminkin yleinen turvallisuus. Turvallisuuteen liittyvää valvontaa on myös muussa lainsäädännössä (sähköturvallisuus, työturvallisuus, koneet, ympäristövahingot jne.).

Kaivostoiminnan kannalta spesifi sääntely kuitenkin pohjautuu kaivoslakiin ja asetukseen sekä kaivoslain nojalla säädettyyn asetukseen kaivosturvallisuudesta. Turvallisuus koskettaa työntekijöitä, urakoitsijoita ja muita palveluntarjoajia sekä toimintaan tai siitä aiheutuviin riskeihin mahdollisesti kytkeytyviä sidosryhmiä.

Kaivokset päivittävät määräajoin yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi annettavia määräyksiä, joissa otetaan huomioon turvallisuus kaivosalueen ulkopuolella. Säädosrajaukset eivät ole yksiselitteisiä. Turvallisuus ja siihen liittyen terveys kaivoslain soveltamisalalla eivät jousta suhteessa muihin intresseihin. Turvallisuus on vähimmäisvaatimus ja toteutumatta jäädessään este.

## 4.3 Vesilaissa suojattavat intressit

### 4.3.1 Intressivertailun systemaattinen sijoittuminen lainsäädäntöön

Puhuttaessa vesilaista on otettava huomioon lain rakenteellinen muuttuminen ympäristönsuojelulain säätämisen myötä vuonna 2000. Sitä ennen vesiensuojelu eli pilaamislupajärjestelmä kuului vesilain soveltamisalaan, ja siitä on tässä yhteydessä tarpeen lausua eräitä huomioita. Ympäristönsuojelulain systematiikka vesien osalta vastaa pitkälti sitä, millaisena sääntely siirrettiin ympäristönsuojelulain alaan, joskin tämän lain muutokset ovat jossain määrin purkaneet vesilain traditiota. Keskeisenä systemaattisena erona lakien kesken on ympäristöluvanvaraisuuden perustuminen hankeluetteloon, mitä vesilaissa ei ollut ennen nykyisen vesilain aina luvanvaraisten hankkeiden luetteloa vesilain 3 luvun 3 §:n tavoin<sup>90</sup> 1.1.2012 alkaen, mutta toisaalta tuo ympäristönsuojelulain hankeluettelo ei rajoita ympäristöluvan tarvetta, kun kysymys on vesien pilaantumisesta.

Luonnonvarasääntelyllisten ennakkovalvontajärjestelmien joukossa vesioikeudellinen lupajärjestelmä kuuluu vanhimpiin, alkaen jo viimeistään 1700-luvun alkupuolelta. Hallinto- tai muukaan menettely ei vielä täyttänyt nykyisen sääntelyn vaatimuksia, vaan mylly- ja vuoriluvat olivat luonteeltaan konsessiotyypisiä perustamislupia, joiden myöntämisprosesseihin kylläkin saattoi liittyä katselmuksia ja vastuuperusteita. Nykyisen järjestelmän perusteet luotiin vesioikeuslaissa (1902), joskin aivan erilaisia yhteiskuntaolojarten. Tuon lain edellytysharkinta jakautui eri muotoihin riippuen hanketyypistä, mutta vesirakentamisen keskiössä oli lupaedlytyksenä vaadittu tärkeä yleinen intressi, mutta luvan saamista saattoi rajoittaa etenkin vesistön sulkemiskielto. Lupa vesistöön rakentamiseen ja

90 L 264/1961 2 luvun 2 §:n 2 mom, 3 luvun 2 §:n 1 mom ja 9 luvun 7 §:n nojalla lupa hankkeelle oli tässä sanotusta poiketen haettava vaikutuksista riippumatta.

vesistön patoamiseen voitiin myöntää yleensä silloin kun ns. valtaväyläintresseille eli kalastukselle ja liikenteelle ei aiheutettu huomattavaa haittaa.

Pitkään kestäneen uuden lain valmistelun aikana säädettiin 1930- ja 1940-luvulla poikkeuslakeja, joiden tehtävänä oli edistää erityisesti vesistön säännöstelyä ja voimalaitosrakentamista sekä nopeuttaa lupamenettelyjä. Näissä kohdin myös lupaharkinnan edellytyksissä painottui yleinen yhteiskunnallinen tarve. Vuoden 1961 vesilain myötä aikaisemmin myönnettyt lupapäätökset vahvistettiin, jos ne olivat väliaikaisina annettuja. Muut vanhat lupapäätökset säilyivät voimassa siirtymäsääntelyllä, mikä pääosin on edelleen voimassa. Seurauksena on, että vain lainmuutoksin saatetaan arvioida tällaisten lupien edellytyksiä uudelleen.

### 4.3.2 Vesilain intressivertailujärjestelmän synty ja kehitys

Vuoden 1961 lain (264/1961) valmisteluvaiheessa yhteiskunta ja sen tarpeet olivat monipuolistuneet siten, ettei pelkästään rakentamisintressin merkittävyys ollut ratkaiseva seikka lupaharkinnassa. Rakentamistyyppisten lupien sallittavuus määräytyi kolmen seikan perusteella (2:6). Vaikutuksiltaan suhteellisen vähäisissä, lähinnä kiinteistötarpeita palvelevissa hankkeissa ei intressien vertailua suoritettu, vaan lupa voitiin myöntää, jos haitta ei ollut kokonaisuutena huomattava. Tämä on heijastanut eräänlaisen vesioikeudellisen naapuruussuhteen sietovelvollisuutta. Haittakynnyksen ylittyessä lupa voitiin myöntää kahdella perusteella, joko yleisen tarpeen tai intressivertailun perusteella. Koska yleinen tarve koettiin myöhemmin tässä tarkoituksessa epäajanmukaiseksi ja tarpeettomaksikin, se poistettiin, minkä seurauksena yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet arvioitiin vastedes intressivertailun perusteella.

Tämä järjestelmä koski periaatteessa vesitaloushankkeita eli kaikkia vesilain soveltamisalaan kuuluvia lupahankkeita paitsi pilaamislupia. Pilaamislupa-asioiden intressivertailu oli tavallaan käänteinen: luvan myöntäminen edellytti, että toimenpiteestä aiheutuva haitta oli katsottavissa saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäiseksi eikä haitan estäminen ollut toimenpitein kohtuullisin kustannuksin mahdollista (10:24). Ratkaiseva seikka oli siis pilaantumisen määrä eli vastaanottavan vesistön sietokyky (resipienttiperiaate) vesilaissa suojattujen yleisten tai yksityisten etujen (intressien) näkökulmasta<sup>91</sup>.

Vesilain nojalla korvattiin vain varallisuus oikeudellisia menetyksiä. Rahakorvauksen sijasta kysymykseen tuli myös ns. toimenpidekorvaus. Vahinkojen syntymistä tai vaikutuksia

<sup>91</sup> Hyötyjen kasvattaminen saattaa parantaa luvan myöntämisen edellytyksiä vaikka myös haitat kasvavat. Ehdoton luvan myöntämisestä on kuitenkin rajana.



yleisiin ja yksityisiin etuihin lievennettiin tekemis-, rakentamis-, kustannus-, maksu- ja kalatalousvelvoittein. Ennakoituja edunmenetyksiä korvattiin lupamenettelyssä viran puolesta, ennakoimattomia ns. laillisia ja laittomia edunmenetyksiä vaadittaessa jälkikäteen. Kaikkia vesialaan kuuluvia lupahankkeita hankkeita koski myös ehdoton luvanmyöntämisseste (2:5). Estettä ei voitu sivuuttaa myöskään niissä tilanteissa, joissa hankkeesta tai sen toteuttamisesta oli mahdollista sopia osapuolten kesken.

### 4.3.3 Voimassa oleva vesilaki

Vuonna 2000 siis pilaamislupajärjestelmä erotettiin vesilaista, mikä synnytti etenkin rakenteellisista syistä johtuen vesilainsäädännön uudistamistarpeen. Uusi vesilaki säädettiin vuonna 2011 (587/2011). Luvantarve määräytyy vesistöllisten muutosten intensiteetin perusteella (sulkemis- ja muuttamiskielto), minkä lisäksi eräät hankelajit vaativat aina luvan. Lupaharkinnan rakenne on jokseenkin sama kuin edeltävässä laissa, joten intressivertailu on muiden kuin pienten hankkeiden osalta ainoa ratkaiseva lupaedellytys. Eräiden hankelajien osalta on kuitenkin tässä suhteessa variaatioita.

Luvan myöntämisen edellytykset perustuvat kaikilta osin oikeusharkintaan (laillisuusharkinta), joten lupaviranomainen ei saa käyttää tarkoituksenmukaisuussyitä intressejä koskevissa perusteluissaan. Myöskään ratkaisua ei saa perustaa sellaisiin asiakirjoihin, suunnitelmiin tai selvityksiin, joilla ei ole laissa säädettyjä oikeusvaikutuksia.

Vesilain järjestelmä on rakentunut siten, että hankekokonaisuus voi muodostua kahdesta tai useammasta, eri perustein luvanvaraisesta vesitaloushankkeesta. Tällöin tulee arvioida ensinnäkin, mistä hankelajeista on kysymys ja toiseksi määrittää kunkin luvantarve. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että kutakin hankelajia koskevat erilaiset lupaedellytykset ja lupamääräykset. Hankekokonaisuudelle ei tule myöntää lupaa, jos edellytykset eivät täyty kaikkien hankelajien osalta. Vesitalouslupa ei välttämättä ole riittävä toiminnan aloittamiseksi siinä tapauksessa, että rakennelmaan liittyvä toiminta on katsottavissa sillä tavoin itsenäiseksi laitokseksi, että se vaatii myös ympäristöluvan. Vesitalousluvassa voidaan kuitenkin ympäristöluvan tarpeeseen katsomatta antaa häiriöitä vähentäviä määräyksiä soveltaen ympäristönsuojelulain asiaa koskevia aineellisia säännöksiä (VL 3:10.3).

Vesilain säännöksiä sovelletaan ns. rakenteelliseen pilaantumiseen eli tilanteeseen, jossa ruoppauksen tai muun vesistöön kohdistuvan rakenteellisen toimenpiteen yhteydessä aiheutetaan samentumista tai muuta veden laadun heikentymistä eikä kysymys ole ulkoisesta päästöstä. Tämä koskee myös kaivostoimintaan liittyvää ruoppausta ja altaiden rakentamista sekä kaivoksen kuivatusjärjestelyjä, ympärysojia, vesistö- ja jätepatoja, pohjaveden muuttamiskieltoa, käyttöoikeuksia jne. Koska asia kuuluu vesilain alaan, siihen sovelletaan myös intressivertailusäännöstä.

Jos hankkeeseen sovelletaan YVA-lain mukaista YVA-menettelyä<sup>92</sup>, YVA- ohjelmassa ja YVA-selostuksessa on esitettävä kohtuulliset vaihtoehdot, joista jokin valitaan lupahakemuksen kohteeksi. Kaivosmineraalien paikkaan sidotulle kaivokselle ei ole arviointimenettelyssä olemassa kuin perustamisvaihtoehto ja ns. nollavaihtoehto. Perustamisvaihtoehdon sisällä on lukuisia variaatioita, joita voidaan käsitellä vaihtoehtoina myös vesilain soveltamisalaan kuuluvista näkökulmista. Kaivoslupa on yleensä päälupa, mutta YVA-menettely palvelee ympäristö-, vesi- ja kaikkia muitakin lupia ja kaikkea muutakin luvista riippumatta (liikenne, energia, kaavoitus, satamat tms.).

Itse lupahakemuksessa ei tule esittää hankkeen toteuttamiselle erilaisia vaihtoehtoja, eikä lupapäätöksessä voida antaa hakijalle mahdollisuutta erilaisiin toteuttamistapoihin, joista luvansaaja saisi valita. Lupakäsittelyn aikana hakemusta voidaan muuttaa kuulemiseen saakka ja kuulemisen seurauksena vaikutusten lieventämiseksi. Jos lupa ei olisi toteuttamiskelpoinen, siihen on haettava muutosta ja siinä lupamenettelyssä toimitetaan tarvittaessa uusi intressivertailu. Joissakin tilanteissa lupamääräyksen sisältö saattaa esimerkiksi tarkkailun seurauksena muuttua.

Vesilaissa säädetään lupapäätöksen muuttamisesta joko hakijan aloitteesta tai ulkoisten syiden perusteella muun tahon hakemuksesta (VL 3:20–23). Näiltä osin säädetään myös sovellettavista edellytyksistä. Lähtökohtana on, että muutostilanteessa koko hanketta ei alisteta uudelleen intressivertailuun, vaan tarkastelu rajoittuu muutettavaan lupapäätöksen kohtaan. Saattaa kuitenkin syntyä tilanteita, joissa muutos olisi niin merkittävä, että hanke muuttuisi toisenlaiseksi ja vaatisi sen vuoksi uuden luvan. Näin voisi olla laita, jos altaan tai uoman paikkaa joudutaan siirtämään. Vesilaissa on lisäksi säännökset hankkeen lopettamisesta ja rakenteiden purkamisesta. Jos näillä toimilla on vaikutusta vesioloihin, niitä varten saatetaan tarvita lupa. Intressivertailu saattaa silloinkin tulla kysymykseen.

#### 4.3.4 Intressivertailun sisältötekijät

Hyödyn ja haitan vertailua koskevan intressivertailuedellytyksen sisältönä on, että lupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava kokonaishyöty on

<sup>92</sup> Arviointi on 'pakollinen', jos kaivos on yli 25 ha (EU-raja) tai otettava aines sivukivineen vähintään 550 000 t/a (Suomen raja). EU:n oikeudessa kaivoksen merkittävät ympäristövaikutukset mielletään ensisijaisesti maankäytöllisiksi (YVA-direktiivin 4 (1) artikla ja liitteen I kohta 19), vaikka ne sisältyvät myös mm. päästösäätelyn alaan. Suomessa vaikutuksia arvioidaan enemmän päästö- ja volyyminäkökulmasta. YVA-menettely voidaan tapauskohtaisesti vaatia muille kuin YVA-lain liitteessä 1 luetelluille hankkeille, jos hankkeella voi olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-direktiivin 2011/92/EY liitettä II (kaivannais-teollisuus k. 2) ei Suomessa ole pantu täytäntöön.

huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (VL 3:4.1, 2 kohta). Tämä on vesienkäytön lupajärjestelmän keskeisin edellytys. Hyötyjen ja haittojen erittely ja vertailu perustuu myös lain osoittamien kriteerien avulla tapahtuvaan oikeusharkintaan, vaikka monet kriteerit sallivatkin varsin laajaa sisällöllistä tulkintaa ja punnintaa.

Huomattavan määrettä laissa ei ole, mutta vakiintuneen käytännön mukaan ei riitä se, että hyödyt ovat suurempia kuin edunmenetykset, vaan erotuksen tulee olla selvästi havaittava siten, että hyötyjen tulisi olla noin kolmannes haittoja suurempia. Jos haittojen määrä mitä ilmeisimmin on selvästi hyötyjä suurempi, ei yleensä, toisin kuin rajatapauksissa, ole tarpeen perustella ratkaisua yksityiskohtaisin laskelmin, vaan voidaan kokonaisvaltaisesti katsoa edellytyksen jääneen täyttymättä. Käytettyjen hyöty- ja haittalajien tulee kuitenkin olla laissa tarkoitettuja, minkä vuoksi muunlaisia, esimerkiksi sosiaalisia seikkoja, ei tule ottaa huomioon. Myöskään vastustuksen määrällä ei ole merkitystä, ellei se perustu haittalaskelmiin tai hyötylaskelmien virheellisyyteen. Itsenäisenä seikkana lupaharkintaan ei vaikuta sekään, että hanketta varten tarvittavat muut luvat on saatu, koska niiden yhteydessä mahdollisesti tehdyillä vesistöperusteisilla ratkaisuilla ei ole vaikutusta vesilain sisäiseen itsenäiseen päätöksentekoon. Kaivos-, ympäristö- ja vesiluvilla saattaa tässä suhteessa olla limittäisyyttä, jonka merkitys esimerkiksi saostusaltaiden osalta siis arvioidaan kunkin lain sisäisten edellytysäännösten perusteella. Jos lupia haetaan eriaikaisesti, siitä saattaa johtua hakijalle epävarmuutta toiminnan käynnistämisaikojen suhteen. Jos katsotaan aiheelliseksi, lupien mahdollisesta keskinäisestä edellytysuhteesta olisi oikeusturvasyistä perusteltua säätää laissa eikä jättää asiaa vain oikeuskäytännön varaan.

Laissa säädetään hyötyjen ja menetysten arvioimisen perusteista eritellen toisaalta yleiset hyödyt ja menetykset, toisaalta yksityiset hyödyt ja menetykset (VL 3:6–7). Tällaisia yleisiä etuja olisivat mm. liikenneinfrastruktuuri, vesihuolto tai luonnonsuojelu. Pääsääntönä on, että luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan ”yleiseltä kannalta”. Ilmaisu johtuu siitä tosiasiaa, että yleisillä eduilla harvoin on yksiselitteistä rahallista arvoa. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Tätä arvoa tulisikin käyttää, jos sen tuottama painoarvo on muuta arvotusta tarkempi tai luotettavampi. Yleisen edun hyötykäsite jää tapauskohtaisen tarkastelun varaan; käytännössä se käsittää alueiden käyttömahdollisuuksien edistämisen, vesienkäyttöedellytysten tai vesihuollon parantamisen, luonnonsuojelupäämäärien toteuttamisen ja tieolojen kehittämisen, kuitenkin aina vesiympäristöön liittyvän olosuhteen. Jokseenkin vallitsevasti on katsottu, että yleisten etujen tulee olla välittömästi hankkeeseen liittyviä, ei välillisiä vaikutuksia. Siten esimerkiksi sosiaalisten olojen paraneminen paikkakunnalla ei olisi yleinen etu, kun taas energiahuollon järjestäminen saattaisi olla siinä tapauksessa, että käyttäjäkuntaa ei ole ennakolta määritetty suppealle alueelle, esimerkiksi kiinteistöyhtymälle.

Yleiselle edulle koituvina haittoina tulevat kysymykseen erilaiset suorat eli hankkeesta johtuvat välittömät vaikutukset etenkin vesiympäristöön ja siihen liittyen paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloihin, liityntäliikenteeseen ja vesihuoltoon. Asemakaavasta ja muusta kaavoituksesta saattaa seurata rajoituksia hankkeen toteutukselle. Välittömyys tarkoittaa siis, että hankkeella tulee olla suora yhteys kyseiseen haittavaikutukseen. Yleiselle edulle koituvia haittoja ei arvioida laajemmin välillisesti maankäytön, rakentamisen, työllisyyden tms. mittakaavassa. Oikeusharkinnasta huolimatta lupamenettelyä varten ei ole käytössä esimerkkiluetteloa yleisistä eduista tai niiden painotuksista. Myös terveydelliset seikat saattavat tietyissä olosuhteissa vaikuttaa yleisten etujen punnintaan, esimerkiksi ojituksessa. Mitä luonnonsuojeluun tulee, intressivertailussa ei oteta huomioon sellaisia rajoituksia ja suojelutoimia, joiden oikeusvaikutuksista säädetään erikseen, koska muutoin arvotekijä tulisi otetuksi huomioon kahteen kertaan.

Kaivoksen vesilupa-asiassa yleiset edut otetaan huomioon suppeasti rikastukseen saakka. Huomioon ei oteta arvoketjuja eikä yleisiä sosiaalisia työllisyysetuja tai taloudellisia vaikutuksia verotuloihin tai elinkeinoihin edes kuntatasolla. Yleisen edun arvioinnissa arvioidaan vain mm. kuivatuksesta ja vesirakentamisesta saatava välitön hyöty kaivokselle, silta- ja silta- ja vesihuolto- tms. hankkeen toteuttamisen perusteena oleva välitön yleinen etu vaikuttaa vesilupaharkintaan. Esimerkkinä rajanvedosta voidaan mainita, että mm. Soklin kaivoshankkeessa ei koskimelontarataa kunnan kannasta poiketen pidetty yleisen edun mukaisena. Vesilain lupaviranomaisella ei ole käytettävissään lakiin tai edes viranomaisohjeisiin perustuvaa luetteloa yleisistä tai yksityisistä eduista taikka haitoista ja niiden painotuksista. Mm. vedenlaadun laissa sallitun heikentymisen haitan ja kriittisen mineraalin louhinnan edun suhdetta vertailussa ei ole säännelty eikä ehkä voida tyhjentävästi sääntää. Kansallinen huoltovarmuus epäilemättä olisi yleinen etu, mutta vesilaki ei ulotu kivennäisten kansainväliseen kauppaan eikä sen vaihtoehtona olevaan kansalliseen tarpeeseen. Oikeusharkintaa ei kuitenkaan ole tässäkään suhteessa tarkkarajaisesti säännelty.

Yleisten etujen arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Tämä vastaa sitä, mitä esimerkiksi hankkeen vaikutusten tarkkailussa on otettava huomioon hankkeen laadusta riippuen. Vesien tilasta ja sen kehityssuunnasta saatu tieto viittaa osaltaan siihen, minkälainen muutoksen sietokyky vesistöllä on ja minkälaisia paineita siihen kohdistuu. Jotkut hankkeet saattavat tässä suhteessa olla vesien tilaa kohentaviakin. Luonnontilaisuuden vaatimus vesienhoitosuunnitelmassa toisaalta asettaa rajoituksia hankkeen toteuttamiselle, mikä saattaa vaikuttaa intressivertailussa osaltaan kielteisenä painotuksena. Vesienhoitosuunnitelmasta johtuvien tavoitteiden vaikutus intressivertailuun on hyötyä tai haittaa painottava, ei muodollinen eli suoraan intressivertailun lopputuloksen määräävä. Yleensä kyseinen tavoitetaso pyritään saavuttamaan lupamääräyksin tai hankesuunnitelmaa

muuttamalla, jos vaarana on tilatason alittuminen. Arvioinnissa on otettava huomioon myös, mitä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen tulvariskeistä ja niiden hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan (VL 3:6.2, L 1193/2013).

Hankkeesta aiheutuvana yksityisenä menetyksenä otetaan huomioon:

1. hakijalle myönnettävät käyttö- tai lunastusoikeudet;
2. kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joista hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa, ja vastavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset; sekä
3. muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle ja tässä laissa tarkoitettulle ojituksen passiiviosakkaalle aiheutuvat menetykset.

Hankkeen kustannuksia ei pidetä muilta osin yksityisinä menetyksinä (KHO 2002:64). Korvausten osalta on otettava huomioon myös mahdollisesti pakkotoimioikeuksista puolitoistakertaisina suoritettavat erät.

Lain mukaan vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu (VL 3:7.1). Vakiintuneen käytännön mukaan tällaiset hyödyt ovat yleensä kiinteistökohtaista arvonnousua tai käyttömahdollisuuksien parantumista, mukaan lukien virkistyskäyttöedut. Selvimmin tällaiset hyödyt ilmenevät vedenkorkeuden muutosten, ruoppauksen ja ojituksen yhteydessä.

Yksityisen edun loukkauksina pidetään myös hankkeeseen kuuluvien rakenteiden käytöstä naapureille aiheutuvia immissiohaittoja ja häiriötä, kun ne ovat kiinteässä yhteydessä (kausaalisuhde) hankkeen sijaintiin ja käyttömuotoon. Myös yksityisen kiinteistölle rakentamisesta aiheutuva maisemallinen haitta ja ympäristön viihtyisyyden väheneminen tulee ottaa intressivertailussa huomioon. Se tuleeeko naapureiden sietää kohtuutonta räsitystä tai aiheutuuko hankkeesta terveyshaittaa, ratkaistaan vesitalousluvassa vesilain 3:10 mitta-kaavassa, muilta osin niiden sallittavuus määräytyy naapuruussuhdelain ja ympäristönsuojelulain säännösten nojalla.

Yleisen ja yksityisen hyödyn tai menetyksen ero ei ole aina selvä, koska yleinen hyöty saattaa heijastaa myönteisiä vaikutuksia myös yksityisille tahoille. Esimerkiksi maisemallinen muutos voi olla kumpaakin laatua. Intressivertailun kokonaistuloksen kannalta tällä erotte- lulla ei ole sinänsä merkitystä. Hankkeen liiketaloudellisella hyödyllä tai kannattavuudella

tai paikallisilla työllisyysvaikutuksilla ei ole hyötynä merkitystä kummassakaan suhteessa. Hankkeeseen liittyvät rakentamiskustannukset on myös yleensä jätettävä huomiotta. Ilmastostrategiset seikat eivät liioin ainakaan suoraan vaikuta lupaharkintaan.

Nykyinenkin vesilaki keskeisine sisältöineen on peräisin ajalta, jolloin vedenlaatua ei samalla tavalla säännelty ja tarkkailtu kuin nykyään. Talousveden laadulle on kriteerejä, uimaveden tilan arvioinnissa käytetään mikrobiologisia muuttuja, vedenlaadulle vedenlaatunormeja, ruokakalan laadulle on täsmälliset kriteerit, kaloista, pohjaeläimistä, kasvistosta, vesiaineesta jne. voidaan tarkkailla vedenlaatua. Rakenteelliset muutokset vesien määrään, sijaintiin, virtauksiin ja vesistön käyttöön voidaan arvioida luonnonvarapalveluina. Vesistön soveltuvuus rannanomistajien virkistyskäyttöön on kriteeristön näkökulmasta muuttumassa, koska vaikutuksia voidaan arvioida vaikutuksina luonnonvarapalveluihin.

Intressivertailuedellytyksen osatekijöitä koskevien määreiden joustavasta muotoilusta johdun tätä edellytystä koskeva oikeuskäytäntö on runsas.<sup>93</sup>

#### 4.3.5 Luvanmyöntämiseste

Luvanmyöntämisesteeksi kutsutaan erotukseksi muista luvan edellytyksistä hankkeen selaista kynnysrajaa, jonka ylittäminen aina muodostuu luvan saamisen esteeksi (VL 3:4). Sama lopputulos syntyy silloin, kun intressivertailussa hyötyjen määrä suhteessa haittoihin ei ole huomattava. Lupaviranomainen voi soveltamisjärjestyksen puuttuessa valita näiden edellytysten kesken luvan epäämisperusteena, jos kummankin edellytyksen tarkastelussa yleisiin haittoihin kohdistuvat tekijät ovat esimerkiksi luontoarvojen osalta samankaltaiset. Luvanmyöntämisestettä koskeva säännös toimii eräänlaisena varmistuksena tilanteissa, joissa sen vahingolliset sisältötekijät ovat niin ilmeisiä, että olisi perusteetonta käyttää hankkeen hyötyä ratkaisevana perusteena. Nykyisen lain valmistelussa päädyttiin säättämään edellytysten järjestys siten, että ensin tulisi ratkaista intressivertailuedellytyksen osatekijät ja sen jälkeen varmistaa, ettei ehdotonta estettä ole. Kummatkin edellytykset ovat sen verran tulkinnallisesti joustavia, että eri asteen päätöksentekijät ovat saattaneet päätyä erilaiseen tai jopa päinvastaiseen tulokseen luvan epäämisperusteiden valinnassa, kuten oli asian laita esimerkiksi Vuotoksen allasta koskevassa ratkaisussa KHO 2002:86. Jos ehdoton este arvioitaisiin ensin, ei hanketta puoltavia tekijöitä tarvitsisi arvioida intressivertailussa, mutta silloin valitusviranomaisen ei voisi arvioida hankkeen lupaedellytyksiä kokonaisuutena.

<sup>93</sup> Tästä Soininen: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä (2015), ja Hollo: Vesioikeus (2021).

Hanke tuli uudelleen esille maakuntakaavoituksen (suunnitelmataso) yhteydessä. Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden suojelusta voitaisiin poiketa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, kun vaihtoehtoista ratkaisua ei ole. Kaava perustui ELY-keskuksen hyväksymään tulvasuojelusuunnitelmaan, jota ei kuitenkaan vahvistettu ministeriössä. Kaavavarauksena oli energiahuolto, vaikka kyse oli myös tulvasuojelusta. Valtioneuvosto ei päätöksellään 1.2.2018 DN:o YM4/577/2016 hyväksynyt poikkeusta, koska se katsoi tulvasuojelulle olevan tulvasuojelusuunnitelmasta poiketen muitakin vaihtoehtoja kuin poikkeaminen Natura-suojelusta. Tulvasuojelu sinänsä perustui EU-tason intressiin eikä vastaavaa hanketta voi rahoittaa ilman taloudellista intressiä. Mahdollinen kaavan toteuttaminen oli jo otettu huomioon valtioneuvoston hyväksymässä vesienhoitosuunnitelmassa vesienhoitotavoitteista poikkeamisena. Jos valtioneuvosto olisi pitänyt hanketta vaihtoehtottomana, erittäin tärkeän yleisen edun mukaisena ja komissiolta sen jälkeen pyydyttävä lausunto olisi puoltanut poikkeusta, se olisi supistanut hankkeen vesiluvan intressivertailun muodolliseksi, vaikka tietenkin vesivoiman välitön vesitaloudellinen hyöty olisi ollut merkittävä.

## 4.4 Lunastuslaissa suojattavat intressit

### 4.4.1 Lunastuskelpoiset oikeudet ja rajoitukset

Perustuslain 15.1 §:ssä säädetään, että jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 15.2 §:n ns. rajoitusäännöksessä säädetään, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (ns. pakkolunastusvarauma). Peruslaki antaa oikeuden poiketa omaisuuden suojasta laintasoisella pakkolunastussäännöksellä. Edellytyksenä laille on asetettu, että siitä ilmenee yleinen tarve ja lunastuksesta maksettava täysi korvaus. Nämä ovat perustuslaista johdettuja edellytyksiä.

Lunastuslain (603/1977) mukaisesti lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus. Lisäksi lunastamalla voidaan rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Lunastamalla ei lunastuslain nojalla voi lunastaa irtainta omaisuutta eikä immateriaalioikeuksia, vaikka perustuslain sanamuoto senkin mahdollistaisi laintasoisella säännöksellä. Seuraavissa kohdissa yksilöidään, kuinka lunastustoimivaltaa oikeuksien ja rajoitusten perustamiseksi yleisen tarpeen tyydyttämiseksi käytetään lunastuslain nojalla vain tilanteissa, joissa tätä tarvetta ei ole mahdollista tyydyttää lunastusta lievemmin toimin.

## 4.4.2 Yleisen tarpeen intressit

### Yleisen tarpeen ulottuvuudet lunastuslaissa

Lunastuslain mukainen intressi lunastukselle täyttyy perustuslain mukaisesti, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastuslain (603/1977) 4 §:

*”Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.”*

Yleinen tarve tarkoittaa lunastamiskynnystä. Lunastusta rajoittavat kriteerit liittyvät lunastuslupavaiheeseen. Toinen lause tarkoittaa lunastuskynnyksen ylittävän hankkeen toimeenpanon edellytyksiä lunastustoimituksessa. Lunastuksen tarkoituksen saavuttaminen muuten tarkoittaa vaihtoehtosedellytystä, joka edellyttää, ettei oikeutta alueeseen saada vapaaehtoisesti sopimalla (omaisuudensuojan pakkolunastuspoikkeus ei ole tarpeen). Vaihtoehtosedellytys sisältää ns. haitattomuusperiaatteen, jonka mukaan lunastuksen tarkoituksen toteuttamiseksi ei saisi olla muita haitattomampia vaihtoehtoja. Maantie- ja voimajohtolunastuksissa tämä tulee usein arvioitavaksi, maanteiden lunastuksissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain nojalla. Kaivoslunastuksessa se soveltuu huonommin, koska kaivoksen sijaintiin ei voi vaikuttaa. Sopimista pitää silti ensin yrittää. Toteutusvaihtoehtoilta (maanalainen, sivukivien läjitys, rikastusaltaat tms.) voi olla merkitystä myös haitattomuusperiaatteen näkökulmasta.

Yleistä tarvetta ei ole määritelty laissa eikä sille ole yleispäteviä kriteereitä (HE 179/1975 II s. 12). Yleisen tarpeen olemassaolo harkitaan aina tapauskohtaisesti. Yleinen tarve riinastuu yleiseen etuun, ei julkiseen käyttöön. Yhteiskunnallisen tehtävän hoitaminen on silti enemmän kuin yleinen etu, yleisehkö merkitys tai yksityinen etu. Yleinen tarve liittyy välttämättömän asian hoitamiseen tai epäkohdan poistamiseen. Kysymys on tarkemmin yksilöimättömän kuluttajajoukon tarpeesta, ei lähtökohtaisesti hakijasubjektin ominaisuuksista. Käytännössä kyse on silti usein julkisyhteisön tarpeesta (mm. MRL 33, 34, 45, 95–103 §) tai erityislain monopolitehtävän yleisen tarpeen tyydyttämisveloitteesta tai -oikeudesta.

Yleinen tarve voi siten liittyä myös hakijasubjektiin, jolla on lakisääteinen velvollisuus esimerkiksi rakentaa maanteitä tai voimajohtoja. Yleinen tarve perustuu silloin erityislainsäädännön tarpeesta johtuviin velvollisuuksiin. Elinkeinon harjoittamisen oikeus intresseineen perustuu elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) erillislakiin eli kaivoslakiin (621/2011), ei maankäyttö- ja rakennuslakiin, ympäristönsuojelulakiin tai muihin yleislakeihin, joita tietysti on myös noudatettava. Kaivoslaki erityislainsäädäntönä ei velvoita mitään subjektia etsimään tai hyödyntämään kaivosintressiä, mutta se antaa



oikeuden yleisen tarpeen mukaiseen toimintaan. Kaivoslain 49 § edellyttää yleisen tarpeen arvioimisen lunastusluvassa. Kaivoslaissa on siten määritelty erityinen kaivoslain yleinen tarve, mutta yleislakina noudatetaan lunastuslakia.

### **Yleisen tarpeen muotoutuminen muussa lainsäädännössä**

Kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Valtioneuvosto voi myöntää oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena (kaivosaluelunastuslupa). Kaivosaluelunastuslupaa saa hakea esiintymän hyödyntämistä hakeva kaivosluvan hakija. Kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää, jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima ja kaivosalue täyttää kaivoslain 19 §:ssä säädetty tarpeenmukaisuusedellytykset. Periaatteessa MRL 99 § soveltuisi, jos kyse olisi vain kunnan suunnitelmallisesta kehittämisestä ja sen intressien muodostamasta yleisestä tarpeesta.

Yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen *paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen* perusteella (kaivoslain 49 §). Ne olisivat keskeisiä intressejä myös intressivertailussa. Kaivoslain tarkoituksen toteuttaminen edellyttäisi yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset (lupapäätös ja lupamääräykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema sekä toiminnan vaikutukset ympäristöön (kaivoslain soveltamisalalla) ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Lunastukseen ei ole mahdollista alueille, joille ei saa kaivoslupaa, kuten asuin-, toimisto- ja teollisuusrakennukset piha-alueineen 150 metrin suojaetäisyyksineen. Niillä alueilla voi toimia vain, jos asiasta sovitaan.

Maankäyttö on kaivoslain 47.4 §:ssä jätetty ratkaistavaksi kunnalliselle itsehallinnolle. Vanhassa kaivoslaissa kaivosoikeus oli ensisijainen maankäytön oikeutus, uudessa kaivoslaissa päätösvalta siirrettiin kaavoittajalle. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Yhteistyöselvitykset pienissä hankkeissa sekä kuntien intressejä yhteensovittava maakuntakaava jäävät harkinnasta pois. Kaavoituksen käynnistämistä päättää kunnanhallitus (yleistoimivalta kuntalaissa) ja kaavoitus käynnistyttyään perustuu tarkoituksen toteuttamiseen oikeusharkintaisten kaavojen sisältövaatimusten mukaisesti valmistelussa ja valtuuston päätöksenteossa. Perustuslaissa on tarkkarajaisuusvaatimus laille. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnallisen itsehallinnon edustuksellisessa demokratiassa vain sisältövaatimuksille on rajauksia. Intressien sijaan vain intresseille asetettavia sisältövaatimusrajoituksia tarkastellaan oikeusharkinnassa.

Yleinen tarve voi ilmetä myös muusta lainsäädännöstä. Yleinen tarve on ilmennyt esimerkiksi voimajohdoilla sähkölaitoslain (167/1928), sähkölain (319/79), sähkömarkkinalain (386/95 ja 588/2013) mukaisena sähkönsiirron tarpeellisuutena. Taustalla voi olla myös

EU-oikeutta, kuten Energiaunionin sellaisenaan sovellettavat asetukset sekä hiilineutraalia alueidenkäyttöä tukevan maankäytön edistäminen ja uusiutuvan energia verkkoon pääsyn mahdollistamista koskevat säännökset. Tulvasuojelu, liikenneverkot jne. voivat liittyä myös EU:n intresseihin. Näistä voi joskus aiheutua kollisioita (etu etua vastassa) esimerkiksi luonto- ja lintudirektiivien nojalla yleiseen tarpeeseen perustettujen Natura 2000 -verkon suojelutavoitteiden kanssa silloin, kun luvasta tai suunnitelmasta päätetään muiden lakien nojalla. Harkintavalta on silti suoraan luonnonsuojelulain nojalla valtioneuvostolla.

Lainsäädännön tunnistamia yleisen tarpeen intressejä ovat ainakin sähkönsiirto voimajohtoilla, kaasun siirto, kunnan yleinen tarve, kaivostoiminnan kunnallinen, maakunnallinen ja valtakunnallinen yleinen tarve, tulvasuojelu, vesitalous, katujen ja maanteiden liikennetarpeet sekä luonnonsuojelu. Osa yleisistä tarpeista voi olla päällekkäisiä tai liitännäisiä, osasta ei ole erillissääntelyä. Vesilain intressi voi liittyä lunastukseen lunastuslakia soveltaen, liikenteen tarve voi liittyä kaivokseen, kadun tarve maantiehen tai toisinpäin, kantaverkon tarve alue- tai paikallisverkon kulutuspainopisteen muutoksiin jne.<sup>94</sup> Osa yleisistä tarpeista, kuten mm. keskijännitteiset sähköjohdot, raakaveden siirtojohdot ja tietoliikennekaapelit, toteutetaan muulla tavoin kuin lunastusluvalla, vaikka niille olisi yleinen tarve. Joskus niitä liitetään yleisen tarpeen nojalla perustettuihin käytäviin (kadut, maantiet, radat, johto- ja putkikäytävät yhteisrakentamisessa) tai alueisiin, vaikka ne palvelisivat rasiteoikeutta laajemmin muuta kuin kiinteistöä. Jokin tarve voi olla yleisen tarpeen sijaan yleisehkö tarve, kuten sähköpakkolunastuslaissa (168/1928), tai vesilain (VL, 587/2011) säännösten mukainen lunastustarve yleiseen tarpeeseen (VL 2:13 a §) tai vesilain mukaisen muun käyttöoikeuden tarpeeseen (VL 2:13, VL 3:7, 4:13, 8:4, 10:7–8, 10:11, 13:1 ja 13:9–13 12). Sopimusjärjestelyt ovat aina ensisijaisia.

Yleisen tarpeen toteuttaminen ei aina edellytä käytönrajoitusta lunastamalla. Tällaisesta rajoituksesta hyvänä esimerkkinä ovat tärkeät ja muut vedenhankintaan soveltuvat pohjavesialueet (I ja II luokat), jotka ilman valituskelpoista hallintopäätöstä perustettuina 1970-luvulta lähtien saattoivat estää kiinteistön käytön. Tuomioistuimet ovat soveltaneet niitä suoraan tärkeinä ja muina vedenhankintakäyttöön soveltuvina alueina, vaikka rajat tai virtaustiedot olisivat väärin. Tulkinnassa on nykyään otettava huomioon myös vesipuitedirektiivin 2000/60/EY ja pohjavesidirektiivin 2006/118/EY säännökset. Asetuksessa veloitetaan ELY-keskus muuttamaan virheellistä rajausta (kantelu mahdollinen), mutta rajauksia muutetaan harvoin.<sup>95</sup> Eräät maanalaiset rakenteet voivat olla yleisen tarpeen mukaisia käyttöoikeuksia (varastoluolat, liikenneväylät, maanalaiset kaivokset), mutta

<sup>94</sup> Maapoliittisista lunastuksista ks. Kunnan maapoliitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Ilari Hovila 2013.

<sup>95</sup> Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2014) nojalla annettu asetus (1040/2006), 2 a luku. Asetusmuutoksen valmistelusta (2014–2016) YM044:00/2014.

eivät aiheuta käytönrajoituksia kiinteistön normaaliin käyttöön eivätkä siksi johda korvausvelvollisuuteen lunastuskorvaukseen liittymätöntä kaivoslain sivutuotekorvausta lukuun ottamatta, jos kiviaines myydään. Samankaltainen korvaus ei sellaisenaan sisälly maanalaisen rakentamisen<sup>96</sup> louheen hyödyntämiseen. Louhe voi tunneli- tms. rakentamisvaiheessa olla ylijäämäkiveä (ei silti enää jätettä), jonka joku toinen murskaa ja myy myöhemmin. Asemakaava-alueella voi olla lunastusoikeus maanalaisen rakentamisen tarpeisiin (MRL 96 §). Jos maanalaisella rakenteella ei ole kulkuväylää maanpinnalle, kyse on lunastettavan käyttöoikeuden sijaan yleensä rasitteesta.

### 4.4.3 Omaisuudensuojaintressi

Lunastuksen kohteena on käyttöoikeus, joka lakkaa kaivostoimintaa lopetettaessa. Vaihtoehtodellytyksellä varmistetaan, että lunastus on viimesijainen keino silloin, kun sopimukseen ei päästä. Se edellyttää myös haitattominta vaihtoehtoa. Perustuslain poikkeussäännöksen mukaisesti omaisuudensuojaintressiä ei silti loukata, kun lain mukaan maksetaan täysi korvaus, ei leikattua eikä toisaalta liiallista korvausta. VL 13:11–12:n (vanha VL 11:6–7) erityisissä korvausperusteissa on kerroin, mutta alun perin poikkeus on ratkaistu säädösten tasolla hallitusmuodon (94/1919) 6 §:n ja pakkolunastuslain (27/1898) voimassaollessa. Lainsoveltaja ei suoraan lunastuslain nojalla voi poiketa täydestä korvauksesta. Lunastuslain 31 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Kaikki muu lunastuslain tarkentava sääntely perustuu täyteen korvaukseen, myös mm. 32 §:n ns. elinkeinotakuu. Lunastuskorvaukseen sisältyy kohteenkorvauksen lisäksi haitankorvaus viran puolesta lunastusrelaatiossa sekä lunastusrelaation (lunastettavan alueen) ulkopuolella oikeudenhaltijan vaatimuksesta määrättävä vahingonkorvaus.

Kaivoslain 47 §:n 2 ja 3 momentit kaivoslupan myöntämisestä vaikuttavat myös lunastuslupaan. Kaivoslain 7 §:n 2 momentin mukaisella 150 metriä lähempänä asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta ei saa kaivoslupaa, ellei asiasta sovita. Alueita ei voi myöskään lunastaa kaivosaluelunastuslupamenettelyssä vastoin omaisuuden haltijan tahtoa. Hautausmaalla tai Puolustusvoimien alueella kaivostoimintaoikeudesta ei voi edes sopia. Vahvennettu omaisuudensuoja kaivostoimintaa vastaan on näissä tapauksissa sidottu alueen käyttömuotoon, ei sinänsä vain omaisuuteen.

<sup>96</sup> Maanalaisesta rakentamisesta ks. mm. Maanalaisen kalliorakentamisen kaavoitus- ja lupamenettely. MTR Julkaisut, N:RO 2. Petri Kotkansalo, Conect Oy 24.3.2004. Kolmiulotteisesta kiinteistöjärjestelmästä ks. mm. 3-D-kiinteistöjärjestelmän tarpeesta. Jani Hokkanen 2004.

## 4.5 Kaavoituksessa suojattavat intressit

### 4.5.1 Tavoitesäännökset suhteessa kaivoslakiin

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Intressit kaivoslaissa lähtökohtaisesti sisältyvät tavoitekehityksen raameihin. Kaivoslain näkökulmasta tältä osin olennaista on alueiden käyttö.

Kaivoslain 1 §:n mukaan kaivoslaissa otetaan erityisesti huomioon kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema sekä toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. MRL 1.2 §:n tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, Kaivoslain tarkoituksena on myös turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, jonka yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 10 §:n nojalla valtiovaraministeriö huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kuntien itsehallinto on otettu huomioon laajasti, minkä lisäksi kaivostoiminnan harjoittamisedellytykset on nykyisessä kaivoslaissa siirretty pitkälti kunkin kunnan itsehallintoon sisältyvän kaavoitusmonopolin osaksi. Maakunnan liitto on lakisääteinen kuntayhtymä, joka nykyään tekee aluevarauksia kaivostoiminnalle. Kaavapäätöksestä tehtävää kunnallisvalitusta tarkastellaan k. 4.5.5. Soveltamistilanteessa myös aluehallintovirasto<sup>97</sup> (AVI) voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta tai maakunnan liitto menetellyt voimassa olevien lakien mukaisesti.

### 4.5.2 Kaavoituksen ja kaivoslain intressien erot

Nykyisen kaivoslain nojalla kunta voi estää sekä malminetsinnän että kaivostoiminnan kaivoslain tavoitesäännöksestä huolimatta. Kaivosalueenastusluvan intressit tulevat arvioitavaksi vasta, jos kunta tai maakunnan liitto ei ole estänyt malminetsintää tai kaivoslupaa jättämällä alueen kaavoittamatta kaivosalueeksi. Hyödyntämisesijiaan liittyvän omaisuuden suojan (vrt. varallisuusvahinko) kannalta voi syntyä ongelmallinen tilanne, jos kunnan salliman malminetsinnän jälkeen kaivoskaavaa ei laadittaisi tietoisena siitä, että etsinnässä

<sup>97</sup> Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, entinen lääninhallitus.

on löytynyt rikas esiintymä tai sellaisesta on viitteitä keskeneräisessä etsinnässä.<sup>98</sup> Kunnalla on toisaalta perustuslain itsehallintoonsa sekä maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmonopoliin perustuva oikeus päättää alueensa kaavoittamisesta tai kaavoittamatta jättämisestä.

Kaivosaluelunastusluvan voimassaolo on sidottu kaivoslupaan, vaikka kaivosaluelunastusluvan myöntämisen intressit muodostavat kaivoslakilähtöisen yleisen tarpeen lunastuslupa-asiassa. Loogista olisi sitoa ne yhteen myös luvanmyöntämisharkinnassa. Intressiä ei arvioida edeltävässä kaivosaluelupavaiheessa, vaikka sillä on kunnallisen lisäksi maakunnallista, valtakunnallista tai globaalista ulottuvuutta. Toiminnanharjoittajalle asetettu kolmiportainen kynnys uuden kaivoksen perustamiseksi on nykyisessä kaivoslaissa maakunnan liiton taikka kunnan tai sen kunnanhallituksen maankäytölliseen harkintavaltaan kuuluva asia. Asia ratkaistaan kaivoslain tarkoituksen näkökulmasta viimeisen portaan kaivosaluelunastuslupaharkinnassa paikallis- ja aluetaloudellisten vaikutusten, työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella, mutta lainkohtaa on sovellettu vain kerran.

Kaavoituksen merkitys kaivoslakilähtöisten intressien arvioimisen näkökulmasta on kronologisesti arvioituna ennenaikainen. Kunta voi jo ennen malminetsintä- ja kaivoslupia ratkaista yleisen tarpeen suppeammasta kuntanäkökulmasta, joka kaivosaluelunastusluvassa vain todetaan täydennettynä em. talous-, työllisyys- ja raaka-ainevaikutuksilla kunnallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa mittakaavassa. Kunnan kaavoitusintresseihin kuuluvat asiallisesti kunnan edut tai haitat maanomistajille, matkailulle ja alueen vesistöille sekä niiden välityksellä kunnan jäsenille, mutta eivät alueellisesti maakunnalliset tai valtakunnalliset edut eivätkä kaavoittajan intressejä laajemmin myöskään haitat, jotka siis voivat asiallisesti olla samoja (päällekkäisiä) kuin kaivoslaissa, mutta alueellisesti kunnan toimivaltaa laajempia.

MRL 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Paikallis- ja aluetaloudelliset edut otetaan kaivoslain 49 §:n nojalla huomioon kaivosaluelunastuksessa. Yleiset edut ovat valtion tasolla, mutta perustelujen mukaan monilta osin yleiset intressit ovat kuitenkin erityisesti alueellisia, esimerkiksi maakunnallisia, tai paikallisia, kuntakohtaisia intressejä. Elinkeinotoiminnan edistäminen ja työllisyyden hoitaminen miellettiin keskeisesti alueellisiksi ja paikallisiksi intresseiksi ottamatta huomioon arvoketjuja.<sup>99</sup> Asiallisesti päällekkäisillä intresseillä on kuitenkin ero

98 Julkisen vallan on perustuslain 2.3 §:n mukaan perustettava lakiin ja julkista valtaa käytettäessä on aina tarkoin noudatettava lakia. Passiivisuus tarkoittaisi, ettei julkista valtaa käytettäisi vahingonkorvauslain (412/1974) merkityksessä, koska yksipuolinen kaivosyhtiöön kohdistettu vallankäyttötoimi puuttuisi.

99 HE 273/2009 vp s. 105.

alueellisessa ulottuvuudessa. Kaavoituksessa intressien ulottuvuus rajoittuu kaavoittavan kunnan sisälle, jolloin etuja ja haittoja ei oteta huomioon maakunnan ja valtion tasolla eikä varsinkaan ilmasto ja luonnon monimuotoisuutta globaalilla tasolla. Kaivoslailla vaikutetaan alkutuotannon lisäksi rikastukseen, jalostukseen, vientiin ja tuontiin, työllisyyteen, kaivuskoneiden kauppaan jne. Lisäksi sillä voidaan aiheuttaa haittavaikutuksia naapurikuntaan jne.

Kuntakaava ja sen intressit rajoittuvat alueellisesti siis kuntaan, kaivoslakia sovelletaan pitkälti päällekkäisiin intresseihin kunnan, maakunnan ja valtion intressien asiallisessa ja alueellisessa laajuudessa. Globaalit vaikutukset ilmastokysymyksissä ja kestävyyskriteerien arvioinnissa eivät muutu, jos sama mineraali kaivetaan joka tapauksessa toisella mantereella kasvihuonekaasuja aiheuttaen. Ei-sulfidisia esiintymiä hyödynnettäessä akku-raaka-aineiden tuotannon kasvihuonekaasupäästöt ovat suurempia. Pääosa esiintymistä muualla kuin pohjoisilla alueilla on ei-sulfidisia. Myös luontovaikutukset voivat olla muualla suurempia, mutta mineraaleja tuodaan Suomeen lähinnä vain hinnan perusteella. Kansallinen lainsäädäntö ei juuri voi ottaa huomioon globaaleja päästöjä lisääviä vaikutuksia vaan ainoastaan kansallisia taakkaosuuksia.

Kaavassa on kuntaintressi, kaivoslaissa valtiointressi, kummatkin rajattuja. Kuntaintressien ja niiden painotusten soveltamisala on laajempi kuin kaivoslain mukaisessa valtiointressissä. Kuntakaavoituksen intressejä ei ole asiallisesti sidottu lupahallinnollisiin toimivaltarajoihin eikä lupaviranomaisten toimivaltoihin harkinnan kohdistuessa lupatason sijaan suunnittelutasolle. Kaivoslaissa edistetään kaivoslain intressejä ja viranomaisten toimivaltoja on rajattu kaivoslain lisäksi muissakin kaivostoimintaa koskevissa eri intressien lupalaeissa.

Kaivoslakia ja kaavoitusta verrattaessa menevät toistuvasti sekaisin vanhan kaivoslain nojalla myönnetty kaivosoikeudet ja myöhempi kaavoitus. Kuusamon yleiskaavaa koskevassa päätöksessä KHO 23.5.2019 taltio 2395 (vuosikirjaratkaisu KHO:2019:67) kumottiin yleiskaavapäätös, jossa oli kielletty kaivostoiminta kunnan itsensäkin aikanaan haluaman kaivosoikeuden myöntämisen ja kaivospiirin perustamisen jälkeen. Nykyisessä kaivoslaissa kaivoslupa taas myönnetään vasta kaavoituksen jälkeen.

### 4.5.3 Kuntakaavoituksen huomioon ottaminen

MRL 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Kaivostoiminnan tulee perustua kaivoslain 47 §:n nojalla oikeusvaikutteiseen kaavaan. Uutta kaivosta ei voi perustaa nykyisen kaivoslain nojalla, jos kunta tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella jättäisi kaavoittamatta

tai kaavoittaisi alueelle jotain muuta. Päätös kunnanhallituksen poliittisen tahdon vallassa. Yksi uusi kaivos on luvitettu nykyisen kaivoslain nojalla, lisäksi on vireillä malminetsintälupia ja varauksia. Nykyisen kaivoslain nojalla luvitettua kaivosta ei ole vielä toiminnassa.

Jos kunta päättäisi hyväksyä aluevaraukset kaivostoiminnalle kunnallisten intressien perusteella, aluevaraukset mitoitettaisiin lunastettavan maanpäällisen käyttöoikeuden mukaisiksi. Kaivos voidaan geologisista, louhintateknisistä ja taloudellisista edellytyksistä riippuen suunnitella osin tai lähes kokonaan maanalaiseksi kaivokseksi. Jos alueen yksityiskohtainen suunnittelu olisi tarpeellista vain maanalaisten tilojen rakentamista tai muuta käyttöä varten, kunta voisi laatia asemakaavan vaiheittain vain maanalaisille alueille (MRL 56 §). Asemakaavakarttaan merkitään maanalainen kaivosalue katkoviivalla. Jos asemakaava käsittäisi vain maanalaisia tiloja, sovellettaisiin maanpinnalla asemakaavoittamattomaa aluetta koskevia maanpäällistä maankäyttöä ohjaavia maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien säännöksiä. Avolouhos-, varasto-, sivukivi- ja rikastushiekka-alueille voitaisiin juridisesti laatia maanpäällinen kaava ja täydentää sitä erillisellä maanalaisella kaavalla. Maanalainen osuus kehittyi useimmiten kuitenkin kaivostoiminnan aikaisten malminetsintätutkimusten perusteella, joten maanalaisen alueen määrittäminen kaivoslain 47 §:n mukaisesti etukäteen yksityiskohtaisella asemakaavalla ei yleensä käytännössä olisi mahdollista.

Kaivoslain intressien kanssa paljolti päällekkäinen kaavoitus on uuden kaivoksen kaivoslupan edellytys, kaivoslupa kaivosaluelunastuslupan edellytys. Kunta voisi teoriassa myös MRL 98–100 §:n nojalla lunastaa kaivostoiminnan maankäyttöön liittyviä alueita, mutta tällaisia lunastuksia ei ole koskaan tehty kaivostoiminnan maankäyttötarpeita varten. Kunta saisi alueeseen lunastuksessa omistusoikeuden ja maanomistajalle tulevat korvaukset, kaivosyhtiö myöhemmässä lunastuksessa käyttöoikeuden. Tämä edellyttäisi myös maankäyttö- ja muita sopimus- ja vakuusjärjestyjä, jotka edeltäisivät kaavoitusta. Kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaan kunnan ei katsota hoitavan tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla, kun kunta ostaa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon. Kuntien erilaisista käytännöistä ja laajasta harkintavallasta johtuen kilpailu mm. vierekkäin sijaitsevissa kunnissa saattaisi vääristyä, joskin tämä vaara on jo nykyisin kaivoslakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvän kunnallisen itsehallinnon mahdollistamassa intressien vertailussa.

Vaikka aluetta ei olisi jo kaavoitettu kaivosta varten, rakennuslupan myöntämistä voidaan lykätä, jos toimintaan tarvitaan ympäristölupa eikä yhteensovittamislakia (764/2019) sovelleta (MRL 134 §). Rakennuslupa-asian ratkaisua voidaan ympäristölupakäsittelyn viivästyessä lykätä, vaikka rakentaminen olisi asemakaavan mukaista, kemikaalien varastoinnille ja käsittelylle olisi kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen lupa ja kaivostoiminnalle kaivoslupa. Kaivoslain mukaiseen toimintaan tarvittavat rakennukset palvelevat etenkin rikastusta ja varastointia. Usein alueelle tuodaan väliaikaisia vuokratontteja

henkilöstön taukutiloiksi ja varastotiloiksi. Varastot ovat usein määräajoin kilpailutettavien urakoitsijoiden varastoja.

Kuntakaavoituksessa on kunnan mittakaavassa otettava maanomistajien, alueiden käyttömuotojen ja muiden elinkeinojen lisäksi huomioon vesipuitedirektiivin ympäristötaavoitteet ja tulvariskien hallinta (tulvariskidirektiivi 2007/60/EY ja laki tulvariskien hallinnasta (620/2010)) ml. vesistö- ja jätepadot. Vesienhoitosuunnitelmissa ja tulvariskien hallintasuunnitelmissa on toisaalta otettava huomioon alueiden käytön suunnittelu ja maankäyttö.

#### 4.5.4 Huoltovarmuus

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet (MRL 4 a §). Huoltovarmuuslaki (1390/1992) edellyttää riittävää valmiutta hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Laki koskee myös valmiuslaissa mainittuja luonnonvaratuotteita ja kaivostuotannon ohjaamista. Valmiuslain teollisuustuotannon asetustasoisien metallien tai muiden teollisuustuotannon välttämättömien materiaalien säännöstelyn (34 §) sekä viennin luvanvaraisuuden ja kieltämisen (35 §). Varautuminen poikkeusoloissa vaikeutuisi, jos tuotantoa ei olisi (valmiuslain 12–13 §). Kaivoslain 49 §:n kaivosaluelunastusluvan intressi sisältää yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen.

Huoltovarmuuden turvaamisessa on huomioitava kaivostoiminnan tyypillisesti vaatima pitkä valmistelu-aika. Vaikka jokin esiintymä yleisellä tasolla tunnettaisiin, esiintymän hyödyntämiseksi tarvittavien teknistaloudellisten selvitysten tekeminen kestää vuosia. Heikosti tunnetun esiintymän hyödyntämistä ei poikkeusoloissakaan voida aloittaa erityisen nopealla aikataululla vaan tutkimukset esiintymästä ja toiminnan vaikutuksista on ensin tehtävä. Normaalioloissa on mahdollistettava huoltovarmuuslain tarkoittamien luonnonvarojen tutkiminen ja kehittäminen riittävässä määrin. Tutkimuksia rahoittavat yksityiset tahot, jos ne hyötyvät niistä taloudellisesti kaivostoiminnassa.

Kriittisiä raaka-aineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman tiedonannolla COM(2020) 474 komissio on julkaissut kriittisten raaka-aineiden luettelon, joka koskee mm. perusmetalleja ja teollisuusmineraaleja. Se liittyy maaliskuussa 2020 hyväksytyyn EU:n teollisuusstrategiaan. Tavoitteena on vähentää EU:n riippuvuutta kolmansista maista mm. kriittisissä raaka-aineissa. Jatkojalostuksella ja kierrätyksellä turvataan raaka-aineiden pysyminen EU:n alueella. Strategia on osa EU:n erityisesti eräiden jäsenvaltioiden huoltovarmuutta, jolla raaka-aineet pysyisivät EU:n tullialueen sisällä ja jäsenvaltioiden jatkojalostusteollisuuden käytössä. Kaivoslain 49 § sisältää Suomen yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen



Suomen jatkojalostuksessa maan huoltovarmuuden edellyttämään käyttöön, ei metallirikasteiden vientitarvetta tullialueen sisällä.

#### 4.5.5 Tarkoituksenmukaisuus ja oikeusharkinta kaavoituksessa

##### Tarkoituksenmukaisuus, sisältövaatimukset, oikeusharkinta, oikeusvaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslaissa intressejä arvioidaan kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Niille asetetaan rajoituksia kaavan sisältövaatimusten mukaisessa oikeusharkinnassa, jossa kunnan tavoitteita sovitetaan yhteen lakisääteisten intressien kanssa. Kaavoitukseen sisällytettävien intressien vertailun sijaan vain intressien sisältövaatimusrajoituksia muidenkin intressien huomioon ottamisesta tarkastellaan oikeusharkinnassa. Lainvoimaisen kaavan oikeusvaikutteisia osia ovat kaavakartta ja -määräykset. Kaavaselostus on kaavan perustelu, joka ei ole oikeusvaikutteinen. Kaavakartta ja -määräykset kuvastavat sitä, mitä kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuneista kaavoitusintresseistä (kaavan tarkoitus) jää jäljelle sen jälkeen, kun tavoitteet ovat käyneet läpi kaavan sisältövaatimusten mukaisen oikeusharkintaisen tarkistuksen. Kaavan oikeusvaikutteiset osat saavat oikeusvaikutuksia kaavan tullessa lainvoimaiseksi.

##### Maakuntakaavoitus

MRL 39 §:n sisältövaatimusten mukaista maakuntakaavan ohjausvaikutusta yleiskaavaa laadittaessa on esitetty vähennettäväksi ja kaivoslain merkityksen mittakaavassa poistettavaksi<sup>100</sup>, mutta toistaiseksi maakuntakaava on otettava yleiskaavassa huomioon. Maakuntakaavassa on kiinnitettävä erityistä huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen.

Lisäksi on pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Maakunnan liitto on pakollinen kuntayhtymä eli se on osa kunnallista itsehallintoa. Maakuntakaavalla on vielä nykyisin kuntien erilaisia intressejä yhteensovittava tehtävä ja yhden kunnan rajoja laajemman alueellisen intressin arviointi.

100 Esitys 28.9.2021 kaavoitus- ja rakennuslaiksi, 18.2 § ja 21 §, s. 602–603.

## Yleiskaavoitus

Yleiskaavassa on maakuntakaavan ohella otettava huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla, mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (ei naapurikunnan tai jatkojalostajan), ympäristöhaittojen vähentäminen (käytännössä päästöt, myös kaivoslain turvallisuus sekä yleiset ja yksityiset edut), rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle (kunnan jäsenyys) tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Kaivosoikeuden haltija ei sisältyisi kohtuuttoman haitan vertailuun, koska haltijaa ei vielä olisi, sillä kaivosoikeuden saaminen on riippuvainen kaavoituksesta.

Yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan hyötyintresseistä otetaan huomioon kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset, mutta myös kaikkien muiden elinkeinojen toimintaedellytyksekseksi. Osa ”elinkeinoista” puoltaisi kaivostoimintaa ja osa olisi vastaan. Sama olisi jako myös elinkeinojen sisällä. Kaavan poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan sisältyvä intressivertailu elinkeinojen välillä perustuisi tähän. Kaivosyhtiö ei yleensä ennen kaivoslupaa ja kesken yleiskaavoitusta ole maanomistaja ja kunnan jäsen eikä kaivosoikeuden haltija, joten kaava saisi olla sille kohtuuton. Kaava ei saa olla muulle oikeudenhaltijalle kohtuuton. Tätä ei välttämättä voi soveltaa malminetsintäoikeuden haltijaan, vaikka tämä olisi sijoittanut tutkimuksiin kymmenkertaisen rahamäärän kiinteistöjen arvoon verrattuna. Asiasta ei kuitenkaan ole oikeuskäytäntöä. Yleiskaavamääräykset annetaan kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen (MRL 41 §). Yhteensovitettavia intressejä ei ole tarkennettu eikä painotettu, joten ne jäävät virkamiesten valmisteltavaksi ja valtuuston päätettäväksi.

Hallintotuomioistuimen on ratkaistava kaavapäätöksestä tehdyn kunnallisvalituksen (MRL 188.1 §, kuntalain 135 ja 137 §) johdosta, onko oikeuskäytäntö huomioon ottaen viranomaisen ylittänyt toimivaltansa tai onko ratkaisu menettelyllisesti lainvastainen<sup>101</sup>. Laittomuuden toteaminen on vaikeaa harkintavallan ollessa laaja ja kaikkea muuta kuin tarkkarajainen. Valituksen johdosta tarkistetaan, onko kunta ylittänyt laissa yleispiirteisesti rajatun harkintavaltansa. Tuomioistuin ei ratkaise, kenen intressi on tärkein tai kuka on oikeassa. Intressit ja niitä rajoittavat sisältövaatimukset joustavat, toisin kuin

101 Kuntalain 135 §:n mukaisen kunnallisvalituksen muodolliset valitusperusteet: päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa.

muotovaatimukset. Laillisuusvalituksen johdosta hallinto-oikeus tutkii vain vaatimuksen ja perusteluiden mittakaavassa kaavan sisältövaatimusten lainmukaisuuden, ei intressiä mm. kaivoksen perustamisen tai muun vaihtoehdon toteuttamiseksi.

### Asemakaavoitus

Yleiskaavan huomioon ottava asemakaava on MRL 54 §:n mukaan laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun selaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Asemakaavoituksessa ei tarvitse ottaa huomioon kaivostoimintaa eikä muita teollisia palveluja yleiskaavaa laajemmin. Kaivostoiminnan osalta asemakaava on MRL 50 §:n mukaista alueiden yksityiskohtaista järjestämistä. Kaivostoiminta voi olla joko kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksien mukainen tai niiden vastainen. Muilta osin kaivoskaavan intressit perustuvat tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kaavoittamalla ei oikeuskäytännön mukaan voi kuitenkaan estää kaivostoimintaa, joka perustuu lainvoimaiseen kaivospiiriin tai kaivoslupaun. Uusien kaivosten osalta toiminnanharjoittaja on jo nyt kunnan tahdon varassa. Kaavoitus- ja rakennuslakiesityksessä asemakaava voitaisiin laatia ilman yleiskaavaa ottamalla huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset. Se ei asiallisesti muuttaisi mitään, koska nykyäänkin yleis- ja asemakaavat saadaan hyväksyä perättäisillä päätöksillä odottamatta yleiskaavan lainvoimaa.

### Kaavoituksessa ja lupamenettelyissä noudatettavat oikeusperiaatteet

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (oikeusvaltioperiaate). Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (hallinnon lainalaisuuden periaate). Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä on sovellettava. Kaivoslaissa, kuntalaissa tai maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä hallinnon oikeusperiaatteista toisin, vaikka kukin laki mahdollistaa hallinnonalansa ja tavoitteensa mukaisen tarkoituksen sekä rakenteelliset järjestelyt tavoitteen korostamiseksi. Julkisen vallan käyttö ja viranomaistoimet eivät tulisi arvioitaviksi, jos kunta pysyisi passiivisena kaavoituksessa. Ympäristöministeriö voi passiivisuuden johdosta antaa määräyksen suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi (MRL 177 §)<sup>102</sup>, mutta tätä ei ole sovellettu teollisen toiminnan kaavoittamiseksi. Se ei perustu asianosaisaloitteeseen, toisin kuin MRL 178 §, eikä ole hallintomenettely. Suunnitteluelvoitteen olemassaolon tulkinta voi syntyä vain viran puolesta ympäristöministeriössä, joka voi pysyä kaavoittajan tavoin passiivisena, jolloin siihen ei voisi puuttua valittamalla tai kantelemalla.

Kunnan on kuitenkin lausuttava malminetsintätutkimuksista. Kaavoituksessa ei ole samalla tavoin asiaosaisvireillepanoa kuin lupamenettelyissä. Tällaista vireillepanoa ei ole ehdotettu kaavoitus- ja rakennuslakiesityksessä, jonka 49 §:ssä on kunnan jäsenen laatimissaloite. Se ei koskisi kaivoskaavaa haluavaa yhtiötä, joka ei omista maata tai jolla ei ole kotipaikka kunnassa.

#### 4.5.6 Kaavan ja kaivoksen perustamisen edellyttämät selvitykset

Myös kaivoskaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus (MRL 9 §), joka kaivoslaissa (1 §) on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämät alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 1 §:n mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön sekä elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittämiseen.

Kaavan selvitysvaatimukset ovat hieman erilaisia kuin kaavan sisältövaatimukset. Kaavan vaikutukset selvitettävä. Kaivoksen näkökulmasta riittävät selvitykset edellyttävät MRA 1 §:n luetteloa tarkentaen, että malminetsintätutkimukset on tehty. Malminetsintäluvan myöntäminen edellyttää, ettei malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten

102 Samankaltainen säännös on ehdotettu kaavoitus- ja rakennuslain 311–312 §:ään.

terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa. Malminetsintäluvan este olisi, jos toiminta olennaisesti heikentäisi saamelaiden kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.

Jo malminetsintäselvitysten tekemisoikeuden saaminen edellyttää selvityksiä. Selvillävollisuus malminetsintätoiminnan aikaisten vaikutusten osalta (kaivoslain 11 §) ovat lähes yhtä laajoja kuin MRA 1 §:n selvitysvelvollisuus mm. kaivoksen kaavoittamiselle. Malminetsintään liittyy myös ilmoitus- ja toimenpidevelvollisuuksia sekä lupamääräyksiä ja selvitysvelvollisuus Tukesille. Malminetsinnälle on kahdeksankohtainen esteluettelo, lisäksi perustellusti on voitava arvioida alueella olevan kaivosmineraaleja (kaivoslain 46 §). Kunta voi vastustaa malminetsintäluvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä. Lupa kuitenkin myönnettäisiin vastustuksesta huolimatta, jos sille olisi erityinen syy. Mikä voisi olla lupatasolla erityinen syy, kun kunta suunnittelutasolla päättää alueensa ja sille luvitettavaksi haluttavan kaivoksenkin kaavoituksesta? Valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite ennen malminetsintää? Kaavoitusmonopolin ohittavat yleiseen etuun sisältyvät otaksutut kriittiset mineraalit tai huoltovarmuuden tarpeisiin pohjautuva malminetsintä? Maanomistajien ja muiden yksityisten etujen haltijoiden (intressitahojen) puolto?

Jos kunta vastustaa MRA 1 §:n kaivoskaavoituksen edellyttämiä selvityksiä kaavoitus- ja maankäyttösyistä, kaivos ei etenisi kaivoslakiin mahdollisesti säädettävään intressivertailuun. Kun kunta kieltää kaivoksen perustamisen edellyttämät selvitykset, ei kaivoksen intressejä voi verrata kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. MRA 1 §:ään liittyvien malminetsintätutkimuksien perusteella kaivosluvan myöntämisedellytys on, että esiintymä on kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Tätä ei voi todentaa eikä varata kaavaan ilman malminetsintäselvityksiä. Kaivosluvan esteet ovat osin samoja kuin malminetsintäluvassa. Jos estettä ei poisteta, se on este vastaintressistä riippumatta.

#### 4.5.7 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaava

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto. Tavoitteet voivat koskea aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälistä tai maakuntaa laajempaa merkitystä, merkittävää vaikutusta kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön taikka valtakunnallisesti merkittävää vaikutus ekologiseen kestävyys- tai aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Tavoitteita annettaessa otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain yleiset tavoitteet

ja yleiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Kaivostoiminnan tai muunkaan teollisen palveluelinkeinotoiminnan valtakunnallista merkitystä ei saa ottaa huomioon. Teknisesti alueidenkäyttötavoitteissa voidaan ottaa huomioon valtakunnallinen intressi tai sen puuttuminen myös hanketasolla. Mm. tätä tarkasteltiin asiantuntijoiden haastatteluissa. Ympäristöministeriö voi valtakunnallisesta intressin olemassa ollessa ja kaavoittajan ollessa passiivinen antaa määräyksen suunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi.

Maakuntakaava on nykyisin ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asema-kaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. (MRL 32 §, ks. 39 §). Maakuntakaavan ohjaava vaikutus on poistumassa ja sen merkitys olisi samankaltainen kuin oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla. Maakuntakaavaan ei viitattane jatkossa enää edes kaivoslaissa. Kuntien intressejä ei voi enää sovittaa yhteen maakunnan tasolla. Työllisyys-, vero- jne. hyötyjen sekä kuntarajoista haittavaikutusten jakautumista eri kunnissa ei voi sovittaa yhteen. Useamman kunnan alueelle sijoittuvan kaivoksen päätökset voivat muodostua erilaisiksi ilman maakuntakaavan ohjaavaa vaikutusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäyttötavoitteissa voidaan ottaa erilaiset haitat täysimääräisesti huomioon, mutta ne eivät millään suunnittelun tasolla asiallisesti ja alueellisesti mahdollista kaivoslain soveltamisalaan kuuluvien intressien huomioon ottamista. Nykyinen maakuntakaavoitus ohjeena olleessaan mahdollistaa maakunnallisen huomioon ottamisen sekä maakuntaliiton (lakisääteinen kuntayhtymä) aseman kuntien intressien yhteensovittamisessa. Maakuntakaavan tasolla otetaan huomioon vesipuitedirektiivin 2000/60/EY 4 artiklan ympäristötavoitteita MRL 28 §:n osana ja meristrategiadirektiivin 2008/56/EY mukainen merialuesuunnittelu (kumpaakaan direktiiviä ei ole pantu täytäntöön kansalliseen toimivaltaan kuuluvassa kaavoituksessa), maakunnan mittakaavassa maaperän ja vesivarojen käyttö ja hoito, alueiden käytön suunnittelu, maankäyttö, luonnonsuojelu, vesiliikenne ja satamainfrastruktuuri sekä tulvariskien hallinta<sup>103</sup>.

103 Ks. edellä mainittu ympäristöministeriön päätös 1.2.2018 DN:o YM4/577/2016 Lapin maakuntakaavalle haetusta poikkeuksesta. Poikkeusta ei hyväksytty, koska tulvasuojelulle oli muita vaihtoehtoja.

## 4.6 Vesienhoitolainsäädännössä suojattavat intressit

### 4.6.1 Vesienhoitosäätely EU:ssa

#### Säätelyn rakenne ja tavoitteet

Kaivoslakiin liittymättömän vesipuidedirektiivin (VPD) 2000/60/EY nojalla pintaveden tila muodostuu pintaveden kemiallisesta tilasta (prioriteettiaineet) ja ekologisesta tilasta. Pintaveden ekologiseen tilaan vaikuttavat biologiset tekijät<sup>104</sup>, fysikaaliskemialliset tekijät<sup>105</sup> ja hydrologismorfologiset tekijät<sup>106</sup>. Tavoitteena on pintavesien (mm. joet, jokisuiden vaihtumisaluet ja rannikkovedet) hyvä tila. Pintaveden hyvä tila edellyttää, että sekä kemiallinen tila että ekologinen tila tai potentiaali ovat hyviä. Vedenlaatutekijöitä arvioitaessa otetaan huomioon mm. vesienhoitosuunnitelmat sekä direktiivit 2004/35/EY, 2000/60/EY ja 2008/105/EY.

Pohjaveden hyvä tla saavutetaan, kun sen määrällinen (suora ja epäsuora vedenotto) ja kemiallinen (liite V taulukko 2.3.2) tila ovat vähintään hyviä. Ympäristötavoitteista, joista voi myöntää poikkeuksen (4 artiklan 7 kohta). Vesipuidedirektiivillä ja sen soveltamiskäytännöllä EU-tuomioistuimessa on tulkintavaikutus tulkittaessa poikkeuksen tarvetta ja edellytyksiä.

#### Poikkeusedellytykset vesienhoidon tavoitteista

Vesipuidedirektiivissä esitetään perusteet, joiden nojalla ympäristötavoitteista voi poiketa rikkomatta vesipuidedirektiiviä. VPD 4 artiklan 7 kohta (vrt. VMJL 23 §):

”7. Jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan vesipuidedirektiiviä, kun

– ... hyvää ekologista tilaa ... ei saavuteta tai pintavesimuodostuman ... tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia ... muuttavista toimenpiteistä, tai

104 Vesikasvillisuus (makrofytyt ja fytobentos), pohjaeläimistö, kalasto, kasviplankton. Vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1040/2009) 9 §:n nojalla biologisilla tekijöillä tarkoitetaan kasviplanktonia, päällyksiviä, makroleviä, muuta vesikasvillisuutta, pohjaeläimistöä ja kalastoa. Päästöjen vaikutusten arvioinnissa ratkaisevia ovat pilaantumisherkit taksonit.

105 Prioriteetti- ja muut pilaavat aineet sekä mm. happitilanne, suolaisuus, happamoituminen ja ravinneolot. Vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1040/2009) 9 §:n nojalla fysikaaliskemiallisilla tekijöillä tarkoitetaan näkösyvyyttä, lämpöoloja, happioloja, suolaisuutta, happamoitumistilannetta, ravinneoloja ja kansallisesti valittuja asetuksen 1022/2006 liitteen 1 D kohdassa tarkoitettuja aineita.

106 Virtaus, viipymä, syvyys jne.

ja kun kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a. kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;
- b. muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu 13 artiklan edellyttämässä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;
- c. muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; ja
- d. kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.”

VPD 4 artiklan 8 kohdan mukaan poikkeus vesimuodostamassa ei pysyvästi saa estää eikä vaarantaa vesipuitedirektiivin tavoitteiden (hyvä tila) saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuodostumissa. Vesimuodostuman määritelmä on vesipuitedirektiivissä (VPD 2 artiklan 10 kohta). VPD liitteen II mukaan ”jäsenvaltiot määrittelevät pintavesimuodostumien sijainnin ja rajat ja tekevät näiden muodostumien ominaispiirteiden tarkastelun seuraavan menetelmän mukaisesti.” Pintavesijaotteluryhmään kuuluvat mm. joet ja järvet, jotka erotellaan tyypeihin A- tai B-järjestelmällä. A-järjestelmässä järven minimipinta-ala on 0,5–1,0 km<sup>2</sup> ja joen valuma-alueen minimipinta-ala 10–100 km<sup>2</sup>.

EU:n tuomioistuimen ratkaisut ovat osa voimassa olevaa EU-oikeutta. Ennakkoratkaisuasiassa C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland v. Saksan valtio (Weser) EU-tuomioistuin katsoi, että käsitettä pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. EU:n vesiasioista vastaavat johtajat ovat sittemmin vahvistaneet ohjeasiakirjan poikkeuksien tulkinnasta.<sup>107</sup> Asiakirja ottaa huomioon mm. EU:n raaka-ainestrategian sekä liikenne-, energia-, uusiutuva energia-, raaka-ainestrategia-, kaivannaisjätedirektiivi-, vesipuitedirektiivi-, meristrategiapuitedirektiivi-, Euroopan rahoitusväline-, ilmastonmuutos- ja muiden ympäristöpolitiikkojen integroinnin luvussa 2 (s. 5–16). Tulkinnat liittyvät kaivoksiin, mutta eivät kaivoslakiin.

<sup>107</sup> Ympäristötavoitteiden poikkeukset 4 artiklan 7 kohdan mukaan. Ohjeasiakirja nro 36. EU:n vesiasioista vastaavien johtajien Tallinnassa 4.–5.12.2017 järjestetyssä tapaamisessa vahvistama asiakirja.



## 4.6.2 Vesienhoitosäätely Suomessa

### Vesienhoitolaki

Kaivoslain soveltamisalan ulkopuolella, mutta kaivosten ympäristö- ja vesilupiin liittyen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VMJL, 1299/2004) nojalla valtioneuvosto on antanut mm. asetukset 1303/2004 (vesienhoitoalueet), 1040/2006 (vesienhoidon järjestäminen; mm. ominaispiirteet, vesienhoitosuunnitelmat, toimenpideohjelmat), 1022/2006 (vesiympäristölle vaaralliset ja haitalliset aineet) ja 980/2011 (merenhoito). Vedenlaatutekijöitä arvioitaessa otetaan huomioon vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen (1040/2006) 9 §, vesienhoitosuunnitelma sekä direktiivien 2004/35/EY, 2000/60/EY ja 2008/105/EY tulkintavaikutus. Tavoitteena on vesimuodostuman hyvä tila. Ympäristölaatuunormeista säädetään vesiympäristölle vaarallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006)<sup>108</sup>. Sen 6 §:ssä säädetään, että luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisestä ja päästöjen ja huuhtoutumien rajoittamisesta sekä muusta vesiympäristön muutoksen ehkäisemisestä säädetään erikseen.

Vesipuidedirektiivillä on liittymäkohtia ympäristönsuojelu- ja vesilakeihin. Suojelualueiden rekisteriin merkitään pinta- ja pohjavedestä riippuvaiset Natura 2000 -alueiden luontotyytit ja lajit. Natura 2000-alueilta kirjataan myös vesielinympäristöistä riippuvaiset ja kansallisesti uhanalaiset lajit.<sup>109</sup> Tulvariskidirektiivissä 2007/60/EY ja tulvariskien hallinnasta annetussa laissa (620/2010) tarkoitetuissa tulvariskien hallintasuunnitelmissa otetaan huomioon vesienhoitosuunnitelmat ja vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteet sekä alueiden käytön suunnittelu ja maankäyttö. Kaivosten vesistö- ja jätepadot voidaan ottaa huomioon vesienhoitosuunnitelmien riskitarkasteluissa em. vesienhoito- ja tulvariskilainsäädäntöjen mukaisesti. Vesienhoidon toimenpideohjelmien ja tulvariskien hallintasuunnitelmien sekä kaivoslain lupamenettelyiden sijaan niiden toteuttaminen ratkaistaan ympäristö- ja vesilupamenettelyissä ottaen huomioon tulvariskien hallintasuunnitelmat.

Valtioneuvoston hyväksymä vesienhoitosuunnitelma on tulvavesien hallintasuunnitelman yläpuolinen instrumentti, mistä voisi säätää selkeämmin. SOVA-lain (200/2005) ja -asetuksen (347/2005) mukainen maa- ja metsätalousministeriön hyväksymä tulvariskien hallintasuunnitelma on kaavaan rinnastuva instrumentti. Molemmat on otettava kuntakaavoissa huomioon. Vesienhoitosuunnitelmat ja tulvariskien hallintasuunnitelmat vaikuttavat kaivoksen lupamenettelyihin YSL 51 §:n ja VL 3:6:n nojalla, mutta eivät kaivoslain mukaisesti lupiin kaivoslain ja vesienhoitolain 28 §:n (soveltuvin osin) soveltamisalarajoitusten

<sup>108</sup> Ympäristölaatuunormit perustuvat vesipuidedirektiiviin 2000/60/EY ja pintavesidirektiiviin 2008/105/EY (muutettuna direktiivillä 2013/39/EU).

<sup>109</sup> VPD-luontodirektiivien yhteensovittamisen ohjeistus 15.10.2013. Jari Ilmonen, Hannu Luotonen & Heikki Korpelainen.

mukaisesti. Niillä on merkitystä myös ympäristö- ja vesilupien tarkkailussa ja valvonnassa (erityisesti asetuksen 1022/2006 kautta). Tulvavesien hallintasuunnitelmat on otettava kaikkessa viranomaistoiminnassa huomioon pelastuslain (379/2011) 46 §:n nojalla.

### **Ympäristönsuojelulaki (päästöistä aiheutuva pilaantuminen)**

Kaivoslain soveltamisalan ulkopuolella, kaivosten päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvalla ympäristönsuojelulalla (YSL, 527/2014). Se koskee kaivoksesta, sivukivistä, rikastamosta, rikastushiekka-altaista jne. aiheutuvia päästöjä sekä kaivannaisjätteitä. Aluehallintovirasto lupaviranomaisena ja ELY-keskus valvontaviranomaisena ovat toimivaltaisia viranomaisia. YSL 51 §:n mukaan ympäristöluvassa on ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä VMJL 3–4 lukujen mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai 4 a luvun mukaisessa merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Lupamääräyksen ja ympäristölaatuvaatimuksen suhteesta säädetään YSL 70 §:ssä.

### **Vesilaki (rakenteelliset muutokset ja rakenteellinen pilaantuminen)**

Vaikutukset vesimuodostuman tilaan voivat aiheutua myös vesilaissa tarkoitetuista rakenteellisista toimenpiteistä, kuten vedenjuoksun muutoksista tai kuivattamisesta sekä vesistö- ja jätepadoista. Tästä ei säädetä kaivoslaissa vaan tällöin edellytetään vesilain (VL, 587/2011) mukaista vesilupaa. Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa on myös otettava huomioon, mitä vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (VL 3:6). Asia on ilmaistava myös lupapäätöksessä (VL 11:21.3).

### **Poikkeukset kuuden vuoden välein hyväksyttävässä vesienhoitosuunnitelmassa**

Hankekohtaisissa ympäristö- ja vesilupamenettelyissä rakentaminen, toiminta ja jälkihoito mukaan lukien ei voi hyväksyä poikkeuksia vesimuodostuman hyvään tilaan vaan hyväksyminen on sisällytettävä valtioneuvoston hyväksymään kuusivuotiseen vesienhoitosuunnitelmaan. Kaivoslaissa ei säädetä, eikä päällekkäisyyksien estämiseksi pidäkään, säätää vesienhoidosta eikä vesiin kohdistuvista vaikutuksista, ml. alueen turvallisuuden edellyttämät sulkemis- ja lopetustoimet. Tässä osassa keskitytään VMJL 23 §:n poikkeusedellytyksiin, ei lievempiin ympäristötavoitteisiin (24 §) tai niiden vaiheittain saavuttamisen tavoitteeseen (25 §).

Poikkeusedellytykset on arvioitava etukäteen ja erikseen kuuden vuoden välein hyväksyttävissä vesienhoitosuunnitelmissa. Jos poikkeuksesta seuraava muutos olisi luonteeltaan

pysyvä, vesimuodostuma olisi myöhemmin tyypiteltävä voimakkaasti muutetuksi<sup>110</sup> niin, ettei kyse jatkossa olisi enää poikkeuksista pysyvälle muutokselle. Poikkeuksen käsite ker-  
too, ettei poikkeus tavoitteesta olisi pysyvä. Jos poikkeus olisi määräaikainen, poikkeus-  
tarve arvioitaisiin uudelleen vesienhoitosuunnitelmissa. Pysyvästi voimakkaasti muu-  
tetun vesimuodostuman hyvän ekologisen potentiaalin tavoitteelle voi myös myöntää  
poikkeuksia taikka lieventää tai vaiheistaa tavoitteita.<sup>111</sup> Luokittelu voimakkaasti muu-  
tetuksi voi tapahtua myös kaivoksen sulkemisen jälkeen. Toiminnan joskus päättyessä  
vesimuodostuma olisi mahdollista ennallistaa, koska ympäristöluvassa rajoitetut pääs-  
töt lakkaisivat tai vähenisivät, vesiuomien virtaukset palautettaisiin alkuperäisiksi, padot-  
taminen loppuisi tms. Tämä on otettava huomioon vesi- ja ympäristölupien päivityk-  
sissä (kaivoksen ympäristöluvassa edellytetty suunnitelma lopettamistoimenpiteistä) ja  
vesienhoitosuunnitelmissa.

VMJL 23 §:n poikkeusperusteet perustuvat vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan. Kyse  
on siten myös EU-oikeuden tulkinnasta. Suomi on pannut 4 artiklan 7. kohdan c) ala-  
kohdan täytäntöön hieman ankarammin kuin mitä EU edellyttää, koska se soveltaa ”tai”  
-sanan sijaan ”ja” -sanaa. Poikkeuksessa arvioidaan erittäin tärkeän yleisen edun olemassa-  
olo sekä intressivertailussa se, ylittävätkö poikkeuksen kohteena olevien muutosten kes-  
tävälle kehitykselle tuomat hyödyt pintaveden hyvän tilan tavoitteen saavuttamisesta  
ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Kyse on siten EU:n määritelmien mukai-  
sesti hyötyjen kollisioiden yhteensovittamisesta, jossa toinen hyödyistä väistyy. Vertailussa  
on siten otettava huomioon kestävän kehityksen ympäristöllinen, taloudellinen ja sosiaa-  
linen pilari, joiden kaikkien osalta on arvioitava positiiviset ja negatiiviset vaikutukset. Val-  
tioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat, joten mahdollisen poikkeuksen kestävän  
kehityksen toimivalta ylittää hallinnonalojen rajat, vaikka vesienhoitosuunnitelmiin vaikut-  
tavien toimenpiteiden lupamenettelyt liittyvät ympäristöministeriön hallinnonalaan. Mm.  
patoturvallisuus ja vesivoima maa- ja metsätalousministeriön toimialaan, vaikka lupasään-  
tely toteutetaan ympäristöministeriön hallinnonalalla.

Hankkeen yleisten etujen täyttäessä suhteessa haittoihin poikkeuksen myöntämisedelly-  
tykset, ei vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuo-  
dostumissa kuitenkaan saa estää tai vaarantaa. VMJL 2 §:n 4 kohdan kansallisen täytän-  
töönpanosäännöksen mukaan pintavesimuodostumalla tarkoitetaan VPD 2 artiklan 10  
kohdan sanamuotoa noudattaen pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä,

110 Voimakkaasti muutetulla vesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti. Ominaispiirteet on ensin mää-  
riteltävä vesipuidedirektiivin liitteen II (k. 1.1–1.3) vaatimusten mukaisesti. Hyvä ekologinen  
potentiaali on sen jälkeen tavoite.

111 Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2022–2027 – Ympäristötavoitteiden  
asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen. Ympäristöministeriön opas, s. 39.

tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihettumis- aluetta tai rannikkoveden osaa, jotka Suomen on tullut tyypitellä VPD liitteen II mukaisesti.

### 4.6.3 Kaivoslain asema ja soveltamisala

Kaivoslain soveltamisalaan kuuluvista toimenpiteistä ei katsota aiheutuvan vaikutuksia vesien tilaan. Kaivoslain nojalla arvioinnissa ei tarvitse ottaa huomioon, mitä vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.<sup>112</sup> Lakia vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä sovelletaan muihin säädösyhteyksiin vain siten kuin näissä säädetään; kaivoslaissa tällaista säännöstä ei ole. Suomi on notifioinut komissiolle täytäntöönpanosäännöt, joihin ei sisälly kaivoslaki. Komissio on hyväksynyt täytäntöönpanon kauan sitten. Vesienhoitosuunnittelun arviointi kaikista vesiin vaikuttavien toimenpiteiden vaikutuksista kuuluu selvästi vesi- ja ympäristölainsäädännön puolelle.

Vesienhoitosuunnitelmissa tarkoitetut poikkeukset eivät koske kaivoslaissa tarkoitettua toimintaa. Arviointi olisi muuten päällekkäinen eri laeissa. Esimerkiksi julkisuudessa esillä olleet Terrafamen ja Oriveden kaivosten vesien pilaantumiseen tai tilatavoitteisiin liittyvät asiat ovat koskeneet ympäristöhallinnon lupa- ja valvontamenettelyihin kuuluvia ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia asioita, eivät nykyisen kaivoslain tai niihin sovelletun vanhan kaivoslain soveltamisalaan kuuluvia asioita. Myös niihin liittyvät rikkomusepäilyt sekä valvontatoimet ovat soveltamisalarajoitusten johdosta koskeneet muita lakeja kuin kaivoslakia. Kaivoslain rikkomisesta ei ole käynnistetty menettelyä.

Kaivoslain intressivertailuun voidaan sisällyttää vesien- ja merenhoitosuunnitelmien mukaiset tilatavoitteet, jos soveltamisala laajennettaisiin vesi- ja ympäristölainsäädännön kanssa päällekkäiseksi kaivoslain valmistelun yhteydessä. Valtioneuvosto voi ohjata ministeriöt yhteistyöhön tai ministeriöt saavat kirjallisen suostumuksen säätää asiasta toisen ministeriön soveltamisalla (vrt. konkurssilain uudistus). Tällaista ei sisälly kaivoslain uudistukseen. Jos valtioneuvosto ratkaisisi niin valtioneuvostolain nojalla, kaivoslain soveltamisala laajenisi ja kaivoslain lupa- ja valvontaviranomaisen toimivalta laajenisi koskemaan kaivostoiminnan päästöistä tai rakenteellisesta pilaantumisesta aiheutuviin vaikutuksiin vesien tilatavoitteisiin, mikä ilman osallislakien yhteensovittamisen laaja-alaista valmistelua aiheuttaisi merkittäviä epäselvyyksiä sääntelyjärjestelmän soveltamisaloihin ja toimivaltasuhteisiin. Nykytilanteessa muutokset edellyttäisivät hallinnonalojen yhteistyötä

<sup>112</sup> Ks. soveltuvin osin huomioon otettavista lupamenettelyistä mm. HE 12/2004 vp. mm. s.6 ja 50.

päällekkäisyyksien estämiseksi, mikä ei nyt ole mahdollista Ministeriöiden toimivaltajakoja lakia säädettäessä on käsitelty edellä luvussa 3.

Jos asiaa käsiteltäisiin kaivoslain mukaisissa menettelyissä ennen vesi- ja ympäristölupia, vesienhoitotavoitteisiin liittyvät ympäristö- ja vesilupa-asiat pitäisi käsitellä kaivoslain mukaisessa menettelyssä kokonaisuudessaan riittäviin selvityksiin perustuen, jotta viranomaisen päätös ei perustuisi puutteellisiin selvityksiin (hallintolaki edellyttää riittäviä selvityksiä eikä kaivoslaissa toistaiseksi ole edellytetty vesi- ja ympäristönsuojelulakien soveltamisalaan kuuluvia selvityksiä). Jos asiat käsiteltäisiin samanaikaisesti, toimivalta pitäisi siirtää kaivoslakiin. Selvityksen tavoitteisiin kuuluva eri lakien päällekkäisyyden estäminen edellyttäisi, että samaa asiaa ei käsiteltäisi uudelleen rinnakkaisesti eri lupamenettelyissä. Intresseistä säätävien lakien soveltamisalat ja viranomaisten toimivallat olivat toimeksiantovaiheessa epäselviä. Sen vuoksi selvityksessä on selvitetty kaivostoiminnan sääntelyssä sovellettavien ja ajoittain vaikeastikin aukeavien lakien soveltamisalojen keskinäisiä rajapintoja. Tämä selvitys voi koskea vain kaivoslain soveltamisalaan kuuluvaa intressivertailua.

## 4.7 Luonnonsuojelulainsäädännössä suojattavat intressit

### 4.7.1 Kaivoslain luonnonsuojeluviittaukset

#### Luonnonsuojelu kaivoslain soveltamisalalla

Kaivoslain 3 §:ssä säädetään, että kaivoslain lisäksi sovelletaan kaivoslain mukaista lupatai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa mm. luonnonsuojelulakia (1096/1996). Lisäksi olisi lain sanamuodon mukaan sovellettava ympäristönsuojelulakia (527/2014), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (587/2011), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (859/2018), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009). Perustelujen mukaan viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä.<sup>113</sup>

Sana ”sovellettava” ei siten tarkoita, että kaivosviranomainen itse soveltaisi lupa- ja valvontamenettelyissä kaikkia lakeja. Tämä ilmenee lainkohdan perusteluista. Sanamuoto ”on noudatettava myös, mitä siitä säädetään...” vastaisi säännöksen tarkoitusta. Luonnonsuojelulain läpäisyvaikutuksena on, että siinä säädettyjä suojelumääräyksiä on noudatettava muun lain mukaisessa päätöksenteossa, mutta muu kuin luonnonsuojelulain mukaan toimivaltainen viranomainen ei voi yksin tulkita luonnonsuojelulakia.

<sup>113</sup> HE 273/2009 vp s. 72.

Kaivoslupaviranomainen ei muutoinkaan voi soveltaa mainittuja lakeja miltään osin vaan toimivalta kuuluu kunkin lain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Lupaa ratkaistaessa ei kaivoslakiin ole erikseen säädetty velvoitetta noudattaa luonnonsuojelulakia (kaivoslain 45–48 §) vaan tarkoitus on noudattaa kaivoslain 3 §:ää. Noudattamiseen viitataan kaivoslain 45 §:n perusteluissa. Luonnonsuojelulakia on joka tapauksessa noudatettava suoraan luonnonsuojelulain nojalla.

### Luonnonsuojelu malminetsintäalueen toiminnassa

Malminetsintäalueen toiminta tarkoittaa malminetsinnän lisäksi kaikkea siihen liittyvää toimintaa luvasta riippumatta. Kaivoslain 9 §:n mukaan luonnonsuojelutarvojen heikentymisen vaaraa aiheuttavalle malminetsinnälle on oltava malminetsintälupa. Lainkohdan perustelujen mukaan tätä sovellettaisiin, kun etsintää olisi tarkoitus tehdä alueella, jolla on harvinaisia tai arvokkaita luonnonesiintymiä, rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien lisääntymis- ja levähdyspaikka tai muita luonnonsuojelutarvoja.<sup>114</sup> Luonnonarvot on suojeltu suojelualuepäätöksillä, rahoittamalla tai lajisuojelusäännöksillä, joten säännöksen merkitys on lähinnä varovaisuusperiaatteen mukaisesti saattaa asia ennakkolliseen valvontaan sekä luonnonsuojelusta vastaavan ELY-keskuksen tai ympäristönsuojeluviranomaisen lausuttavaksi. Kaivoslain 9 §:n säännös toisaalta konkretisoi 3 §:n informatiivista velvoitetta, mutta saa 3 §:n tavoin sisältönsä perusteluista.

Kaivoslain 10 §:ssä (malminetsintäluvan oikeusvaikutukset) ei viitata luonnonsuojeluun, mutta pykälän perusteluissa viitatus ratkaisun KHO:2008:10 mukaan haetun valtausalueen osalta on erikseen selvitettävä kumottavassa laissa tarkoitettujen valtausten esteiden olemassaolo ja se, ettei toiminta ole luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen alueellisesti täsmennytyjen kohteiden suojelun vastaista.<sup>115</sup> Luvan mukainen malminetsintä tarkoittaa, ettei se ole kohdesuojelun vastaista. Lajisuojelun muutokset (uudet pesät tms.) pitää ottaa huomioon, vaikka niistä ei lupaa myönnettäessä olisi tietoa. Malminetsintälupa ei ole poikkeuslupa. Tarvittaessa on muutettava suunnitelmia tai haettava erikseen poikkeus.

Kaivoslain 11.2 § 3 kohdan mukaan ”malminetsinnästä luvan nojalla” (luvan myöntämisen jälkeenkään) ei saa aiheutua merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa. Perusteluiden mukaan etsintä tarkoittaa malminetsintäalueen käyttöä ja luonnonolosuhteilla tarkoitetaan lähinnä alueen pohja- ja pintavesioloja, lämpö- ja kosteusoloja sekä kasvien kasvupaikkatekijöitä. Luonnonolosuhteisiin voidaan lukea myös osin eläinten lisääntymis- ja levähdyspaikat. Kyseeseen tulevat lähinnä merkittävät rauhoitettujen ja

114 HE 273/2009 vp s. 78.

115 HE 273/2009 vp s. 80.

uhanalaisten lajien keskittymät, joita voi koskea luonnonsuojelulain mukainen hävittämis- ja heikentämiskielto.<sup>116</sup>

Kaivoslain 11.2 § 4 kohdan mukaan malminetsinnästä luvan nojalla ei saa aiheutua harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista. Perusteluiden mukaan keskeisimpänä ryhmänä näistä ovat tieteellisesti sekä luonnon- ja maisemansuojellisesti arvokkaat geologiset (geomorfologiset) muodostumat. Luonnonesiintymä voi olla merkitykseltään myös biologinen, esimerkiksi harvinaisten ja uhanalaisten harju- ja kalliokasvien esiintymät. Arvokkaina luonnonesiintyminä voisivat tulla kysymykseen myös tietyt hydrogeologiset kohteet, kuten lähteiköt. Arvokas luonnonesiintymä voi olla myös muinaisranta.<sup>117</sup> Perusteluissa ei mainita, että mm. maisemansuojelu toteutetaan kaavalla tai luonnonsuojelulla ja otetaan huomioon jo lupamenettelyssä ja -määräyksissä. Malminetsintäalueen laajuuden vuoksi kaikkea ei ehkä saa sisällytettyä lupaan, jolloin yleissäännös on perusteltu. Toiminnan aikana on otettava muutokset huomioon. Kaivoslaissa ei ole sen perusteluissa mainittua 11.2 § 6 kohtaa, mutta perusteluiden mukaan malminetsintää rajoitetaan muun lainsäädännön perusteella. Luonnonsuojelulaissa säädetään muun muassa luonnonsuojelualueista ja luonnonmuistomerkeistä, luontotyyppien ja eliölajien suojelusta sekä Natura 2000 -verkostoon kuuluvista alueista.

Kaivoslain 32 §:n (etuoikeusjärjestys) nojalla luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi (Natura-arviointi) voidaan liittää etuoikeutta menettämättä malminetsintä- tai kaivoslupahakemukseen (34 §) jälkikäteen. Säännös on työryhmän käsityksen mukaan looginen, koska kilpailuoikeudellinen etuoikeus syntyisi myös varauksella ilman selvityksiä. Kysehän on hakemusvaiheesta ja hakemusten vireilletulokynnys on matala. Perustelujen mukaan hakemuksessa pitää olla selvitys luonnonsuojelualueiden rajoituksista 34.2 § 2 ja 6 kohtien nojalla sekä Natura 2000 -arvioinnista 34.3 §:n nojalla.<sup>118</sup> 37 §:n nojalla pyydetään lausunto ELY-keskukselta mm. luonnonsuojelunäkökohtien selvittämiseksi.<sup>119</sup>

### Luonnonsuojelu lupaharkinnassa

Kaivoslain 45 §:ssä (lupaharkinnan perusteet) ei viitata luonnonsuojeluun vaan viittaus on kaivoslain 3 §:ssä. 45 §:n perustelujen mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa noudatetaan

116 HE 273/2009 vp s. 81.

117 Ibid.

118 Ibid. s. 91–93.

119 Ibid. s. 95.

mm., mitä luonnonsuojelulaissa säädetään.<sup>120</sup> Lupaharkinnassa olisi myös noudatettava, mitä luonnonsuojelulain nojalla on säädetty tai määrätty muun muassa kansallispuistoista ja muista suojelualueista sekä asetuksella erikseen rauhoitettavaksi säädettyistä eläin- ja kasvilajeista.<sup>121</sup> Lupa-asiaa ratkaistaessa noudatetaan 45 §:n perusteluiden mukaan VL 1:15 a ja VL:17 a §:ssä säädettyä. VL 1:15 a § fladat ja kluuvijärvet, lammet ja pienet järvet biodiversiteetin turvaajina. VL 1:17 a §:n tavoitteena on VL 1:2 tarkoitettujen luonnonuomien ja luonnonvaraisten lähteiden suojelu (VL 2:11). Oikeuskäytännössä mainittujen vesilain säännösten soveltaminen on rinnastettu luonnonsuojelulain soveltamiseen (KHO:2008:10). Ympäristölupavirasto (nykyään aluehallintovirasto) voi myöntää luvan poiketa vesilain kielloista.

Kaivoslain 46–48 §:n mukaan malminetsintä- ja kaivoslupien ja 49 §:n käyttöoikeuden myöntämisedellytyksenä ei ole luonnonsuojelusäännösten noudattaminen, mutta lupa-asiaissa noudatetaan kaivoslain 3 §:n säännöstä, jota ei tältä osin voi pitää informatiivisena. Luonnonsuojelu liittyy malminetsintä- ja kaivoslupien lupaharkinnan perusteisiin myös kaivoslain 45 §:n perusteluiden mukaan. Käyttöoikeusharkinnassa asiaa ei enää kaivoslain nojalla tarkastella, mutta luonnonsuojelulain noudattamista valvotaan kuitenkin lunastuslain (603/1977) 5.5 §:n nojalla lunastuslupa-asiaissa. Täsmäntävässä kaivostoimituksessa ei tehdä luonnonsuojeluun liittyviä tarkennuksia, toisin kuin mm. oikeuksia luovassa yksityistietoimituksissa. Luvanhaltijan on otettava huomioon lajisuojelu toimituksen jälkeenkin. Ympäristöluvassa voi tulla lisävelvoitteita mm. ympäröivän metsäalueen osien säilyttämisestä suojeluarvojen vuoksi tai suojeluarvojen suojametsänä, kuten Valkeakoskelle sijoituksessa kaivoshankkeessa.

Kaivoslain 51 §:ssä malminetsinnässä ei eksplisiittisesti anneta luonnonsuojelua koskevia määräyksiä, mutta määräyksiä voidaan antaa muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista (51.2 § 11 kohta). Luonnonsuojelulakia on siten noudatettava, mitä tukee myös kaivoslain 3 §:n soveltamisviittaus. Perusteluiden mukaan niitä voi antaa esimerkiksi luonnonsuojelulain

---

120 Ibid. s. 100: mm. LSL 4 §:n kansainvälisiä sopimuksia, 2 luvun luonnonsuojelusuunnitelmia, 3 luvun luonnonsuojelualueita ja luonnonmuistomerkkejä, 4 luvun luontotyyppien suojelua, 5 luvun maiseman suojelua, 6 luvun eliölajien suojelua ja 10 luvun Natura 2000-verkostoa koskevat säännökset. Luonnonsuojelulain soveltamisesta seuraa mm., että lupaa ei voitaisi myöntää, jos esimerkiksi erityisesti suojeltavan lajin tai luontodirektiivin liitteen IV b:llä sanotun tiukan suojelun lajin esiintymispaikka olisi vaarassa heikentyä tai hävitä luvan mukaisen toiminnan seurauksena, ellei luvan hakija ole saanut luonnonsuojelulain nojalla lupaa poiketa rauhoitusmääräyksistä.

121 Ibid. s. 100.



velvoitteiden huomioon ottamisesta.<sup>122</sup> Sama oikeus on kaivoslupamääräyksissä kaivoslain 52.3 §:n 9 kohdan nojalla.

### Luonnonsuojelu kaivoslain valvonnassa

Kaivoslain lupa- ja valvontaviranomainen on Tukes. Kunnalta ja luonnonsuojelua valvovalta ELY-keskukselta pyydetään yleisen edun valvontaan kuuluva lausunto (kaivoslain 37 §). Käytännössä Tukesin kunnalta pyytämää lausuntoa voi valmistella ympäristönsuojeluviranomainen, jonka lausuntoon kunnanhallitus kokouksessaan päättää yhtyä. Tukes liittää mm. malminetsintälupiin velvollisuuden ilmoittaa toimenpiteistä ELY-keskukselle, jossa luonnonsuojelun valvonta toiminnan aikana sekä laajemminkin luonnonsuojelulain valvonta täydentää kaivoslain valvontaa. Viranomaisvalvontaa täydentävänä edunvalvontana voi mainita rekisteröidyn luonnonsuojeluyhdistyksen tai säätiön vireillepano-oikeuden (159 §) sekä valitusoikeuden (165 §).

## 4.7.2 Luonnonsuojelulain nojalla suojattavat intressit

### Tavoitteet, soveltamisala ja suojeltavat intressit

Luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on mm. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. 2 §:n mukaan lakia sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon, ei kuitenkaan 4, 5 a, 9, 39, 42, 47–49, 55, 56 ja 57 a §:ää sekä 3–5 ja 10 luvun lisäksi metsien hoitamiseen ja käyttämiseen niiltä osin kuin siitä säädetään metsälaissa (1093/1996).

Kaivoslain mukaiseen toimintaan vaikuttavat erityisesti luontovahinkojen estäminen, luonnonsuojelualueet (kansallis- ja luonnonpuistot, muut luonnonsuojelualueet) ja niiden rauhoitusmääräykset, luontotyyppien suojelu, maisemansuojelu, eliölajien suojelu (kasvit, sienet, hyönteiset, linnut ja muut eläimet) sekä niiden rauhoitus ja erityissuojelusäännökset ml, EU:n lajisuojelusäännökset (LSL 49 §), Natura 2000 -alueiden suojelusäännökset LSL 10 luvussa ja niiden merkitys arviointivelvollisuudelle, lupamenettelyille ja toimenpiteille. Vaikka kaivoslaissa ei ole eksplisiittisesti säädetty niiden merkityksestä malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyiden lupaharkinnassa, samoja säännöksiä on noudatettava myös kaivoksen ympäristö- ja vesilupamenettelyiden lupaharkinnassa sekä kaivoksen kaavoituksessa. Kansallisten luonnonsuojelualueiden lisäksi erityisesti EU:n luontotyyppi- ja lajisuojelu voivat olla esteenä malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle.

---

122 Ibid. s. 108.

## EU-oikeuteen perustuvat intressit luonnonsuojelulain luontotyyppi- ja lajisuojelussa

Natura 2000 -suojeluverkostoon sisällyttämisen perusteena olevia luontoarvoja ei saa merkittävästi heikentää (LSL 65 §), ellei valtioneuvosto myönnä poikkeusta (LSL 66.2 §) erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Jos Natura-arviointi osoittaa suojeluarvojen merkittävästi heikentyvän, poikkeustarve voi tulla sovellettavaksi kaivos- tai ympäristöluvista, nykyisen kaivoslain sääntelyn johdosta ensisijaisesti lupia edeltävässä kaavoituksessa.

Valtioneuvosto päättää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn. Poikkeus on myönnetty Saksassa toimivalle hiilikaivoksen kaavalle ja komissio puolsi lausunnossaan poikkeuksen myöntämistä (perusteena mm. työllisyys ja aluekehitys)<sup>123</sup>. Luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan tulkintaohjeen mukaan komission lausuntoa ei tarvitse pyytää, jos hanke tai suunnitelma ei vaikuta ensisijaisesti suojeltaviin luontotyyppeihin tai lajeihin tai se vaikuttaa luontotyyppiin tai lajiin, jota ei ole otettu huomioon aluetta valittaessa (tietolomakkeessa ”ei merkittävä edustavuus”). Lieventämistoimenpiteillä voidaan estää poikkeuksen tarve.

Luontodirektiivin 92/43/ETY mukaisella Natura-verkoston avulla suojellaan luontotyyppejä ja lajeja. Suomi raportoi niiden suojelutasosta komissiolle. Ensimmäinen raportointikausi oli vuosilta 2001–2006, toinen vuosilta 2007–2012. Suomi on 10.5.2019 toimittanut komissiolle kolmannen maaraaportin vuosilta 2013–2018. Kustakin lajista on raportoitu levinneisyysalue (*range*), yksilöiden määrä (*population*), lajin elinympäristö (*habitat for the species*) ja tulevaisuuden näkymät (*future prospects*) sekä samalla kokonaisarvio suojelutasosta (*overall assessment of Conservation Status*). Huomioon otettiin kolmen raportointikauden ajanjakso 2001–2018, joka voi olla mm. suotuisa (*FV, favourable*) tai epäsuotuisa – riittämätön (*U1, Unfavourable – Inadequate*). Natura-lomakkeella on ilmoitettu tavoite estää heikentyminen ja joskus myös ennallistamistavoite. Nämä ovat lähtökohtana arvioitaessa paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja EU-tason vaikutuksia.

Myös EU:n lajisuojelussa lieventämistoimenpiteillä voidaan estää poikkeuksen tarve, vaikka pääosin kyse on muilla laeilla kuin kaivoslailla säädettävistä toimenpiteistä. Komissio on kaikissa lausunnoissaan katsonut, että lieventämistoimenpiteet ovat ensisijaisia, kompensatiotoimet viimesijaisia tilanteessa, jossa vaihtoehtoja ei ole. Komission tulkintaohjeen<sup>124</sup> II.3.4.d) kohdan (toimenpiteet, joilla varmistetaan lisääntymis- tai levähdyspaikkojen ekologinen toiminta) alakohdassa (72) lisääntymis- tai levähdyspaikkoihin

123 Komission lausunto 24/04/2003 Prosper Hanielin hiilikaivoksen operatiivisen yleiskaavan (Rahmenbetriebsplan) hyväksymisestä vuosille 2001–2019.

124 Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. European Commission Final Version February 2007.

kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa on tutkittava ero 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 16 artiklan soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden välillä. Erityisesti, missä määrin toimenpiteet, joilla varmistetaan lajin lisääntymis- tai levähdyspaikan ekologinen toimivuus, ovat mahdollisia ja varmistavat siten 12 artiklan noudattamisen ilman, että vaaditaan 16 artiklan mukaisia poikkeuksia.

Komission ohje<sup>125</sup> tukee kestävästä kehityksestä sikäli, että se pyrkii sovittamaan yhteen intressejä haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteillä. Kompensaatio on viimesijainen siinä tapauksessa, että taloudellisen ja sosiaalisen sekä luontoympäristön intressien kollisionessa luonnonarvo joutuisi intressien vertailussa väistymään. Ohje soveltuu muidenkin luonnonarvojen heikentämisen estämis-, lieventämisen- ja kompensatiotoimenpiteiden tulkintaan. Tulkintaperiaatteita olisi tässä selvityksessä etsittävässä ratkaisussa mahdollista laajentaa myös mm. maa- ja metsätalouteen, loma-asumiseen, matkailuun, saamelaiselinketuihin jne. kohdistuvien vaikutusten ensisijaiseen lieventämiseen sekä tarvittaessa haittojen kompensointiin, mikäli kollisiotilanteessa kaivostoiminnan intressit voittaisivat. Kaivoslaissa kyse on kansallisesta ratkaisusta. Ongelmana on tietysti, ettei tässä selvityksessä tarkasteltavan kaivoslain mukaisissa luvissa voi määrätä toisten lakien soveltamisaloihin kuuluvista lievennyksistä tai kompensatioista.

Suomessa ei ole myönnetty poikkeusta Natura 2000 -alueen luonnonarvojen merkittävälle heikentämiselle. Suomessa on kuitenkin myönnetty poikkeus LSL 49 §:n mukaiselle lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämiselle kaivosta koskevassa poikkeusasiassa mm. Turun hallinto-oikeuden 3.12.2010 päätöksellä nro 10/0544/1 palautetussa asiassa, jossa ELY-keskus oli ensin 23.12.2009 hylännyt poikkeuslupahakemuksen. Uudella päätöksellä 25.1.2011 poikkeuslupa hyväksyttiin. Heikennys oli vähäinen ja lievennystoimenpiteiden johdosta poikkeusluvan tarve tulkinvarainen. Mainitun päätöksen periaatteellinen merkitys on siinä, että kaivostoimintaan liittyviä sosiaalisia ja taloudellisia syitä voitiin lähtökohtaisesti pitää myös Suomessa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavina syinä. Kyse oli kuitenkin kaivoksen ympäristöluvan muutosasiaan liittyvästä poikkeuksesta, ei tähän selvitykseen kuuluvan kaivoslain mukaisesta asiasta. Intressivertailu on lisäksi aina tapauskohtainen.

Intressien punninnan kannalta arvioituna luontotyyppien luonnonarvojen merkittävä heikentyminen muistuttaa ihmisen sietovelvollisuutta raja-arvoina kotipihalla tai häiriöiden sietovelvollisuutta naapurisuhtelaimen mukaisessa asiassa. Luontotyyppien suojeleminen on silti ihmisen suojeleminen kevyempää, Luvanhakukynnyksenä naapurivaikutuksille on kohtuuttoman rasituksen vaara ja luontotyyppillä ominaispiirteiden säilyminen. Lupakynnyksenä

---

125 Ibid. Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, kuten eivät kansallisetkaan ohjeet ja oppaat, mutta ELY-keskukset viittaavat siihen. Ohje on komission ympäristöosaston laatima.

kohtuuton rasitus naapurille, poikkeuskynnyksenä luontotyyppien suojelutavoitteiden huomattava vaarantuminen. Luonnon itseisarvon kansainvälisen sääntelyn ja suotuisien suojelutasojen systematisoinnin näkökulmasta luonnon ja ihmisen sietovelvollisuuksien rajoja koskeva kysymys on mielenkiintoinen. Se liittyy myös intressivertailun periaatteiden yhdenmukaistamiseen luonnonsuojelun poikkeuslupaien arviointiperiaatteiden kanssa, jotta vaihtoehdottomuuden ja lieventämistoimien arviointikriteerit samassa hankkeessa olisivat yhdenmukaisia.

Lajisuojelun lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirinnässä ei ole samanlaista sietovelvollisuutta, mutta toisaalta lisääntymis- ja levähdyspaikat tulkitaan suppeammin rajattu kuin elinympäristö. Aikaprioriteetti liittyy aluesuojeluun (olemassa olevia sähköjohtoja tms. saa ylläpitää mm. luonnonsuojelualueilta). Luontoarvothan ovat syntyneet tai pysyneet rakenteista tai toiminnasta huolimatta. Aikaprioriteettia ei synny jatkuvasti muuttuviin lajisuojelutilanteisiin. Lajisuojelussa poikkeuksenhakukynnys ylittää yleensä omaisuudensuojan rajan (EU:n lajisuojelussa aina) ja poikkeus voi jäädä saamattakin omaisuuden käyttömutojen ja suojeluarvojen punninnassa.

### 4.7.3 Luonnonsuojelu muissa laeissa

Kaivostoiminta edellyttää monien lakien mukaisia lupia, joissa arvioidaan luonnonsuojelukykeisten lakien soveltamisalaan kuuluvien vaikutusten osalta. Pällekkäisyys piti estää tässä selvityksessä. Luonnonsuojelu muissa laeissa perustuu osin luonnonsuojelulakiviitteisiin (läpäisyvaikutus). Ympäristönsuojelulaissa luonnonarvot sisältyvät pilaantumisen määritelmään. Vesilakia sovellettaessa otetaan huomioon luonnonsuojelulaista johtuvat vaatimukset, minkä lisäksi muut, esimerkiksi paikallisten tai alueellisten merkittävien luonnonarvojen painoarvo ilmenee ehdottomassa luvanmyöntämisesteessä ja esimerkiksi intressivertailussa; tällöin luonnonarvo ei siis johdu luonnonsuojelulaista. Maankäyttö- ja rakennuslaissa luonnonsuojelulain suojelutavoitteet sekä maakunta- ja kuntatason omat suojelutavoitteet vaikuttavat kaavojen sisältövaatimuksiin. Luonnonsuojelumääräyksiä esiintyy siten myös kaavassa. Vesilaissa, metsälaissa, muinaismuistolaissa ja eräissä muissa laeissa esiintyy erityisiä suojelusäännöksiä. Toisin kuin kaikkia muita mainittuja lakeja, metsälakia ei malminetsinnän muuttuessa kaivostoiminnaksi sovelleta kaivosalueilla (alueellinen raja).

### Luonnonsuojelu ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa

Ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 1 §:n mukaisena tarkoituksena on mm. ehkäistä (päästöistä aiheutuvaa) ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä

sekä torjua ilmastonmuutosta, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. YSL 2 §:n mukaan lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, jätettä synnyttävään toimintaan sekä jätteen käsittelyyn. Tältä osin sovelletaan myös luonnonsuojelulakia kaivostoimintaan, ei siis kaivoslain nojalla.

YSL 5 §:n mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan päästöä, josta aiheutuu mm. haittaa luonnolle ja sen toiminnoille, luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista taikka muu näihin rinnastettava yleisen edun loukkaus. Kaivostoiminnasta, rikastuksesta ja niihin liittyvästä kaivannaisjätteiden käsittelystä ei saa aiheutua merkittävää tällaista seurausta tai sen vaaraa (YSL 49 § 2 kohta). Kaivos luokitellaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaksi toiminnaksi YSL 27 §:n ja liitteen 1 kohdan 7 nojalla. YSL 48 §:n lupaharkinnan perusteiden mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Sama koskee viranomaispäätöstä ilmoitusasiassa (115 d §). Näiltä osin luonnonsuojelu ei liity kaivoslain soveltamisalaan.

YSL 39 §:n nojalla ympäristölupahakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys mm. em. luontovaikutuksista sekä tarvittaessa LSL 65 §:n Natura-arviointi. Asetuksessa (713/2014) ei ole asetettu hakemukselle lisävelvoitteita tältä osin. YSL 176 §:n mukainen päästöihin tai jätteiden käsittelyyn liittyvän rikkomuksen hallintopakko soveltuu sekä vesistövahinkoon että LSL 5 a §:n luontovahinkoon. Luonnonsuojelun asemaa päätöksenteossa parantaa se, että rekisteröidyllä luonnonsuojeluyhdistyksellä tai säätiöllä on vireillepano-oikeus (YSL 186 §) sekä valitusoikeus (YSL 191 §).

Lupamenettelyssä (ennakkovalvonta) lausunnoilla (yleisen edun valvonta) sekä toiminnan aikana (jälkivalvonta) ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain mukaiset ELY-keskuksen Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen yleiset luonnonsuojeluviranomaiset ja erityiset poikkeuslupaviranomaiset valvovat toiminnan päästöjen ja jätteiden käsittelyn vaikutuksia luontoon. Jälkivalvonnassa kyse on lähes yksinomaan ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien päästöjen vaikutuksista luontoon. Malminetsinnässä kyse on kaivoslain mukaisen etsintätoiminnan luonnon yleisen edun valvonnasta lupamenettelyssä ja malminetsinnän aikana (pesäpuut, linnut, hyönteiset tms.).

### **Luonnonsuojelu vesilaissa**

Vesilain (VL, 587/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan vesilain tavoitteena on mm. sovittaa yhteen vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväää, ehkäistä ja vähentää vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesiympäristön tilaa. VL 1:2 nojalla vesilakia sovellettaessa on noudatettava mm., mitä

luonnonsuojelulaissa, muinaismuistolaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Vesilaissa säädetään vesitalousasioista ja mm. rakenteellisesta pilaantumisesta.

VL 2:11:ssä säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty ilman aluehallintoviraston myöntämää poikkeusta. Kaivostoimintaan liittyvät erityisesti lähteet, koska kaivostoimintaa harjoitetaan erityisesti Lapin maakunnassa. Kaivoksia on muuallakin, jolloin norot sekä pienet lammet ja järvet ovat vaikuttaneet lupaharkintaan. Poikkeuksen myöntämisestä päättää lupaviranomainen kuultuaan ELY-keskusta.

VL 11:3 mukaan vesilupahakemukseen on tarvittaessa liitettävä LSL 65 §:ssä tarkoitettu Natura-arviointi. Sen merkitys arvioidaan lupamenettelyssä LSL 66 §:n nojalla. VL 3:5:ssä säädetään kaavan oikeusvaikutusten nojalla huomioon otettavista luontovaikutuksista. VL 11:12 ja YSL 47 §:n nojalla vesi- ja ympäristölupahakemuksia käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Vesiluvan ja kaivosluvan myöntämisen ajallisesta suhteesta ei säädetä, mutta vesiluvan käsittely olisi rajatumpaa, jos tiedossa olisi kaivostoiminnan laajuus ja mahdollisesti kaivosluvalla suunnitellut lupamääräykset. Vesilain käyttöoikeudet kaivosvesille myönnetään siltä osin kuin ojat ja niiden käyttöoikeudet eivät sisälly kaivospiiriin, kaivosalueeseen tai apualueeseen.

Vesilain 3:4:ssä säädetyn ehdottoman luvanmyöntämisesteen mukaisesti lupaa ei myönnetä, jos hanke aiheuttaisi huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa. Säännöksen nojalla lupahakemus on hylätty aikaisemman lain voimassaollessa kerran. Ratkaisu ei ole lopullinen, vaan samaa hanketta varten voidaan hakea uutta lupaa erilaisella suunnitelmalla. VL 3:4 sisältää myös yleisen intressivertailusäännöksen: vesilupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Yleinen etu sisältää myös luontoon kohdistuvia vaikutuksia, vaikka vesilaissa säädetäänkin ensisijaisesti vesitaloudellisesti merkityksellisistä luontoarvoista. Kaikissa näissä yhteyksissä luonnonarvoilla saattaa olla painoarvoa. Pelkästään maisemalliset näkökohdat nykyisessä sääntelyssä tuskin johtavat hakemuksen hylkäämiseen tai hankkeen olennaiseen muotoamiseen lupamääräyksiin.<sup>126</sup>

VL 14:6–7:ssä säädetään luontovahingon korjaamisesta ja luontovahingon uhan ilmoittamisesta, VL 16:2 (vesilain luparikkomus) vesiluontotyyppien luonnontilan vaarantamisesta. Vakavammista loukkauksista säädetään rikoslain 48 luvun

126 Ks. kuitenkin maiseman merkityksestä vesilain päätöksenteossa KHO:1982-A-II-86.

luonnonsuojelurikossäännöksissä. Luonnonsuojelulain valvonta on kiinteä osa muidenkin lakien mukaista valvontaa. Yleiset kaivoslain ja muidenkin kaivosten lupalakien valvontaviranomaiset toimivat yhteistyössä luonnonsuojelulain valvontaviranomaisten kanssa.

### Luonnonsuojelu metsälaissa

Metsäluonnon monimuotoisuutta turvataan metsälain (1093/1996) 3 luvussa. Sen 10 §:ssä luetellaan metsäluontotyypit eli monimuotoisuuden säilyttäminen ja erityisen tärkeät elinympäristöt. 1 §:n mukaan tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. 2 §:n mukaan metsälakia sovelletaan metsätalousalueilla sekä yleiskaavan maa- ja metsätalousalueilla, paitsi mm. luonnonsuojelualueilla ja kaavan suojelualueilla. Metsälaki ei estä metsätaloukseen ottamista muuhun käyttöön (3 §). Kaivoslaissa ei ole viittausta metsälakiin. Luonnonsuojelulain kautta suojellaan metsiä (mm. vanhat metsät), ei kuitenkaan metsätalouksessa olevien metsien luontotyyppisiä LSL 2 §:n rajoituksin.

### Luonnonsuojelu maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 28 §:n mukaan LSL 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä LSL 32 §:n maisema-aluepäätökset ovat ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa luonnonarvojen vaaliminen (MRL 39 §) tarkoittaa luonnonsuojelulain ja maakuntakaavojen mukaisen suojelun lisäksi mm. kuntatason luonnonarvojen suojelua. Asemakaavan sisältövaatimukseen kuuluu luonnonympäristön vaaliminen ja niihin liittyvien erityisten arvojen hävittämiskiello (MRL 54 §). MRL 197 §:n nojalla kaavaa hyväksyttäessä on lisäksi noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. Rakennus-, toimenpide- ja maisematyölupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään.

Kaavoituksessa on noudatettava muinaismuistolain (295/1963) 13 §:ää (selonottovelvollisuus muinaisjäännöksistä). Kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Niiden suojelu ihmisen toiminnan ja vaikutuksen muistoina ei ole varsinaista luonnonsuojelua, mutta muinaismuistot ovat kuitenkin osa sitä hyötykäytöstä poistunutta ympäristöä, johon ihminen ei enää vaikuta alkuperaisessä tarkoituksessa. Kiinteän muinaisjäännöksen alaan saattaa kuulua myös suojavaikkeen kaltainen laajennus. Kiinteän muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajojen vahvistamista koskevassa päätöksessä on annettava muinaisjäännöksen arvoa ja suojelua turvaavat tarpeelliset määräykset. Muinaismuistolakiin viitataan myös kaivoslain 3 §:ssä, mikä merkitsee selonottovelvollisuutta ja kajoamiskielloa.

Kaivoshankkeiden rakentamis-, toimenpide- ja maisematyöluvilla ei ole ollut eikä nykytilanteessa pitäisi olla vaikutusta luontoarvoihin, koska alue on kaavoitettu tarvittava rakentaminen ja luonnonsuojelu huomioon ottaen ja toiminnan luvat myös luonnonsuojelulakia noudattaen on yleensä saatu ennen rakentamista. Tästä poikkeuksena voisi teoriassa olla yleiskaavaan sisältymätön erillinen rakentaminen rakennusluvan, toimenpideluvan tai maisematyön nojalla, jolloin kaavaselvitykset eivät sisältäisi rakentamisen vaikutusta kaivosalueen ulkopuolisiin luontoarvoihin.

## 4.8 Ilmasto sekä hiilijalan- ja kädenjäljet

### 4.8.1 Kansainvälinen ja EU:n ilmastopoliittinen ohjaus

Ilmastopoliittikka perustuu kansainväliseen yhteistyöhön, ja viime kädessä asiaa koskevat kansalliset toimet liittyvät siihen, koska Suomi on osapuolena YK:n ja EU:n ilmastomuutosmekanismeissa. Keskeisin toimintavaihe käynnistyi Pariisin sopimuksella 2015, jonka edellyttämiä jatkotoimia kehitellään eri sektoreille niin kansainvälisesti osapuolikokouksissa (seuraava Glasgow'ssa syksyllä 2021) kuin EU:ssakin.

Poliittisissa valtiosopimuksissa asetetaan tavoitteita ja rajoja, jotka tulisi muuttaa kansallisesti toteuttamiskelpoisiksi instrumenteiksi. Ilmastopoliittikka jakautuu kahteen pääosaan, mitigaatioon eli ennaltaehkäisyyn ja adaptaatioon eli sopeuttamiseen. Ensin mainitut, joihin kuuluvat esimerkiksi päästökauppa ja fossiilisiin polttoaineisiin perustuvasta energiantuotannosta luopuminen, ovat pääosassa, kun pyritään saavuttamaan kansainvälisesti asetettuja ilmaston lämpenemisen enimmäistavoiterajoja.

Päästökaupan tehtävänä on asettaa ilmasto- eli kasvihuonepäästöille kansalliset kiintiöt, joiden puitteissa valtio jakaa eri aloille päästöoikeuksia. Kun ne eivät riitä kattamaan yrityksen todellisia päästöjä, päästökaupan avulla on mahdollista hankkia tarvittavia lisäoikeuksia (EU:n) päästökauppajärjestelmässä. Kun päästöoikeuksia ei ole saatavilla tai niiden hinta on korkea, yritys joutuu tehostamaan toimintaansa vähäpäästöisemmäksi, mikä on päästökauppajärjestelmän perimmäinen idea. Kaivoskivennäisiä jalostavat laitokset saattavat kuulua päästökaupan piiriin (päästökauppalaki 311/2011 2 §).

Muiden ennaltaehkäisevien toimien vaikutusala on laaja energian raaka-aineista maa- ja metsätalouteen sekä maaperän käsittelyyn (Lulucf-asetus). Hiilinielujen synnyttäminen ja säilyttäminen on erityisesti metsäpoliittinen velvoite, kun taas teollisen toiminnan energiavalintoihin vaikuttaa pyrkimys hiilivuodon vähentämiseen kansallisten kasvihuonekaasupäästöjen pienentyessä. Tämän tavoitteen edistämiseksi EU:ssa on suunnitteilla hiilitullijärjestelmä muualta tuotaville lajikkeille ja raaka-aineille.



## 4.8.2 Suomen ilmastopolitiikka

Suomessa ilmastopolitiikan tueksi on säädetty ilmastolaki (609/2015, uudistettavana). Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on:

1. varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seuranta koskevien velvoitteiden täyttyminen;
2. vähentää ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, kansallisin toimin osaltaan hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen.

Laista ei johdu suoria velvoitteita toimijoille, vaan sen tehtävänä on luoda ylläpidettävä. laissa yksityiskohdiltaan määritelty suunnittelujärjestelmä ilmastotavoitteiden ja niiden saavuttamisaikataulun päivittämiseksi. Jotta laista voisi johtua velvoitteita toimijoille muun lainsäädännön nojalla, tästä tulee lain mukaan säätää (2 §); näin ei ole tapahtunut, joten esimerkiksi lupaharkinnassa toiminnan edellytyksiä ei ole mahdollista mitoittaa pelkästään ilmastotavoitteiden saavuttamistarkoituksessa. Konkreettisimmillaan lain vaikutus näkyy siinä, että eri hallinnonalojen viranomaisten tulee suunnitelmia ja ohjelmia laatiesaan selvittää, miten suunnittelujärjestelmän ilmastopoliittiset tavoitteet on otettu omassa suunnittelussa huomioon. Lain 3 §:n mukaan ”tämän lain nojalla laaditut suunnitelmat on, siten kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimista”.

Ilmastopoliittiset edellytykset myös muutoksen tapahtuessa sopeutumisstrategioiden omaksumista osana ilmastotavoitteita. Käytännössä tarvittavat sopeutumistoimet vaihtelevat alueesta (erosio, tulvariski), ilmanalasta (kuivuus, maatalous) ja yhteiskunnan rakenteesta (merenpinnan nousu) riippuen. Tästä syystä laaditaan kansallisia, osin myös sektorikohtaisia sopeutumisstrategioita, Suomessa lähinnä asutuksen ja maatalouden sekä luonnonsuojelun tarpeiden mukaan (Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategia 2022). Strategiset toimet saattavat olla ennalta estäviä, korjaavia tai sopeuttavia. Ilmastopolitiikka politiikkatoimena vaikuttaa kaikkiin siihen liitännäisiin lainsäädäntöratkaisuihin, myös kaivoslakiin.

## 4.9 Ympäristönsuojelulaki

Kaivostoimintaan ja kaivannaisjätteiden käsittelyyn tarvitaan ympäristölupa (YSL 27 §, liite 1, taulukko 2, kohta 7). Soveltamisala on rajattu päästöistä aiheutuvaan ympäristön pilaantumisen vaaraan (YSL 2 §, 5.1 § 1–3 kohdat). Suojattavat intressit ovat osin samoja kuin kaivoslaissa (YSL 5.1 §, 2 kohta), mutta ympäristönsuojelulain soveltamisala on eri.

## 5 Intressivertailun nykytilanne

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuskysymysten mukaisesti intressien vertailua ja sen puuttumista muualla kaivostoimintaa Suomessa sääntelevässä lainsäädännössä, EU-oi-keuden sisältämää intressien vertailua intressivertailun rakenteen yhdenmukaistamiseksi kokonaisvaltaista päätöksentekoa varten, lupajärjestelmien keskinäissuhdetta, kaivoslain intressien vaikutusta ja ennakoitavuutta sekä perustuslain suojaamien oikeushyvien painotusta ristiriitaisten intressien yhteensovittamistilanteissa. Luvussa etsitään vastauksia intressivertailun oikeudelliseen sisältöön ja osatekijöihin, vesilain intressivertailun soveltu- vuudelle, intressivertailun sovittamiselle kaivoslain lupaharkintaan, kaivoslain lupaproses- sin muutoksille sekä vaikutuksiin viranomaistyöhön ja lupahakemukseen (ml. YVA).

### 5.1 Perustuslain oikeushyviin sisältyvien intressien yhteensovitus ja tulkintakäytäntö

#### 5.1.1 Perusoikeuksien säätäminen

Perusoikeusuudistuksen toteuttaminen merkitsi perustuslakiin otettujen perusoike- ussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien ihmisoikeusmää- räysten sisällöllistä lähentämistä toisiinsa. Ihmisoikeussopimuksilla on myös tulkinnal- lista vaikutusta perusoikeussäännöksiä sovellettaessa. Perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja ja kannanottoja lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin.<sup>127</sup>

Perustuslain säännösten systemaattinen kokoaminen edellytti perustuslain eri osien kes- kinäistä yhteensovittamista ja säännösten sisällön uudelleen arviointia. Perustuslaissa sää- dettyjen säännösten sisältö ja tarkkuus on harkittu. Uuden säädösympäristön ennakoitiin vaikuttavan perustuslain säännöksen tulkintaan.<sup>128</sup> Perusoikeudet pyritään sovittamaan yhteen lainsäädännössä. Koska kaikkea ei voi säätää laissa, lainsoveltaja pyrkii tulkitse- maan lakeja niin, ettei perusoikeuksien välillä olisi ristiriitaa.

127 HE 1/1998 vp. s. 126.

128 HE 1/1998 vp s. 31.

Perustuslakia edeltäneessä ja osin kodifioidussa hallitusmuodossa eri perusoikeuksia pyrittiin kokoamaan yhteen siinä määrin kuin siihen on ollut luontevia edellytyksiä ja oikeuksien välillä on läheisiä sisällöllisiä kytkentöjä. Yksittäisten oikeuksien muotoilussa pyrittiin tiiviiseen ilmaisuun ja välttämään muotoiluja, jotka estäisivät perusoikeusjärjestelmän sopeuttamista myös muuttuviin oloihin. Uudet säännökset olivat kuitenkin täsmällisempiä ja yksityiskohtaisempia.<sup>129</sup>

### 5.1.2 Perusoikeussuojan intressien ulottuvuus

Perusoikeuksia on käsitelty tarkemmin edellä. Perusoikeussuoja intressien ulottuvuus selviää sääntelyn soveltamisalasta, suojaa nauttivista ja antavista adressaattitahoista sekä säännösten sisällöllisestä ulottuvuudesta. Hallitusmuodon perusoikeusuudistuksessa perusoikeussuoja ulotettiin maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin.<sup>130</sup> Sanamuodon perusteella ei siis maan rajojen ulkopuolella oleviin ulkomaalaisiin, joilla on omaisuutta Suomessa. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta, mikä vaati täydentämistä. Säädettiin yksi uusi perustuslaki. Lähtökohtana oli velvollisuus kaikessa virkatoiminnassa noudattaa tarkoin lakia, mukaan lukien perusoikeussäännökset. Julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, joiden on otettava perusoikeudet huomioon. Perustuslain suojaama valtiota vastaan nauttivat ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.<sup>131</sup>

### 5.1.3 Perusoikeussuojan intressit soveltamistasolla

Perusoikeuksilla on suuri tulkinnallinen merkitys sovellettaessa kaikkea muuta lainsäädäntöä, kuten lakeja ja asetuksia. Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, perusoikeuksien vaikutus säteilee yksilön ja valtion välisiä suhteita laajemmin koko yhteiskuntaan, käytännössä yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä, joskin eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä sovellutuksia yksityisten välillä.<sup>132</sup> Yksityisomaisuuden sääntelyssä joudutaan tasapainottamaan eri intressejä, jolloin suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu.

129 HE 309/1995 vp. k. 3.2 perustelut.

130 Ibid. k. 3.3 (Perusoikeuksien suojaama henkilöpiiri) perustelut.

131 Ibid. k. 3.4 (Perusoikeuksien sitovuus) perustelut.

132 Ibid.

Perustuslain 106 §:n nojalla tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain 107 §:ssä säädetään, että jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös olisi ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saisi soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 2 §:n lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

### 5.1.4 Suojattavat perusoikeusintressit kaivostoiminnan näkökulmasta

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mikä konkretisoituu kaivos- ja lunastuslaeissa ja tulee omaisuuteen puuttumisen ja omistajan määräysvallan rajoittamisen näkökulmasta ajankohtaiseksi, kun kaivoslupa on myönnetty ja käsitellään kaivosalueen lunastuslupaa. Tämä tarkoittaa suunnitellulla kaivosalueella ja sen vaikutuspiirissä olevien maanomistajien, käyttöoikeuden haltijoiden ja irtaimen omaisuuden omistajien omaisuutta sekä kaivoslain mukaisia varallisuus oikeuksia. Kaivoksen kaavoituksessa on jo silloin ratkaistu kunnan itsehallintoon sisältyvällä kaavalla maankäyttö niin, ettei se ole maanomistajalle kohtuuton.

Perustuslain 17.3 §:n mukaan mm. saamelaisilla alkuperäiskansana sekä muilla vähemmistöryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 18 §:ssä säädetään elinkeinovapaudesta, mikä tarkoittaa maa- ja metsätaloutta, matkailua, poronhoitoa ja kaivostoimintaa. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, mikä tarkoittaa julkisen vallan ohella kaikkea ihmisen ja yritysten toimintaa, ml. kaivostoiminta, matkailu, maa- ja metsätalous jne.

Kunnallinen itsehallinto on suojattu laissa ja siihen kuuluu mm. kunnan oikeus päättää itse alueidensa käytöstä. Kunnan on julkisen vallan käytössään sovitettava yhteen omaisuuden, ympäristöön ja elinkeinon harjoittamisen vapauteen kuuluva intressejä. Julkisen vallan käyttöä on mm. kaavoituksen käynnistäminen, kaavoituksen tavoitteet, kaavamenettely ja kaavapäätökset sekä ympäristönsuojeluviranomaisen ja kunnanhallituksen lausunnot kaivoshankkeiden YVA-, kaivoslupa-, ympäristölupa-, vesilupa- jne. menettelyissä. Perusoikeudet sitovat kuntaa lakisääteisten velvoitteiden lisäksi niiden vapaaehtoisesti ottamissa tehtävissä tai niiden käyttäessä laissa annettuja oikeuksia.

Kaivoslakia sovelletaan perusoikeusmyönteisesti. Jos kaivoslain viittauksilla siirrettäisiin toimivalta kunnan ratkaistavaksi niin, että alueellinen itsehallinto punnitsisi perusoikeuksia kuntarajojen sisällä. Kaivokset pitää jo nykyään ensin kaavoittaa. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyy kaavoitus, ei lupamenettelyitä. Kuntien viranomaiset ratkaisevat kuntatason maa-aines- ja ympäristölupia kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain ja erityislakien toimivaltojen mukaisesti vertailematta intressejä, mutta kunta voi

kaavoituksella ohjata niitä. Jos kaivoksen intressit eivät rajoitu kuntatasolle, valtion viranomaiselle olisi luontevaa myös punnita niitä.

Perustuslain perusoikeudet on otettava huomioon valtion ja kunnan viranomaisissa ja muussa julkisen vallan käytössä. Perusoikeudet ovat keskenään ja myös sisäisesti jännitteisiä (kaivoshankkeissa mm. omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus). Perustuslakia täsmen-tään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 3 §:ssä säädetään, että kaivosten ja malmisuonten käyttämistä varten perustettujen laitosten elinkeinon harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Kaivoslaki on lainsäädäntöinstrumentti, jonka tarkoituksena on yhteensovittaa nimenomaan kaivostoiminnan harjoittamisen oikeuteen liittyviä perusoikeuksia. Toki perusoikeudet on otettu huomioon myös muissa yleisissä lupalaeissa ja niitä sovellettaessa, mutta niissä ei erikseen säädetä kaivostoiminnan harjoittamisen oikeudesta.

### 5.1.5 Perusoikeudet kaivoslaissa

Malminetsintävaraus (varausilmoitus, kaivoslain 32.4 §) ei anna varaajalle muiden oikeuksiin vaikuttavia oikeuksia muuhun malminetsintään saatavaa etusijaa lukuun ottamatta. Lain tasolla perusoikeuksien yhteensovittaminen tapahtuu järjestyksessä malminetsintä-luvassa, kullanhuuhdontaluvassa, kaavoituksessa, kaivosluvassa ja kaivosaluelunastuslu-vassa. Perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa ja perustuslain 106 ja 107 §:n raameissa sovel-tamistasolla positiivisia vaikutuksia voidaan arvioida lunastusluvan yhteydessä, negatiivi-sia malminetsintä-, kaivoslupa- ja kaivosaluelunastuslupavaiheissa. Kaikissa kaivoslakime-nettelyissä tarkastellaan kaivostoiminnan haitallisia vaikutuksia ja esteitä, myönteisiä vain lunastusluvan yhteydessä.

Ennen kaivosaluelunastuslupaa negatiiviset intressit on pääosin jo vertailtu kaivoslain 46–48 §:ssä omaisuuden käytön sääntelynä.<sup>133</sup> Jos kaivostoiminnalla ei ole esteitä, kaivos-aluelunastuslupaan sisältyy intressivertailua sekä kaivoslaissa että lunastuslaissa. Kaivoslu-paa ennen kunnan kaavoittaja arvioi, käynnistääkö se kaivosalueen kaavoituksen. Mahdol-lisessa kaavoitusmenettelyssä ja kaavapäätöksenteossa *voidaan verrata* ja sovittaa yhteen intressejä maanomistajia, elinkeinonharjoittajia, muita asiaosaisia ja kaikkia kunnan jäse-niä kuullen sekä otetaan huomioon lausunnot. Vesilain kaltaisessa lupamenettelyssä kaikki intressit (oikeudet mineraaleihin ja käyttöoikeudet sekä niihin liittyvät yleiset edut ja yleiselle edulle aiheutuvat haitat) arvioitaisiin samanaikaisesti yhdessä menettelyssä.

<sup>133</sup> Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta, Risto Tuominen 2018 s. 5: Omaisuuden-suoja on pidetty luonteeltaan staattisena perusoikeutena, johon liittyy enemmän omaisuu-den käytön sääntely kuin sen edistämiseen.

Päällekkäisyyksiä tuli poistaa. Nyt haitat arvioidaan etukäteen moneen kertaan ja vielä jälkikäteen lunastuksen yhteydessä.

Kaivoslaissa on pitkälti jo lain tasolla sovitettu intressejä yhteen. Viittaussäännöksen perusteella kunnalle on annettu toisen lain nojalla oikeus päättää, onko kaivoshanke sen alueellisesta tai valtakunnallisesta merkityksestä riippumatta kunnan edun mukainen. Lisäksi kaivoslaissa on säädetty kaivoksen intressejä huomioon otettavaksi vain kaivosaluelunastuslupamenettelyä varten, mutta intressien vertailu tapahtuu lunastuslain nojalla. Kaivosviranomaisen (Tukes) menettelyyn ei sisälly soveltamistason intressien vertailua eikä perusoikeuksien punnintaa laajemmin kuin kaivoslaissa lain tasolla jo säädetään (lunastus). Lupien edellytykset on ratkaistu säädösten tasolla kaivosaluelunastuslupan intressipunnintaa lukuun ottamatta. Kaivoslaissa on säädetty, kuinka perustuslain 22 §:n mukaisesti julkinen valta turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Laajempi intressien vertailu kaivoslaissa, perusoikeudet mukaan luettuina, mahdollistaisi kaivostoiminnan hyötyjen vertaamista jo kaivoslupavaiheessa, ja jotta vertailulla olisi merkitystä, myös edeltävässä kaavoitusharkinnassa:

1. varausilmoitus – ei vaikutuksia oikeuksiin, ei myöskään intressien vertailua
2. malminetsintävaihe – vain paikallisten haittojen ja esteiden tarkistamista (perusoikeudet konkretisoitu laissa), lupamääräyksissä perusoikeuksia konkretisoitava suhteessa poronhoitoon saamelaisten perinteisenä elinkeinona, suojeltuihin luontotyyppeihin, petolintujen pesäpuihin, syväkairauskiellolla kosteikkoalueella tms.
3. kaavoitusvaihe – kunta voi jättää kaavoittamatta tai kaavoittaa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla
4. kaivoslupavaihe – esteet ja haitat konkretisoitu laissa, ei soveltamistasolla intressien punnintaa
5. kaivosaluelunastuslupa – hyödyt arvioidaan ensimmäisen kerran ja viimesijaisina, intressivertailu laajemmin vasta lunastusmenettelyssä, joskin vaihtoehdottomuusedellytys ja haitattomuustarkastelu on suoritettu jo edeltävissä vaiheissa ilman yleisen tarpeen arviointia

Perusoikeuksien keskinäinen etusijajärjestys, joka asetetaan lainvalmistelussa, ei oikeuskirjallisuuden mukaan estä lainsoveltamistilanteessa punnitsemasta etusijajärjestystä uudelleen ja painottamasta sitä perusoikeutta, jonka laajempi suoja sillä hetkellä paremmin vastaa muuttuneita olosuhteita. Julkishyödykkeiksi luettavia perusoikeuksia tulkitaan hie- man eri tavoin kuin yksityisten välisissä suhteissa.<sup>134</sup> Painotus on muuttunut mm. ympä-

---

134 Ibid. s. 11 ja 12.

ristöperusoikeuden tulkinnan painoarvon kasvaessa, mutta muutoksen oikeutuksesta ei ole yksimielisyyttä. Yhteiskunnan olosuhteet voivat muuttua myöhemmän lainsäädännön ja yhteiskunnan muuttumisen myötä. Tämä oli jo otettu huomioon nykyisen kaivoslain valmistelussa ja lopputuloksessa.<sup>135</sup> Esimerkiksi ympäristövastuun merkitys oli jatkuvasti kasvanut suhteessa omaisuuden käyttöön. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perusoikeudet perusoikeusherkässä ympäristössä on otettu varsin hyvin huomioon.<sup>136</sup> Perusoikeuksien yhteensovitus nykyisessä kaivoslaissa on tuore. Perusoikeuskytkentöjen tarkastelun kannalta merkitystä on aiemman lain iällä.<sup>137</sup>

Myös perustuslakivaliokunta ottaa lausunnoissaan huomioon yhteiskunnan olosuhteiden muutokset. Perusoikeudet saavat viime kädessä tapauskohtaisen sisältönsä lupaharkintatilanteessa. Harkinta koskee myös perustuslakivaliokunnan mm. energiaturpeen käytön rajoittamisen perustelujen laajentavaa tulkintaa. Perusteluja ei sellaisenaan voi tulkita laajentavasti mm. kaivoskivennäisiin tai metsätalouteen vaan asiaa pitää harkita tapauskohtaisiin sääntelytavoitteisiin peilaten.

Tärkeänä kysymyksenä pohdittaessa aitoja perusoikeuskytkentöjä voidaan pitää ainakin sitä, ollaanko lailla säätämässä viranomaiselle sellaisia toimivaltuuksia, joiden nojalla viranomainen voi rajoittaa perusoikeuksia.<sup>138</sup> Perusoikeuksien arviointi edellyttää perusoikeuksien tuntemuksen lisäksi hallinnonalojen ja niillä säädettävien lakien soveltamisalojen tuntemista. Jo näiden yhteensovitus on nykyään haastava tehtävä kaikilla tasoilla ja eri aloilla. Valmistelussa, lausunnoissa ja lakien soveltamisessa asioita tarkastellaan viranomaissiilojen ikkunoista. Tämä on merkittävä kysymys kaivoslain intressivertailun käyttöä ja sisältöä koskevassa selvityksessä kyselyiden ja haastatteluidenkin perusteella. Kaivoslaissa ei säädetä ympäristönsuojelusta, vesirakentamisesta tai vesienhoidosta, vaikka viittaussäännöksen informatiivisesta viittauksesta voi saada toisen käsityksen. Niistä säädetään erikseen eikä tässä selvityksessä ole saanut tarkastella sääntelyn siirtämistä kaivoslakiin. Kussakin laissa on perusoikeuksien punnintaan eri näkökulmista eri lakien soveltamisalojen mukaisesti.

Hautamäen<sup>139</sup> mukaan organisatorisesti lähimpänä ideaalitulannetta oltaisiin oikeusministeriön lainvalmisteluosastossa, jossa on valtioneuvoston säädösvalmistelua

135 HE 273/2009 vp. s. 42.

136 PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp.

137 Perusoikeudet ja lainvalmistelu. Veli-Pekka Hautamäki, Lakimies 2014 s. 261.

138 Ibid. s. 259.

139 Perusoikeudet ja lainvalmistelu. Lakimies 2/2014, Veli-Pekka Hautamäki s. 264–265. Osaamisella laatua lainsäädäntöön – Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. OM selvityksiä ja ohjeita 7/2013. Helsinki 2013 s. 16–18.

kokonaisuutena ajatellen merkittävä määrä eri oikeudenalojen asiantuntijoita, vaikka ei kaikkien toimialojen substanssisääntelyn osaajia. Monipuolisen asiantuntijuuden saaminen käyttöön edellyttäisi verkottumista tai valtioneuvoston lainvalmisteluajattelun kokonaisvaltaisen uudelleenmietinnän kautta. Hautamäki puhuu myös hallituksen esitysten perusoikeuskytkennän aitoudesta, joskin ehkä hieman eri merkityksessä.<sup>140</sup> Aitoutta voidaan tarkastella toisestakin näkökulmasta. Edellä tässä selvityksessä on käsitelty ministeriöiden lakisäätteistä hallinnonalajakoa sekä kaivostoimintaa sääntelevien lakien soveltamisalojen eroja. Kaivoslakiuudistuksessa toimivaltoja ei ole laajennettu eikä niitä ole laajennettu tähänkään selvitykseen. Laajempi substanssisääntelyn yhteensovittaminen toki olisi mahdollista kokonaan uudella lainsäädännöllä, mutta kyse ei silloin olisi enää vain kaivoslaista.

Intressivertailuselvityksessä onkin jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että kaivostoimintaan keskeisesti liittyviä intressejä on tuotu esiin kaivoslain soveltamisalan ulkopuolelta. Kun mm. vesien ja muun ympäristön suojelusta säädetään muissa laeissa, niiden sääntelyn puuttuminen kaivoslaista ei synnytä kaivoslakiin perusoikeudellista ongelmaa, vaikka kaivoslaissa säädetään kaivoselinkeinojen harjoittamisen oikeudesta elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain mukaisesti. Mikä on perusoikeuksien merkitys, jos samoista asioista säädetään kaivoslain intressivertailussa ja uudelleen erityislaissa (hallinnonalakohtainen päällekkäissääntely samasta asiasta)? Toisaalta nykyisen kaivoslain taustalla olevassa tutkimuksessa ei päällekkäisyyden problematiikkaa kaivoslain ja ympäristön suojelun välillä pidetty ongelmana: ”Lainsäädännön informatiivisuuden kannalta olisi kuitenkin asiamukaista, että ympäristönäkökohtien tärkeä merkitys ilmenisi riittävän selkeästi myös kaivoslain tekstistä”.<sup>141</sup>

Kaivostoimintaan liittyvien perusoikeuksien ulottuvuus maan rajojen ulkopuolella oleskeleviin ulkomaalaisiin on epäselvä. Nykyisin kaivosyhtiöt ovat suomalaisia, mutta niiden omistajayhtiöiden omistajat ”oleskelevät” pääosin Suomen ulkopuolella. EU:n perusvapaudet (ihmiset, tavarat, palvelut, pääoma) edellyttävät yhdenvertaisuutta,<sup>142</sup> mutta metallimalmikaivosyhtiöiden omistajat ovat usein myös EU:n ulkopuolisia yhtiöitä, joiden omistajina on ulkomailla ja ehkä osin Suomessakin oleskelevia henkilöitä ja jopa suomalaisia. Toki viranomaiset soveltavat lakeja suomalaiseen yhtiöön eikä laeissa ole sinänsä ulkomaalaislausekkeita.

140 Ibid. s. 265 ja 266.

141 Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Pekka Lämsineva 2006 s. 122–123.

142 EY-tuomioistuin C-21/74 k. 10. Jäsenvaltio päättää kansalaisistaan, mutta EU voi puuttua sen vaikutuksiin EU-oikeuden näkökulmasta. C-85/96 k. 63 unionin kansalaisuus.



Kaivoslain tulkintatilanteessa perusoikeuksien suojan henkilöulottuvuus voisi tulla kyseen perustuslain tulkintatilanteessa suomalaisen yhtiön ulkomaisen omistajan omaisuus- ja suojan suhteesta vastaavaan suomalaisen yhtiön suomalaisen omistajan omaisuuden suojaan. Ulkomainen omistuspohja on kuitenkin toistuvasti ollut esillä kaivosyhtiöitä vastaan tehdyissä muistutuksissa, mielipiteissä ja valituksissa. Asia on periaatteellisesti merkittävä, koska suomalaisten yritysten osakekantoja myydään kokonaisuudessaan ulkomaalaisille ja omistussuhteet voivat muuttua pörssissä niin, että pääosa omistajista olisi ulkomaalaisia.

## 5.2 Vesilain intressivertailua

Edellä kohdassa 4.3 on kuvattu vesilain (587/2011) intressejä. Intressit liittyvät vesilain soveltamisalaan kuuluviin vesitaloushankkeisiin, joiden luvanvaraisuus on tyhjentävästi kuvattu vesilain 3 luvussa. Yleisen ja yksityisen edun arvioinnissa arvioidaan vain hankkeesta saatava välitön hyöty kaivokselle. Vastaavasti vain yleiselle edulle tai yksityiselle välittömästi aiheutuva haitta otetaan huomioon. Sekä yleisiä että yksityisiä haittoja vähennetään velvoitteilla ja maksuilla, jotta korvattavaa haittaa ei aiheutuisi.

### 5.2.1 Sanottava loukkaus yleiselle tai yksityiselle edulle

Lupamenettelyssä selvitetään ensin, loukkaako hanke sanottavasti yleistä tai yksityistä etua. Intressivertailu ei ole tarpeen, jos ei loukkaa eikä yleisille tai yksityisille eduille koidu menetyksiä. Arvioinnissa tarkistetaan, onko luvanhakijalla kaikki hankkeen edellyttämät oikeudet maa- ja vesialueisiin. Menetykseksi yksityiselle edulle luokitellaan, vaikka ojan tai alueen käytöstä päästäisiin sopimukseen. Tästäkin on vesilain sopimusvapauden mukaisena periaatteena poikkeuksena, jos luvanhakija on jo hankkinut tarvittavat alueet itselleen.<sup>143</sup> Pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen toisen vesialueeseen on korkeimman oikeuden mukaan pakkolunastukseen verrattavaa ja aina korvattava, vaikka välittömiä vahinkoja ei aiheutuisi.<sup>144</sup> Lisäksi tarkistetaan, vaikuttaako hanke maa- tai vesialueiden käyttöön tai arvoon.

143 Nykyisen kaivoslain nojalla on haettu vain yksi kaivosaluelunastuslupa. Empiirisen tiedon ja haastattelujen perusteella laajennuksia varten on tehty vapaaehtoisia kiinteistönkauppoja.

144 KHO 18.10.2004 taltio 2590. Verrattavissa kaivoksen kuivatusvesien johtamista varten tarvittavaan käyttöoikeuteen.

## 5.2.2 Ehdoton este

Jos hanke sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua (luvanhakukynnys), tarkistetaan ehdottoman esteen olemassaolo. Onko hankkeen toteuttamiselle ehdoton luvanmyöntämiseste, jota ei voi siis voi sopimuksinkaan ohittaa? Vastaus on, että hanke ei sopimuksista riippumatta saa vaarantaa yleistä terveydentilaa eikä siitä saa aiheutua huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Hanke ei saa huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistussa oikeuskäytännössä tällainen este on siis ollut keran vesilain historian aikana vanhan vesilain voimassa ollessa.<sup>145</sup>

## 5.2.3 Vesilain luontotyypit sekä luonnonsuojelulain luontotyypit ja lajit

Vesilakiin ja luonnonsuojelulakiin on säädetty eräitä poikkeamista edellyttäviä esteitä, joita ei lueta vesitalousnäkökulmasta intresseiksi. Luonnonsuojelulakia sovelletaan erikseen, vesilain luontotyyppisuoja ratkaistaan eri kriteerein. Hanke ei saa vaarantaa vesilain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettua fladaa, kluuvijärveä tai lähettä taikka noroa tai enintään 1 ha lammen tai järven luonnontilaa muualla kuin (entisessä) Lapin läänissä. Hanke ei saa heikentää luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tarkoitettuja luontoarvoja. Tarvittaessa on haettava poikkeusta. Hanke ei saa vaarantaa Natura 2000 -suojelualueverkostoon liitetyn alueen sisällyttämisperusteena olevia luontoarvoja<sup>146</sup> eikä olla kansallisten tai EU:n lajisuojelusäännösten vastainen.

Luonnonsuojelulaissa tarkoitetuilla poikkeuksilla ei välttämättä ole edellytyssuhdetta itseensä vesilupaharkintaan. Asian KHO 7.11.2013 taltio 3507 (KHO:2013:173) mukaan vesiluvassa voidaan asettaa lupamääräyksiä, joissa kielletään luvan saajaa ryhtymästä luvassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ennen kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettu viranomaisen on myöntänyt mahdollisesti tarvittavan poikkeuksen tai vaihtoehtoisesti todennut, ettei poikkeamisen tarvetta ole. Vaikka kansalliset ja EU:n lajisuojelusäännökset eivät ole esteenä tulkinnalle, Natura 2000 -alueella lupaa ei voi myöntää, jos hanke merkittävästi heikentää sisällyttämisperusteena olevia suojeluarvoja.

145 KHO 18.12.2002 taltio 3339 (KHO:2002:86), Vuotos. Ks. myös Erkki Hollo, Oikeustapauskommentti. Lakimies 2/2003 s. 292.

146 Ks. KHO 30.8.2018 taltio 3947 (KHO:2018:121).

## 5.2.4 Intressivertailun lupakynnys

Intressivertailun sisältötekijöitä on kaivoslakiin sisältyvien intressien vertailukohtana tarkastelu kohdassa 4.3.4. Intressivertailutilanteessa lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Tältä osin tarkastellaan vesitalousetuja. Lupa-asiassa arvioidaan poikkeustarve luontotyyppin suojelusta sekä poikkeuksen edellytykset. Jos ne eivät täyty, vesilupaa ei voi myöntää. Mm. monien vedenottohankkeiden vesilupa-asioissa poikkeus on ollut edellytys koko vesitalousluvalle. Vesitalouslupia on myönnetty myös määräaikaisena, jolloin määräaikana selvitetään vedenoton vaikutukset lähteen suojeluarvoihin. Poikkeustarve voi syntyä vesitalousluvan tarpeesta riippumatta esimerkiksi kaivoshankkeen yhteydessä.

## 5.2.5 Intressivertailun hyödyt ja menetykset yleiseltä kannalta

Hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta.<sup>147</sup> Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Yleiseltä kannalta hyötyjä ja menetyksiä ei ole sidottu niiden välittömyyteen. Kyse on hyötyjen kollisiotilanteesta, jossa vastahyöty (edulle aiheutuva haitta) väistyy hankkeen hyödyn ollessa huomattava siihen verrattuna. Vastahyödyistä ei ole säädetty tarkkarajaisesti VL 3:6–7:ssä. Hankkeen hyödyt sekä menetykset yleiselle ja yksityiselle edulle on esitettävä hakemuksessa kiinteistö- ja henkilökohtaisesti eriteltyinä vesitalousasetuksen (1560/2011) mukaisesti. Intressien sisältö on muotoutunut tapauskohtaisessa viranomais- ja oikeuskäytännössä. Yleisissä viranomaisohjeissakaan ole lueteltu intressejä, ei myöskään erillisissä aluehallintovirastoissa. Intressejä ei toisaalta ole rajattu, kunhan niillä on välitön vesitaloudellinen yhteys. Perinteisten hyötyjen ja hyödyille kohdistuvien menetysten (haittojen) ohella intresseinä otetaan huomioon kaavoitus ja vesienhoito.

Kaivosaluelunastuslupa viittaa hankkeesta yleiselle edulle saataviin hyötyihin, vaikka vesilain arviointi onkin suppeammin rajattu vesitaloushankkeeseen. Kaivoksen kuivatusjärjestelmästä, ojituksista, patoamisista tms. kaivokselle ja rikastukselle saatava hyöty otetaan huomioon, mutta ei laajemmin yhteiskunnallisia hyötyjä. Menetykset yleiseltä kannalta arvioidaan vesitaloushankkeen mittakaavassa. Menetysten arviointiin ei sisälly vesitaloudellisia vaikutuksia laajempi kuntataloudellinen tarkastelu, joskin se voi tulla otetuksi huomioon kaavan välityksellä.

<sup>147</sup> Ks. Hollo J. Erkki, Vesioikeus, Keuruu 2021. s. 173: yleisen ja yksityisen hyödyn tai menetyksen ero ei ole aina selvä, koska yleinen hyöty saattaa heijastaa myönteisiä vaikutuksia myös yksityisille tahoille.

### 5.2.6 Intressivertailun yksityiset hyödyt ja menetykset

Vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta *välittömästi* saatava muu etu. Yksityisenä menetyksenä otetaan huomioon käyttö- tai lunastusoikeudet, hankkeen totuttamiseksi erikseen asianosaisten kanssa sovitut kustannukset vahingoista ja käyttöoikeuksista ja hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset sekä muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle ja vesilaissa tarkoitettulle ojituksen passiiviosakkaalle aiheutuvat menetykset.

Kaivoksen vesitalousluvassa yksityiselle saatavia hyötyjä arvioidaan paljolti samasta lähtökohdasta kuin yleiselle edulle koituvia hyötyjä. Valtion luovuttua kaivostoiminnasta painopiste on uudessa kaivoslaissa siirtynyt yksityisten etujen puolelle, kun vanhassa kaivoslaissa kaivoshanke oli aina yleisen edun mukaista. Tämä heijastui käytännössä myös vesilupapäätöksiin, jonka voi todentaa runsaasta vesioikeuksien, vesiylioikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä. Nykyisen kaivoslain nojalla yleinen etu lupaharkinnassa ei ole itsestään selvää. Yleisen edun mukaisuuden arviointia vesilupa-asiaassa helpottaa, jos hankkeelle on jo myönnetty kaivoslupa.

Yksityiset menetykset kategorisesti ovat niitä, joita kaivoksen vesitalousluvan mukaisista toimenpiteistä voi aiheutua. Kaivospiiriin tai kaivosalueeseen sisältyvät yleensä jo tarvittavat käyttöoikeudet, samoin apualueisiin. Kun mm. oja kulkee kaivospiirin rajojen ulkopuolella, tarvitaan kuitenkin käyttöoikeus vesilain nojalla täydentämään kaivoslain käyttöoikeuksia. Näitä täydennetään nykyäänkin vesiluvissa. Käyttöoikeus voi olla esim. 90 %:sti kaivospiirin sisäinen, mutta ylittää rajan useissa kohdissa. Vesiluvissa käyttöoikeus on katsottu yleisen tarpeen mukaiseksi myös kaivospiirin ulkopuolella. Kaivosoikeus ja apualue ovat luoneet yleisen tarpeen olettaman myös vesilupa-asian vesitaloustarkastelussa, mikä tuli esiin myös kaivoksen vesilupa-asioita käsittelevän virkamiehen haastattelussa.

### 5.2.7 Kaavoituksen merkitys vesilain intressivertailussa

Lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava sekä se, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Hanke ei saa merkittävästi vaikeuttaa tulevan kaavan laatimista. Kaava otetaan huomioon intressivertailussa sekä hyödyn että haitan arvioinnissa.<sup>148</sup> Kaavan vastaisuus poistaa hankkeen

148 Ratkaisussa KHO 3.10.2016 taltio 4159 (KHO:2016:142) satamahanke ei ollut yleiskaavan mukainen. Hankkeesta saatavaa hyötyä ei voitu pitää vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla huomattavana aiheutuviin menetyksiin verrattuna. Hanke vaikeutti tulevaa kaavoitusta.

yleisiä hyötyjä ja muodostuu vastapuolelle hyödyn menetykseksi. Vain hankkeen yksityinen hyöty jäisi jäljelle. Hankkeen ollessa kaavan mukainen se otetaan huomioon vastavasti hyötynä yleiseltä kannalta. Hankkeella voi toisaalta olla välitön rahassa mitattava hyöty, vaikka se ei olisi aivan kaavan mukainen. Kaavoitus ei ole edellytys vesiluvulle, toisin kuin kaivosluvulle ja usein myös ympäristöluvulle.

## 5.2.8 Vesienhoito ja merenhoito intressivertailussa

Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesilain intressivertailussa otetaan siis huomioon pintaveden ekologisen tilan osatekijät ja jos pintavesimuodostuman tila heikentyisi, se Suomen vesienhoitolainsäädännön mukaisesti tulkittuna voisi johtaa EU-oikeuden mukaisesti intressivertailussa lupahakemuksen hylkäämiseen. Sama koskee pohjaveden hyvää tilaa (määrällinen ja kemiallinen tila). Käytännössä se intressien vertailun sijaan olisi ehdoton este, jos valtioneuvoston hyväksymä kuusivuotinen vesienhoitosuunnitelma ei sisältäisi poikkeusta.

Vaikka pintavesimuodostuman tila ei hankkeen johdosta heikentyisi poikkeusta edellyttävällä tavalla, intressivertailussa otetaan huomioon hankkeesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset vesien tilaan muun ohella vesienhoitosuunnitelmassa vesimuodostuman tilasta esitetyn ympäristötavoitteen ja ekologisen tilan osatekijöiden kannalta.<sup>149</sup> Ekologiset tekijät<sup>150</sup>, vedenlaatumit<sup>151</sup> jne. sekä kokonaistietoisuus vesien tilaan vaikuttavasta haja- ja pistekuormituksesta ovat numeerisina tosiseikkoina tulleet korvaamaan mm. vesien virkistyskäyttöön aiemmin sisältyneitä arvioperusteisia ja epätarkkoja vahinkoalueluokituksia. Virkistyskäyttöarvon ohella arvioidaan täsmällisiin kriteereihin perustuen vesimuodostuman merkitystä luonnonvarapalveluille, jonka osa myös vesialueen, rannan tms. virkistyskäyttöarvo on.

149 KHO 22.5.2017 taltio 2367 (KHO:2017:87).

150 Ekologisen tilan määrittämisessä mm. hydrologismorfologinen muuttuneisuus, fysikaaliskemialliset tekijät (ravinnetaso, pH ja happitilanne) sekä biologiset tekijät (mm. pohjaeläimet ja kalat).

151 Direktiivit 2008/105/EY ja 2013/39/EU, valtioneuvoston asetus 1022/2006. Uimaveden laadusta direktiivi 2006/7/EY ja valtioneuvoston asetukset 177/2008 ja 354/2008. Juomavedestä direktiivi 98/83/EY ja valtioneuvoston asetukset 1352/2015 ja 401/2001. Ruokakaloista ks. kehysasetus (ETY) N:o 315/93 ja komission asetus (EY) N:o 1881/2006 sekä raportoinnista kuluttajille asetus (EU) N:o 1169/2011.

Pintavesien hyvään tilaan liittyvä poikkeustarve ei liity kaivoslain soveltamisalaan eikä sellaisenaan sitä edeltävään kansalliseen kaavoitukseen, jossa voidaan ottaa huomioon vaikutuksia laajasti. Myös pohjaveden hyvän tilan tavoitteeseen on mahdollista hakea poikkeusta. Kaivostoiminta ei juuri vaikuta pohjavesialueisiin vaan kallioporakaivoihin. Poikkeustarpeita tarkastellaan vesi- ja ympäristölupahakemusten yhteydessä, mutta lupaviranomaisen sijaan poikkeukselle pitää saada valtioneuvoston hyväksyntä.

### 5.2.9 Oikeuskäytäntöä

Asiassa KHO 12.3.2019 taltio 855 (KHO:2019:37) maalämpöpumppua koskeva lupahakemus hylättiin, koska hanke olisi vaarantanut pohjaveden antoisuuden ja laadun. Hyötyinä otettiin huomioon energiakustannusten säästö, mutta ei öljylämmityksen korvaamista maalämmöllä pohjavesialueella. Pohjaveden vaarantamisperusteita vastaan toiminnanharjoittajan on lähes mahdotonta argumentoida näyttötaakan vuoksi. Hylkäävä ratkaisu on lainsoveltajalle turvallinen, koska laajennetut selvitykset voivat osoittaa vain alkupeäraisten selvitysten puutteellisuuden, ei riskiarvion virhettä.

Ratkaisussa KHO 24.3.2021 taltio 126 (KHO:2021:34) katsottiin laajentuneiden selvitysten perusteella, ettei huoltoasemasta ollut vaaraa pohjaveden otolle.<sup>152</sup> Ratkaisu on periaatteellisella tasolla merkittävä, koska siinä annettiin merkitystä lisäselvityksille ja niiden osoittamille tosiseikoille ohi valvontaviranomaisen viralliskannan sekä KHO:n aikaisemman kannan. Taustalla oli myös epäonnistunut yritys saada ELY-keskus muuttamaan pohjavesialuerajausta. Kaivoslain soveltamisalalla pohjavesialueita on liittynyt lähinnä malminetsintään. Kaivostoiminta voi normaalisti vaikuttaa lähinnä porakaivoihin, jolloin sitä käsitellään vesi- tai ympäristölupamenettelyissä vaikutusperusteesta riippuen.

Asiassa KHO 30.12.2015 taltio 3879 oli kyse siltayhteyden yksityisestä edusta ja yleisistä haitoista. Hankkeesta saatavaa hyötyä ei voitu pitää hankkeesta johtuvan yleiselle edulle aiheutuvaan haittaan verrattuna huomattavana. Hankkeesta aiheutui haitallisia vaikutuksia vesiympäristöön, meri- ja saaristomaisemaan, veneiden kulkuun, luonnonkauneuteen sekä ympäristön viihtyisyyteen. Hankkeesta saatavaa hyötyä ei voitu pitää hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvaan haittaan verrattuna huomattavana.

Samankaltainen tilanne oli mm. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 23.10.2015 nro 17/0282/2, jossa kumottiin aluehallintoviraston päätös siltä osin kuin se koski pengertien rakentamista saareen. Oikeusohjeena on mahdollisesti ollut niin ikään pengertietä

<sup>152</sup> Todellinen virtausuunta oli pois päin ottamosta. Ratkaisuselosteessa viitattiin vuosikirjaratkaisuihin KHO 2010:28, KHO 2011:37, KHO 2015:45, KHO 2020:13 ja KHO 2020:14.

koskeva ratkaisu KHO 15.6.2015 taltio 1644, jossa hankkeesta oli yleiseltä kannalta vähän etuja ja vähän haittoja, mutta etuja ei voitu pitää huomattavina (äänestys 5–2). Intressivertailu oli lupamenettelyssä jäänyt suorittamatta ja päätös tuli siksikin kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi, mutta KHO otti asian välittömästi ratkaistavakseen. Eriävässä mielipiteessä yhdenkin saarella olevan kiinteistön kulkuyhteyttä pidettiin yleiseltä kannalta tärkeänä. Vesilain toistaiseksi voimassa olleeksi nimetyssä valvontaohjeessa<sup>153</sup> (s. 5) arvioitiin mm. vaarantamiskiellon laajuutta ja lausuttiin yleisen ja yksityisen edun erosta seuraavaa:

*”Laissa ei ole täsmällisesti määritelty yleisen ja yksityisen edun käsitteitä, joten ne on ratkaistava tapauskohtaisesti. Kun kyseessä on esim. yhden tai kahden talouden vedenhankintaintressi, voitaneen asia todennäköisesti laskea kuuluvaksi yksityisen edun piiriin.”*

### 5.3 Lunastuslain intressivertailua

Perustuslain 15.2 §:n rajoituslauseke antaa oikeuden puuttua omaisuuden suojaan säättämällä laissa pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Lunastuslain (603/1977) 3 §:ssä säädetään, että lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus ja vastaavasti rajoittaa pysyvästi tai määrajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta sekä lakauttaa erityinen oikeus.

Lunastuslain 4 § sisältää intressivertailua:

*”Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.*

*Lunastuksen hakija voi olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, joka osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettavan selvityksen siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen.*

*Erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty.”*

153 Vesilain (264/61, muut. 467/87) mukaisten pohjaveden muuttamiskiellon (VL 1:18) ja pilaamiskiellon (VL 1:22) valvonta. Vesi- ja ympäristöhallitus. Valvontaohje nro 59, 17.10.1989.

### 5.3.1 Yleistä tarvetta vastaava intressi

#### Yleinen tarve intressivertailussa

Ensin arvioidaan perustuslaissa ja lunastuslaissa vaaditun yleisen tarpeen olemassaolo. Kumotussa kaivoslaissa kaivosmineraalien hyödyntäminen katsottiin aina olevan yleisen edun mukaista.<sup>154</sup> Se koskee julkisyhteisöjä ja yksityisoikeudellisia yhteisöjä sekä suoraan perustuslakiin liittyvänä erityisiä lunastusperusteita. Ns. yleisehkö tarve (L 168/1928) ei riitä kaivoslaissa viitatus lunastuslain mukaiseen lunastukseen. Intressinä arvioidaan, onko kyse yleisestä tarpeesta. Yleisen tarpeen olemassaolo arvioidaan kaivoslain tavoitteista. Pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen (toistaiseksi) kaivosalueeseen edellyttää valtioneuvoston myöntämää kaivosaluelunastuslupaa (KaivosL 20 §). Rajoitettu käyttö- tai muu oikeus kaivoksen apualueeseen voidaan myöntää kaivosluvan myöntämisen yhteydessä (KaivosL 49.2 §), mikä perustuslain omaisuuden suojan ja lunastuslain soveltamisalan näkökulmasta on mielenkiintoinen ratkaisu.

Kaivoslain 49 §:ssä säädetään mm., että kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää, jos kaivoshanke kaivoslain 19 §:n teknisluonteisten vaatimusten täyttämisen lisäksi on yleisen tarpeen vaatima.<sup>155</sup> Sen sijaan muiden oikeuksien poissuljenta ei voi pitää edellytyksenä vaan pienempikin omaisuudensuojan rajoitus esimerkiksi apualueella edellyttäisi yleistä tarvetta.<sup>156</sup> Rajoitettu käyttöoikeus apualueeseen on kuitenkin siirretty jo kaivosluvassa ratkaistavaksi, vaikka perustuslain omaisuudensuoja ei rajoitu poissulkevaan käyttöoikeuteen. Omistusoikeus voi olla mm. suojelurajoituksin tyhjennetty omistajan käyttövapauksista ja rajoitettu käyttöoikeus vastaavasti omaisuutena arvokkaampi. Perustuslakivaliokunta ei ole puuttunut tähän. Perusteluissa yleinen tarve rinnastuu yleiseen etuun ja toisessa perustelukohdassa yleinen tarve edellyttäisi enemmän kuin yleinen etu, sen liityessä välttämättömän asian hoitamiseen tai epäkohdan poistamiseen. Kaivoshanke ei ole aina yhteiskunnallinen välttämättömyys. Yleistä etua voidaan arvioida paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta näkökulmasta.<sup>157</sup> Sama koskee yleistä tarvetta.

Arviointiin ei ole sisällynyt esimerkiksi sitä, onko maassa liikaa tiettytyyppisiä kaivoksia, kuinka kriittiseksi mineraali luokitellaan tai olisiko malmi louhittavissa jostain muusta

154 HE 273/2009 vp, s. 42.

155 Myös Norjan kaivoslaissa (mineralloven, kapittel 7) on muuten säännöksiä (pakko) lunastuksesta kaivostoiminnan yhteydessä. Myös Norjan maankäyttö- ja rakennuslain (plan- og bygningsloven 1985) eräissä tapauksissa pakkolunastus on mahdollinen kaivostoiminnan yhteydessä.

156 HE 273/29009 vp, s. 105: "Koska kaivosalueen käyttöoikeuden lunastus on muut oikeudet poissulkeva käyttöoikeus, on yleisen tarpeen vaatimus perustuslain turvaaman omaisuuden suojan rajoittamisen kannalta välttämätön."

157 Ibid. s. 105–106.



paikasta pienemmällä sivukivimäärällä. Sitäkään ei ole arvioitu, onko yleinen tarve tai siihen liittyvä hyödyntämiskelpoisuus olemassa tietyllä malmin maailmanmarkkinahinnalla suhteessa kaivoksen tuotantokustannuksiin.

### Esiintymän hyödyntämiskelpoisuus intressivertailussa

Kaivosluvan edellytyksissä on jo malminetsintäluvan tarkoitusta vastaavien malminetsintätutkimusten mukaisesti tarkastettu ”tarpeellisen ja luotettavan selvityksen” perusteella, onko esiintymä ”kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan” hyödyntämiskelpoinen. Se ei sisälly enää kaivosaluelunastuslupaun.

Hyödyntämiskelpoisuus sisältää joustoa. Sen arviointiin sisältyy tieto hyödynnettävien kaivosmineraalien maailmanmarkkinahintojen vaihtelusta sekä ennuste malmivarannosta. Arviointiin sisältyy aina runsaasti epävarmuutta, sillä kaivostoiminnan aikana tehdään lisätutkimuksia ja hintojen vaihtelut vaikuttavat esiintymien hyödyntämiskelpoisuuteen. Hyödyntämiskelpoisuutta kaivosluvan myöntämishetkellä ei kuitenkaan arvioida uudelleen lunastuksen yhteydessä, vaikka kaivosaluelunastusluvassa yksityisen on esitettävä tulevasta käytöstä luotettava selvitys.

### Paikallis- ja aluetalousvaikutukset intressivertailussa

Kaivoslain 49.1 §:n käyttöoikeusharkinnassa yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. Malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa on tarkasteltu esteitä ja haittoja laajasti, mutta ei vielä hyötyjä, jotka otetaan huomioon vasta kaivosluvan jälkeisessä vaiheessa.

Paikallistaloudelliset vaikutukset on tässä vaiheessa otettu huomioon myös maakunta- ja kuntakaavoissa. Aluetaloudelliset vaikutukset on ymmärrettävä laajasti niin, että ne koittavat myös maakuntaa laajempaa aluetaloutta eli arvoketjuja valtakunnan muidenkin ”aluetalouksien” tasoilla. Tätä tukevat myös kaivoslain 49 §:n perustelut. Rikasteen vienti suoraan ulkomaille rajoittaa vaikutuksia paikallis- ja aluetalouden tasolle, tosin vaikutukset näkyvät viennissä ja kauppataaseissa. Jalostusasteen kasvu Suomessa lisää hankkeen aluetaloudellisia ja valtakunnallisia hyötyjä. Nykyisen kaivoslain voimassaollessa lainkohtaa on sovellettu vain kerran eikä asiaa ole laajemmin tulkittu.

### Työllisyysvaikutukset intressivertailussa

Kaivoslain 49.1 §:n käyttöoikeusharkinnassa yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti myös työllisyysvaikutusten perusteella. Työllisyysvaikutukset liittyvät kaivoksen sekä kaivosalueella sijaitsevan rikastamon tuottamaan välittömään ja välilliseen työllisyyteen.

Välittömään työllisyyteen liittyvät kaivoksen urakkasopimukset. Yleensä toiminta on ulkoistettu tiettyjä keskeisiä johto- ja asiantuntijatehtäviä lukuun ottamatta. Pääurakoitsija ja aliurakoitsijat sekä sivu-urakoitsijat hoitavat kaivoksen päivittäistä toimintaa kaivosyhtiön asiantuntijoiden apuna. Pääurakoitsija myös valvoo toimintaa. Näihin liittyvät louhinta, maanrakennustyöt, kuljetusurakat, sähköurakat jne. Yhtiöt ovat suomalaisia. Kaivosyhtiö ulkoistaa näytteiden analysointia, ympäristövalvontaa, luonto-, ympäristö- ja YVA-selvityksiä, lupahakemuksia, kaavoituspalveluita, oikeudellisia palveluita jne., joista syntyy välittömiä työllisyysvaikutuksia.

Alueen rakennus-, ravintola-, hotelli- ja majoitustoiminta virkistyy, josta aiheutuu välillisiä työllisyysvaikutuksia. Kunnallisverotulojen kasvu parantaa kuntataloutta ja lisää työllisyyttä. Välillisiä työllisyysvaikutuksia syntyy jatkojalostuksessa. Rikastus kaivosalueella luetaan kaivoksen välittömiin työllisyysvaikutuksiin, kaivosalueen ulkopuolisten arvoketjujen työllisyysvaikutukset ovat välillisiä.

### Yhteiskunnan raaka-ainehuolto

Kaivoslain 49.1 §:n käyttöoikeusharkinnassa yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti myös yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. Lainkohdan soveltamisesta ei ole kokemusta. Huoltovarmuuslain (1390/1992) 2 §:n nojalla on kaikissa oloissa luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Tuotannon ohjaaminen koskee myös kaivostuotantoa ja huoltovarmuus myös valmiuslaissa (1552/2011) mainittuja luonnonvaratuotteita. Valmiuslaki ei mahdollista kaivoskivennäisten määräämistä valtiolle, mutta se mahdollistaa teollisuustuotannon säännöstelyn sekä viennin luvanvaraisuuden ja kieltämisen. Huoltovarmuuslain nojalla voidaan kehittää valtion varmuusvarastoja.

EU:lla ja Suomella on luettelot kriittisistä mineraaleista. WTO:n säännösten tulkinnan perusteella jo louhitun mineraalin viennin kieltäminen vain mineraalin kriittisyyden perusteella olisi kyseenalaista. Myös SEUT 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. SEUT 36 nojalla se ei koske yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta perusteltuja kieltoja tai rajoituksia ("*...justified on grounds of ... public policy or public security...*", "*... grundas på hänsyn till ... allmän ordning eller allmän säkerhet...*", "*... aus Gründen der öffentlichen ... Ordnung und Sicherheit...*"). Kuten muidenkin neljän vapauden liikkuvuudesta tehtävät poikkeukset yleisen turvallisuuden perusteella, poikkeuksella on oltava liityntä perinteiseen kansallisen suvereniteetin ytimeen, jossa valtiolla on ensisijainen vastuu alueensa ja kansalaistensa suojelemisesta. SEUT 36 tulkintaan voi vedota myös suhteessa WTO-sääntelyyn.

Yleinen turvallisuus voidaan englannista, ruotsista ja saksasta kääntää myös ”julkiseksi turvallisuudeksi”. Valmiuslaki ja huoltovarmuuslaki epäilemättä ovat toistaiseksi yleisen (julkisen) turvallisuuden ytimessä, joka mahdollistaa kieltoja tai rajoituksia. Ratkaisussa C-72/83<sup>158</sup> tulkittiin silloista sopimusta (poikkeus myös 36 artiklassa) niin, että öljytuotteiden maahantuojoille voitiin asetuksella säätää velvollisuus ostaa valtion öljytuotteita (verrattavissa määrälliseen tuonnin rajoitukseen). Perustelut tukivat muutoinkin sitä, että valtio voisi asettaa rajoituksia myös kaivosmineraalien viennille ja sisällyttää vieläpä taloudellisia tavoitteita rajoituksiin. Tuomion kohdassa 36 esitettiin velvoitteet tällaisen lainsäädännön perustelemisselle:

*”Edelleen, 36 artiklaa sovellettaessa on huomattava, että tarkastelun kohteena oleva lainsäädäntö on voitava perustella sellaisilla objektiivisilla olosuhteilla, jotka vastaavat yleisen turvallisuuden vaatimuksia. Jos tämä lainsäädäntö voidaan näin perustella, se että kyseisellä lainsäädännöllä voidaan saavuttaa yleistä turvallisuutta koskevien tavoitteiden ohella muita, jäsenvaltion mahdollisesti tavoittelemaa taloudellisia tavoitteita, ei voi estää 36 artiklan soveltamista.”*

EY/EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat voimassa olevaa oikeutta. Kaivoslain raaka-ainehuoltointressin perusteella voisi olla merkitystä kriittisten mineraalien käyttämisellä osittain myös varmuusvarastojen kerryttämiseen valtiontaloudelle kohtuullista kustannusten korvausta vastaan (alle liiketoimintahinnan). Raaka-ainehuolto pitää sisällään myös väljalosteet jatkojalostuksen tai lopputuotteiden raaka-aineina. Nykyään kaivosluvassa ei tarkastella asiaa eikä ilmeisesti ole tarkasteltu ainoassa kaivosaluelunastusluvassa. Kummasakaan luvassa ei ainakaan voida nykyään määrätä asiasta mitään.

Kaivosaluelunastusluvassa ei voi antaa asiasta määräyksiä, joten ”raaka-ainehuollon turvaamisen” kriittisine mineraaleineen voisi intressinä ja sen turvaavina määräyksinä varmistaa jo kaivosluvan yhteydessä, mahdollisesti kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan jonkinlaisessa yhdistetyssä käsittelyssä, jossa vesilupamenettelyn tapaan lunastettavat käyttöoikeudet käsiteltäisiin samassa päätöksessä ja arvioitaisiin haittoina. Vasta silloin hyödyt ja haitat arvioitaisiin kokonaisuutena samanaikaisesti ja samalla tasolla. Tällaiselle kansalliselle sääntelylle ei vaikuttaisi olevan estettä.

---

158 Asia C-72/83 *Campus Oil Limited ym. v. Minister for Industry and Energy* (Teollisuus- ja energiaministeri), Irlanti ym., tuomio 10.7.1984. Ratkaisu oli vastoin komission kantaa.

### 5.3.2 Vaihtoehtoedellytys

Toimeenpanoedellytysten lause ”jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla” edellyttää ensinnäkin, ettei oikeutta alueeseen saada vapaaehtoisesti sopimalla. Lunastus on viimesijainen. Lisäksi lause tarkoittaa ns. haitattomuusperiaatteen mukaisesti, ettei lunastuksen tarkoitusta saavutettaisi jollain haitattommalla vaihtoehdolla. Tämä on varsinaista intressivertailua edeltävä lähtökohta, niin että arvioitavaksi tulee vain vaikutuksiltaan minimoitu vaihtoehto.

Kaivosyhtiö yrittää yleensä ostaa alueet itselleen ja tekee esisopimuksia. Toisin kuin nauhamaisissa hankkeissa, kaivoksen sijainti on ainoa vaihtoehto. Vaihtoehtoina voidaan tarkastella avolouhosta ja maanalaista kaivosta, avolouhoksen välttämättömyyttä laajuutta, sivukivikasojen, rikastusaltaiden ja apualueen toimintojen sijaintia tms. Näin etsitään lunastuksen tarkoituksen toteuttava haitattomin vaihtoehto. Voidaan myös sanoa, että optimoidaan ainoa vaihtoehto haitattomimmiksi osiksi.

Kaivoslain 49 §:ssä säädetään myös, että kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää, jos kaivosalue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset kaivosalueelle ja kaivoksen apualueelle. Kaivosalueen suuruus on sidottu esiintymän laatuun ja laajuuteen. Apualue on sidottu kaivostoiminnan kannalta välttämättömiin viereisiin teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohdot, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten tarvittaviin alueisiin. Kaivosalueen ja apualueen sijainti on suunniteltava niin, ettei niistä aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Koska kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön pitää olla selvitetty oikeusvaikutteisessa kaavassa jo kaivosluvan edellytyksenä, kaivosaluelunastusluvassa ei ole mahdollista suuremmin poiketa jo ilmenevistä ratkaisuksista. Kaivoslain 49.3 §:n mukaan kaivosaluelunastusluvan harkinnassa on silti otettava huomioon, mitä 47 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kaivosalueesta ja kaivoksen apualueesta kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Arvio on osin päällekkäinen.

Myös ympäristönsuojelulain (527/2014) 11 §:ssä on sijoituspaikan valintaa koskevia säännöksiä, jotka voisivat vaikuttaa mm. rikastushiekka-altaan sijoittamispaikkaan, sivukivikasojen sijaintiin kaivoksen jätevesien johtamiseen tms. Vaikka kaivoslain soveltamisala poikkeaa ympäristönsuojelulain soveltamisalasta, kaivoslupa-asiassa kuitenkin kuullaan ympäristövaikutusten ilmenemisaluetta ELY-keskusta, samoin kaivosaluelunastuslupa-asiassa kuullaan ELY-keskusta (kaivoslain 37 §).

### 5.3.3 Lisävaatimukset yksityisoikeudelliselle yhteisölle

Kyseessä on yhteisömuotoon liittyvä vaatimus riippumatta siitä, omistavatko valtio tai kunta, yritykset vai yksityishenkilöt yhteisön osakkeet. Yksityisoikeudellisen yhteisön on osoitettava yleisen tarpeen vaativan lunastusta. Oikeuskäytännön perusteella yleinen tarve voi myös "ilmetä" ilman laajempia perusteluita. Kaivosyhtiö toimii kilpailulla markkinoilla, mutta kaivosoikeuden perusteella sillä on mm. sähkömarkkinalain verkonhaltijoihin rinnastettava kaivoslain etusijan mukainen yksinoikeus alueeseen. Osoittaminen koskee samoja yleisen tarpeen vaatimuksia, joiden perusteet on selostettu edellä. Lainkohta herättää *contrario* kysymyksen, miksi julkisoikeudellisen yhteisön ei olisi osoitettava yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja onko lunastusta vastustavan "yleisen tarpeen olettaman" kumoamiseksi osoitettava, ettei julkisyhteisön lunastuksessa yleinen tarve vaatisi lunastusta.

Yksityisoikeudellisen yhteisön on esitettävä luotettava selvitys siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen. Kaivostoiminnassa "aiottu tarkoitus" on "lunastuksen tarkoitus" eli maanpäällisen hallinnan saaminen kaivosalueelle (aiemmin käyttöalue) ja apualueelle. Oikeus esiintymän hyödyntämiseen on saatu kaivosluvalla ja ennen lunastuslupahakemuksen ratkaisemista. Suomessa on ollut voimassa lunastettuja kaivospiirejä, joilla toimintaa ei ole aloitettu (mm. Kuusamo).

"Luotettava selvitys" -määritelmä edellyttäisi sen arvioimista, milloin selvitys ei olisi luotettava. Jos esiintymä on taloudellisesti hyödyntämiskelpoinen (kaivosluvassa tarkastettu) ja hankkeelle haettu oman tai vieraan pääoman rahoitusta, kaivosalue on kaavoitettu, lunastettavista alueista tehty ostotarjoukset, YVA-menettely odottaa perusteltua päätelmää ja kaivostoiminnan edellyttämien muiden lupien hakemukset on pantu vireille, ei muuta luotettava selvitystä voine vaatia.

"Tullaan käyttämään" mahdollistaa pitemmänkin aikajanan tarkastelun. Kaavapäätös on jo lainvoimainen ja YVA-selostus yleensä laadittu, muut lupapäätösaasiat ovat vireillä tai tulossa vireille. Yleensä kaivostoimituksen lisäksi odotetaan ainakin tarvittavien ympäristö- ja vesilupien lainvoimaistumista ennen kaivoksen lopullisen investointipäätöksen tekemistä. Aikajana tässä vaiheessa on yleensä 2–5 vuotta, mutta "tullaan käyttämään" ei ole rajoitettu täsmälliseen aikajanaan.

Lainkohtaa perusteltiin niin, että myös yksityisoikeudellisen yhteisön kaivoshanke voi olla yleisen tarpeen vaatima, mutta hankkeen taustalla tulee olla yhteiskunnan tehtävä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain 15 §:n yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 28/2000 vp ja 49/2002 vp).<sup>159</sup> Yhteiskunnan tehtävää on mahdollista vahvistaa kytkemällä se valtion raaka-ainehuoltoon.

---

159 Ibid. s. 106.

### 5.3.4 Yleiselle edulle saatavan hyödyn vertailu yksityiselle edulle koituvaan haittaan

Jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty, niin kaivosalueunastuslupaa ei myönnetä. Mm. vesilain mukaisessa intressivertailussa yleiselle edulle saatava hyöty tai haitta ylittää poikkeuksetta yksityiselle edulle saatavan hyödyn tai sille aiheutuvan haitan. Aina ei ole selvää, onko kyse yksityisen vai yleisen edun hyödystä tai haitasta.

Lunastettavan käyttöoikeuden yhteydessä rajoitetaan kaivoksen elinkaaren kestäväksi ajaksi toistaiseksi maanomistajan oikeutta käyttää ja vallita kiinteää omaisuutta, joskus harvemmin myös rasiustodistuksesta ilmenevää tai kirjaamatonta muuta erityistä oikeutta. Maanomistajan oikeutta ei siis lunastuslakiin kirjoitetulla tavalla ”pysyvästi tai määrääjäksi”.

Kaivosluvassa tarkastetaan estekynnyksenä, ettei kaivostoiminta mm. olennaisesti heikennä saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja, kolttien mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuta erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Kaivosalueunastuslupa-asiaa ei ole tarpeen käsitellä uudelleen lunastuslupakynnyksenä, mutta elinkeinoille mahdollisesti aiheutuvista menetyksistä määrätään korvauksia lunastustoimituksessa, jos niistä ei sovita.

### 5.3.5 Oikeuskäytäntöä yleisen tarpeen arvioinnista

Ratkaisussa KHO 14.5.2019 taltio 2152 arvioitiin yleinen tarve (sähkökäyttö, yleiskaava, lausunnot), tehtiin vaihtoehtotarkastelu (reitti, maakaapeli) ja suoritettiin intressivertailu. Hankkeesta aiheutui haittaa yhdelle tilalle ja yleisemmin maisemahaittaa. Asiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta ei ollut suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty eikä lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettua intressivertailua ollut tarpeen esittää tarkemmin kuin lunastuslupahakemuksesta ja asiaan liittyvistä muista asiakirjoista oli hyödyistä ja haitoista pääteltävissä. Intressivertailu oli enemmän implisiittistä ja asiakirjoista ilmenevää.

Asiassa KHO 14.11.2019 (KHO:2019:143) lunastuslupa MRL 99.3 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen lunastuslain 4.3 §:n nojalla ei ollut lainvastainen sillä perusteella, ettei ympäristöministeriö perustellut yleistä tarvetta. Riitti, että yleinen tarve ilmeni yleiskaavassa osoitetuista aluevarauksista. Intressejä ei sinänsä verrattu, mikä ei ole välttämätöntä myöskään kaavoituksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan yhteydessä (KHO 15.9.2016 taltio 3829).

Mahdollisesti perinteisissä lunastuksissa taustalla oli yleisen tarpeen oletta ja valittajilla käännetty todistustaakka. Päätöksen perusteluvollisuuteen sen ei pitäisi vaikuttaa, kun asiaan on laillisuusvalituksessa suoraan vedottu. Toki em. tapauksissa molempiin lunastuksiin liittyy suoraan lakisääteisiä velvoitteita (kantaverkonhaltijan velvoitteet, kaavoittajalle säädetyt velvoitteet), joista intressi muodostuu. Ne eivät siten yleisen tarpeen näkökulmasta ole vapaaehtoisia hankkeita samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisten henkilöiden tällaiseen velvoitteeseen liittymättömät ja vain laissa sallittuun toimintaan ja siihen liittyen yleiseksi tarpeeksi tunnustettuun toimintaan liittyvät lunastukset.

Kaavalunastuksissa voidaan olla ajoittain kilpailuoikeuden rajapinnoilla, mikäli alue lunastetaan pois yhdeltä ja luovutetaan toiselle samalla kilpailulla markkinalla. Käypä arvokin voi olla ongelma, jos lunastettava alue on tuotantoketjun, asiakaspiirin tai muuten kilpailun kannalta tärkeä yritykselle. Em. tapaus ei muodollisesti liittynyt kuitenkaan kilpailuoikeuteen vaan yleisen tarpeen sijaan lunastuksen toimeenpanoedellytysten vaihtoehtoedellytykseen. Lähtökohtaisesti MRL 99.3 § soveltuisi myös kunnan lunastuksiin teollisuuden suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen aluevarauksen ilmentäessä yleistä tarvetta, mutta sellaiseen sitä ei ole sovellettu. Kaivosalueen kaavoitus ei sinänsä ole kunnan suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä vaan perustuu kaivosluvan hakijan suunnitelmiin.

## 5.4 Kaavoituksen intressiharkinta

### 5.4.1 Kunnan oikeus päättää alueensa maankäytöstä

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, jonka yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 10 §:n nojalla valtiovarainministeriö (VM) huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kaivoslain 47 §:n nojalla kaivoksen pitää perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan.<sup>160</sup> Itsehallintoa heijastavan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunta päättää alueensa maankäytöstä.

### 5.4.2 Kaivoksen YVA ja kaavoitus

Malminetsinnän osoittaessa esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden niiden aikana voidaan käynnistää YVA-menettely ja kaavoitus. MRL 9.3 §:n mukaan YVA-velvollisen hankkeen

<sup>160</sup> Toistaiseksi asiaa voidaan myös muutoin selvittää yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen, mutta uusi kaivos tai merkittävä muutos edellyttää käytännössä aina kaavaa.

ympäristövaikutukset voidaan arvioida YVA-menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä, jolloin YVA-menettelyn tiedot toimitetaan kunnan kaavoitusviranomaiselle. Kaavoitusviranomainen on vastuussa yhdistetyn menettelyn läpiviemisestä ja ELY-keskuksen tehtävänä YVA-yhteysviranomaisena on tarkistaa, että ympäristövaikutusten arviointi on ollut aineellisesti riittävä. YVA-selvitysten tarkkuus on sovitettu nykyään maakuntakaavatasolle ja niiden laatimiskynnykset ovat olleet hankkeissa rinnakkaisia, joten kuntakaavaa varten saatetaan tarvita hieman yksityiskohtaisempaa tietoa.

### 5.4.3 Kaavoituksen käynnistäminen

Kuntaa ei silti voi velvoittaa kaavoituksen käynnistämiseen. Kaavoituksen käynnistäminen sisältyy kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaan. Se ei ole laillisuusharkintaa eikä asiassa anneta valituskelpoista ratkaisua. Ratkaisusta ei kuulla kuntalaisia eikä valtuusto päättää asiasta. Kaivosyhtiö voi tehdä kunnan kanssa kaavoituksen käynnistämissopimuksen. Kaivosyhtiö voi tehdä kunnanhallituksen kanssa sitovan maankäyttö- ja kaavoituslain (MRL 91 b §) kaavaluonnoksen oltua nähtävillä. Sopimus ei kuitenkaan voi sitovasti koskea kaavan sisältövaatimuksia. Vielä toistaiseksi MRL 91 b §:n mukaisen maankäyttö- ja kaavoituslain sisältöä koskeva ehto sitoo yksityisoikeudellisesti, mutta ei julkisoikeudellisesti kaavaa hyväksyttäessä.

### 5.4.4 Kaavoituspäätös

Kaavan hyväksymisestä päättää kuntalaisia edustava kunnanvaltuusto. Se voi hylätä kaivoskaavan kunnan etujen vastaisena tarkoituksenmukaisuussyistä eikä sitä voi muuttaa kunnallisvalituksen laillisuusperusteilla. Jos kunta hyväksyy tarkoituksenmukaisuussyistä kaivoskaavan, päätös voidaan kumota vain laillisuusperusteilla (kaavan sisältövaatimukset ja muodolliset laillisuusperusteet). Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksistä ei kaavoituksen yhteydessä päätetä erikseen kaivoslaissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) mukaisesti vaan kaavoitus riippuu kunnanhallitusten poliittisesta tahdosta.

### 5.4.5 Kaivoksiin liittyvä valitusoikeus

Maakuntakaava ja yleiskaava eivät saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 28, 39 §). Tämä on ns. laillisuusperuste valitusasiassa. Kaavapäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaisissa säädetään (MRL 188 §). Kuntalain 137 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi



vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kunnan jäsen on yhteisö, jonka kotipaikka on kunnassa ja se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa (kuntalain 3 §).

Oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuuttomuutta voidaan tarkastella malminetsintäoikeuden ja kaivosoikeuden tuoman asianosaisuuden näkökulmasta. Jos kaivostoiminta kielletään, se ei vaikuta malminetsintälupaan välittömästi eikä valittajalla vielä ole kaivosoikeutta. Asianosaisuuden perusteella ei välttämättä tule valitusoikeutta, kun kaavapäätös ei vaikuta oikeuteen välittömästi.

Kaavapäätöksestä voivat valittaa kunnallisvalituksella kaikki kunnan jäsenet, mutta malminetsintävaiheessa ja kaivoslupavaiheessa ennen kaivosaluelunastusvaihetta kaivosyhtiö ei yleensä ole vielä kuntalain mukainen kunnan jäsen (maanomistus, kotipaikka). Valitusoikeuteen voi sinänsä vaikuttaa omilla toimenpiteillä, mutta yhdistelemällä kunnan jäsenyyden asianosaisuuteen liittyvään valitusintressiin kaivosyrittäjällä on vain teoreettinen mahdollisuus menestyä. Todellista mahdollisuutta ei ole, sillä kunta päättää maankäytöstään. Käytännössä kunta valitsee kaavoitustavoitteen ja sisältövaatimuksien mukaisesti kunnan on hieman joustettava niistä.

Kuusamo koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO:2019:67 tilanne oli tietysti erilainen, koska siellä olivat kunnan aikanaan haluamat voimassa olevat kaivospiirit KaivNo 3965 ja 4013 vuodelta 1995, KaivNo 4909 vuodelta 1997 sekä kaivosyhtiön kiinteistö. Asiaa on tarkasteltu mm. kohdassa 4.5. Yleiskaavapäätös vaikutti välittömästi kaivosoikeuksiin eikä perustuslakikaan mahdollista oikeuksien pyyhkäisemistä pois kaavalla. Tätä päätöstä on tulkittu systemaattisesti väärin sekoittamalla sen perusteet nykyiseen kaivoslakiin.

Maanomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden mahdollisuudet valittaa kaavasta ovat valitusoikeuden näkökulmasta laajat, mutta menestymismahdollisuudet hatarat, koska kunta päättää alueidensa maankäytöstä. Joissakin tapauksissa kaivoskaava voi olla kohtuuton maanomistajalle. Maatalous ja metsätalous ja eräissä tapauksissa myös matkailu ovat suojattuina sekä oikeuksina osana omaisuudensuojaa että elinkeinoina, jolloin niiden suojaus kaavoituksen sisältövaatimuksissa on suurimmillaan.

Matkailu toisen maa-alueella ei ole muun oikeudenhaltijan ominaisuudessa tapahtuvaa toimintaa, koska se perustuu jokamiehenoikeuksiin. Kaavan sisältövaatimukseen kuuluvat kuitenkin kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja kaivoskaava voi tapauskohtaisesti muodostua sellaiseksi, ettei matkailua elinkeinotoimintana oteta riittävästi huomioon. Kaivostoiminta toisenkin alueella voi vaikuttaa alueen luonnonvarapalveluihin (yleinen etu), mutta se ei ole sidoksissa omaisuuden suojaan.

## 5.4.6 Intressivertailu kaavoituksessa

Kunta ei siten vertaile kunnalliseen itsehallintoon kuuluvassa demokraattisessa päätöksenteossa intressejä vaan kaavoituksen käynnistäminen, kaavojen tavoitteet, mukaan lukien kaivostoiminta, perustuvat kunnanhallituksen kunnallispoliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan intresseihin, joiden motiivit voivat ylittää kuntarajat. Malminetsintätutkimukset, YVA ja muut selvitykset voivat käydä siinä vaiheessa tarpeettomiksi. Kaavoituksessa suojattavia intressejä on selostettu kohdassa 4.5.

## 5.4.7 Oikeuskäytäntöä

Ratkaisussa KHO 15.9.2016 taltio 3829 (Sokli) korkein hallinto-oikeus hyväksyi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 20.3.2015 nro 15/0102/1 perustelut, joiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa ei aseteta intressivertailua kaavan hyväksymisen edellytykseksi. Kuntalain 90 §:ssä säädetyt laillisuusvalitusperusteet huomioon ottaen kunnallisvalitusta ei voida tehdä sillä perusteella, että jokin muu vaihtoehto olisi tarkoituksenmukaisempi. Taustalla oli myös maakuntakaava.

Asiassa KHO 14.11.2019 taltio 5311 (KHO:2019:143) lunastuslupa oli myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun erityisen lunastusperusteen sisältävän MRL 99.3 §:n nojalla. Ympäristöministeriön päätös ei tämän vuoksi ollut lainvastainen sillä perusteella, että yleistä tarvetta ei ollut erikseen perusteltu. Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen tarve ilmeni tässä tapauksessa niistä aluevarauksista, jotka alueelle oli mainittujen kunnan maankäytön suunnitelmien perusteella yleiskaavassa osoitettu. Ei ollut perusteita katsoa, että lunastusluvan hakeminen olisi valituksissa tarkoitettulla tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudellisen edun tavoitteluun. Asiassa oli alueen sijaintiin ja kaavoitustilanteeseen nähden selvitetty, että aluetta tarvittiin MRL 99.3 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

## 5.5 EU-johdannaisten intressien vertailua

### 5.5.1 Primaarioikeus

#### Tavaroiden vapaa liikkuvuus

SEUT (1 luku) 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. SEUT 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. 36 artiklassa säädetään kuitenkin intressit, joiden nojalla poikkeus on mahdollinen:

*„...ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Tavarat, palvelut, ihmiset, pääoma vapaa liikkuvuus.”*

### Palveluiden vapaa liikkuvuus

SEUT (3 luku) 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet unioniin.

57 artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Palveluihin kuuluu erityisesti mm. teollinen toiminta, johon sisältyy mm. kaivostoiminta. 62 artiklan mukaan 51–54 artiklassa määrättyä sovelletaan palveluluvussa (3) tarkoitettuihin kysymyksiin. 52 artiklassa määrätään:

*„... luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.”*

Palveluiden tarjoamisesta on annettu myös palveludirektiivi 2006/123/EY, jota sovelletaan perussopimuksen mukaisesti palveluihin sisämarkkinoilla: teollinen toiminta, kaupallinen toiminta, käsityöläistoiminta ja vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta. Palvelutoiminnan aloittamiselle voi asettaa ehdoksi, että sitä varten saadaan lupa toimivaltaiselta viranomaiselta vain siinä tapauksessa, että päätös perustuu syrjimättömyyteen, tarpeellisuuteen ja suhteellisuuteen. Lupajärjestelmiä ja muita rajoituksia voidaan perustella vain kansanterveyden, kuluttajien suojelun, eläinten terveyden ja kaupunkiympäristön suojelemisen edellyttämällä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä tarpeellisuus ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Se asettaa rajoituksia teollisuuspalveluihin kuuluvan kaivostoiminnan intressivertailulle. 4 artiklan 8 kohdassa luokitellaan yleistä etua koskeviksi pakottaviksi syiksi:

*”yleinen järjestys, yleinen turvallisuus, kansanterveys, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaaminen, kuluttajien, palvelujen vastaanottajien ja työntekijöiden suojelu, liiketoimien rehellisyys, petostentorjunta, ympäristönsuojelu kaupunkiympäristö mukaan luettuna, eläinten terveys, henkisen omaisuuden suojelu, kansallisen historiallisen ja taideperinnön säilyttäminen sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet”.*

Palveluiden vapautta voidaan myös palveludirektiivin nojalla rajoittaa mm. ympäristönsuojelun lisäksi kaivoslakiin liittyvän yleisen turvallisuuden syillä. Lupamenettelyjen on oltava selkeitä. Hakemukset on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa siitä, kun kaikki asiakirjat on toimitettu. Toimivaltainen viranomainen voi pidentää määräaikaa ker- ran rajoitetuksi ajaksi, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi. Jos vastausta hakemukseen ei saada kohtuullisessa ajassa, lupa on katsottava myönnettyksi. Erilaisia jär- jestelyjä voidaan kuitenkin ottaa käyttöön, kun se on perusteltua yleistä etua koskevin pakottavin syin (13 artikla).

Palveludirektiivin 16 artiklassa mahdollistetaan rajoituksia yleisen järjestyksen, yleisen tur- vallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella. Näistä etenkin yleinen turvallisuus koskee kaivoslain soveltamisalaa. Kaivoslaissa voidaan asetta yleisen turvalli- suuden perusteella rajoituksia, kuten on tehty. Yleinen turvallisuus voidaan nähdä myös valtion raaka-aineiden saatavuuden näkökulmasta turvaamassa kaivostoiminnan harjoit- tamista ja samalla raaka-aineiden saantia, kuten alla selostetaan.

### **Pääomien vapaa liikkuvuus**

SEUT (4 luku) 63 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsen- valtioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä sekä rajoitukset, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien mai- den välillä. 65 artiklan mukaan 63 artiklassa määrätty ei rajoita oikeutta soveltaa niitä vero- lainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella taikka toteuttaa vält- tämättömät toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

### **Ihmisten vapaa liikkuvuus**

SEUT 45 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa yleisen järjestyk- sen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin. 49 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toi- sen jäsenvaltion alueelle ja mm. tytäryhtiöiden perustamista. 52 artiklan mukaan SEUT 49 artikla ei rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden

mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

### Yleinen turvallisuus kaivosmineraalien kannalta

SEUT 36, 45, 52 ja 62 artiklan nojalla perusvapaudet eivät estä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta perusteltuja kieltoja tai rajoituksia ("...justified on grounds of ... public policy or public security...", "... grundas på hänsyn till ... allmän ordning eller allmän säkerhet...", "... aus Gründen der öffentlichen ... Ordnung und Sicherheit..."). Kuten muidenkin neljän vapauden liikkuvuudesta tehtävät poikkeukset yleisen turvallisuuden perusteella, poikkeuksella on oltava liityntä perinteiseen kansallisen suvereniteetin ytimeen, jossa valtiolla on ensisijainen vastuu alueensa ja kansalaistensa suojelemisesta. SEUT 36, 45, 52 ja 62 artiklan tulkintaan voinee vedota myös suhteessa WTO-sääntelyyn.

Yleinen turvallisuus voidaan englannista, ruotsista ja saksasta kääntää myös "julkiseksi turvallisuudeksi". Valmiuslaki ja huoltovarmuuslaki epäilemättä ovat toistaiseksi yleisen (julkisen) turvallisuuden ytimessä, joka mahdollistaa kieltoja tai rajoituksia. Ratkaisussa C-72/83<sup>161</sup> tulkittiin silloista sopimusta (poikkeus myös 36 artiklassa) niin, että öljytuotteiden maahantuojalle voitiin asetuksella säätää velvollisuus ostaa valtion öljytuotteita (verrattavissa määrälliseen tuonnin rajoitukseen). Perustelut tukivat muutoinkin sitä, että valtio voisi asettaa rajoituksia myös kaivosmineraalien viennille ja sisällyttää vieläpä taloudellisia tavoitteita rajoituksiin. Tuomion kohdassa 36 esitettiin velvoitteet tällaisen lainsäädännön perustelemiselle:

*"Edelleen, 36 artiklaa sovellettaessa on huomattava, että tarkastelun kohteena oleva lainsäädäntö on voitava perustella sellaisilla objektiivisilla olosuhteilla, jotka vastaavat yleisen turvallisuuden vaatimuksia. Jos tämä lainsäädäntö voidaan näin perustella, se että kyseisellä lainsäädännöllä voidaan saavuttaa yleistä turvallisuutta koskevien tavoitteiden ohella muita, jäsenvaltion mahdollisesti tavoittelemaa taloudellisia tavoitteita, ei voi estää 36 artiklan soveltamista."*

EY/EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat voimassa olevaa oikeutta. Kaivoslain raaka-ainehuoltointressin perusteella voisi olla merkitystä kriittisten mineraalien käyttämisellä osittain myös varmuusvarastojen kerryttämiseen valtiontaloudelle kohtuullista kustannusten korvausta vastaan (alle liiketoimintahinnan). Raaka-ainehuolto pitää sisällään myös väljalosteet jatkojalostuksen tai lopputuotteiden raaka-aineina. Nykyään kaivosluvassa ei

161 Asia C-72/83 *Campus Oil Limited ym. v. Minister for Industry and Energy* (Teollisuus- ja energiainisteri), Irlanti ym., tuomio 10.7.1984. Ratkaisu oli vastoin komission kantaa.

tarkastella asiaa eikä ilmeisesti ole tarkasteltu ainoassa kaivosaluelunastusluvassa. Kummassakaan luvassa ei ainakaan voida nykyään määrätä asiasta mitään.

Kaivosaluelunastusluvassa ei voi antaa asiasta määräyksiä, joten ”raaka-ainehuollon turvaaminen” kriittisine mineraaleineen voisi intressinä ja sen turvaavina määräyksinä varmistaa jo kaivosluvan yhteydessä, mahdollisesti kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan jonkinlaisessa yhdistetyssä käsittelyssä, jossa vesilupamenettelyn tapaan lunastettavat käyttöoikeudet käsiteltäisiin samassa päätöksessä ja arvioitaisiin haittoina. Vasta silloin hyödyt ja haitat arvioitaisiin kokonaisuutena samanaikaisesti ja samalla tasolla. Tällaiselle kansalliselle sääntelylle ei vaikuttaisi olevan estettä.

### Primaarioikeuden toimialat

EU:n primaarioikeudessa on jaettu päätoimialat, joilla hyväksytään sekundäärioikeutta jaettun toimivallan mukaisesti: a) sisämarkkinat, b) sosiaalipolitiikka, c) taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, d) maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta, e) ympäristö, f) kuluttajansuoja, g) liikenne, h) Euroopan laajuiset verkot, i) energia, j) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue sekä k) kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset. Näillä toimialoilla kansalliset ja EU:n intressit voivat olla samalla tai eri puolella.

EU-johdannaiset intressit voivat itsessään johtaa direktiivien täytäntöönpanosäädöksiä sekä EU:n asetuksia ja päätöksiä sovellettaessa kollisiotilanteisiin, joissa toisella puolella ovat luonto ja ympäristö, toisella puolella muu suojeleminen, aluekehitys tai elinkeinot. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL 26.10.2012 C 326/172), 288 artikla:

*”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.*

*Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.*

*Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä.*

*Suosituksukset ja lausunnot eivät ole sitovia.”*

## 5.5.2 Luonto- ja lintudirektiivit

### Lajisuojaus

Luontodirektiivin 92/43/EY ja lintudirektiivin 2009/147/EY (79/409/ETY) mukaisiin poikkeuksiin sisältyy intressiharkintaa jäljempänä kerrotulla tavalla. LSL 49 §:n nojalla on kielletty luontodirektiivin 92/43/ETY liitteen IV (a) eläinlajien ja lintudirektiivin 2009/147/EY 1 artiklan lintulajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen. ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen luontodirektiivin 16 (1) artiklan ja lintudirektiivin 9 artiklan perusteilla. Viitattuja artikloja tulkitaan sellaisenaan ja välittömästi viittauksen johdosta.<sup>162</sup>

Luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen edellyttää siis poikkeusta. ELY-keskus arvioi poikkeusedellytykset luontodirektiivin artiklan 16 (1) perusteilla. Poikkeuksella olisi estettävä merkittäviä vahinkoja ja sille olisi oltava yleistä turvallisuutta koskevia ja muita erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä. Kaivostoimintaan liittyvät jälkimmäiset, minkä lisäksi siihen voi liittyä huoltovarmuuden vaatimuksen kautta myös yleinen turvallisuus. Luontodirektiivin 12 (1 b) artiklassa kielletään näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana sekä 12 (1 d) artiklassa lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

Poikkeusedellytykset lintudirektiivin 9 artiklassa ovat samankaltaiset kuin luontodirektiivin 16 artiklassa, mutta taloudellisten syiden osalta hieman tiukemmat. Jäsenvaltio voi, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, poiketa kiellosta mm. kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Poikkeuksessa mainitaan laji, jota poikkeus koskee ja vaaratekiöt sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää. Komission lausuntoa ei kuitenkaan tarvita.

Luontodirektiivin poikkeusedellytykset soveltuvat luontodirektiivin 7 artiklan nojalla sellaisenaan lintudirektiiviin, jonka mukaiset SPA-alueet ovat osa ekologista verkostoa (Natura 2000 -verkosto eli SAC- ja SPA-alueet). Poikettaessa on kompensoitava myös SPA-alueiden suojelun heikennykset. Komissio ei ennen luontodirektiiviä antanut lausuntoja SPA-alueista. Luontodirektiivin myötä annettiin myös SPA-alueita koskeva lausunto luontodirektiivin nojalla. Lausunnon peruste liittyy rakennerahaston tukeman työllisyysalueen taloudellisiin syihin osana sisämarkkinoita.<sup>163</sup> Itse lintudirektiivissä ei edellytetä komission lausun-

<sup>162</sup> Ks. tarkemmin direktiivin välittömästä ja tulkintavaikutuksesta ilman viittaussäännöksiä: *Vastuu ympäristödirektiivin soveltamisesta*. Rinne, Ympäristöjuridiikka 1/2002.

<sup>163</sup> Komission lausunto 96/15/EY, jossa komissio otti huomioon taloudelliset syyt, mutta kytki ne osaksi sisämarkkinoiden toteuttamista sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämistä.

toa tai muuta konsultointia ennen SPA-alueiden suojeluun liittyvää poikkeamispäätöstä.<sup>164</sup> Jäsenvaltiot raportoivat 9 artiklan mukaisista poikkeuksista komissiolle vuosittain jälkikäteen. Lintudirektiivin nojalla suojelusta poikkeaminen on mahdollista, kun

1. muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole;
2. yksi 9 artiklan (1)(a), 9(1)(b) tai 9(1)(c) kohdassa listatuista syistä soveltuu; ja
3. 9(2) artiklan tekniset vaatimukset täyttyvät.

## Aluesuojelu

Vaikutusten arviointikynnys ylittyy, jos *hankkeen tai suunnitelman* vaikutukset a) kohdistuvat Natura-alueen suojelun perusteena oleviin luontoarvoihin, b) ovat luonteeltaan heikentäviä, c) laadultaan merkittäviä, sekä d) ennalta arvioiden todennäköisiä. Arvioinnin perusteena tarkastellaan ensisijaisesti niitä luontoarvoja, joiden perusteella alue on liitetty Natura 2000 -suojelualueverkostoon. Näitä ovat aluekohtaisesti joko:

- luontodirektiivin liitteen I luontotyytit (SAC) ja
- luontodirektiivin liitteen II lajit (SAC-alueet), tai
- lintudirektiivin liitteen I lintulajit (SPA-alueet) ja
- lintudirektiivin 4.2 artiklassa tarkoitetut (SPA-alueet) muuttolintulajit

Lupaa ei saa myöntää eikä suunnitelmaa (kaava) hyväksyä, jos arviointi- ja lausunnot osoittavat hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonsuojelun alueita, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luontodirektiivin poikkeamisedellytykset sisältyvät luonnonsuojelulain 66 §:llä täytäntöön pannun luontodirektiivin 92/43/EY 6.4 artiklaan:

*”Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.”*

Natura 2000 -alueen heikentämisen mahdollistava yleinen etu edellyttää lähtökohtaisesti vähintään yhtä ongelmaa, jonka ratkaisuna on luvan myöntäminen tai suunnitelman

<sup>164</sup> 79/409/ETY ja 2009/147/EY. Ks. Great cormorant - Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC s. 7. 6 artiklan nojalla komission ennakkokonsultointi liittyy vain lintulajien myyntiin, kuljetukseen ja hallussa pitämiseen.



hyväksyminen ja vahvistaminen. Valtioneuvosto ratkaisee sekä vaihtoehdon että erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn olemassaolon, joten sen on saatava vastaus seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä on se hakemuksen perusteena oleva tilanne tai ongelma, joka vaatii ratkaisua?<sup>165</sup>
2. Voidaanko tämä ongelma ratkaista jollain muulla tavalla ja ratkaiseeko tämä vaihtoehtoinen toimintatapa ongelman, jota varten poikkeusta haetaan?

Yleinen etu määritellään luontodirektiivin näkökulmasta siis kansallisella tasolla ilmenneen ongelman kautta, jonka ratkaiseminen voi olla myös EU:n yleisen edun mukaista. Siten se muistuttaa yleistä tarvetta siltä osin kuin kyse on epäkohdan poistamisesta. Luvan myöntäminen tai suunnitelman tarjoama ratkaisu yleisen edun vastaisuuden poistamiselle pitää olla ainoa ja pakottava vaihtoehto. Ongelman tulisi saada aikaan ”erittäin tärkeän yleisen edun” vastaisen tilanteen, jonka ratkaisemiseksi on yksi luvassa tai suunnitelmassa toteutettava ”pakottava syy”. Ongelman yleisen edun vastaisuuden määrittelyssä otetaan huomioon sekä EU:n että kansallisen oikeusjärjestyksen määritelmät sille, mitä voidaan pitää ongelmana. EU-tasolla vertailutietoa saadaan komission dokumenteista ja lausunnoista (*opinion, yttrande, avis, Stellungnahme*) sekä voimassa olevasta EU-oikeudesta, johon lue-taan EU:n direktiivien, asetusten ja päätösten lisäksi myös EU-tuomioistuimen ratkaisut.

Varmuudella yleisen edun mukaisia syitä ovat ihmisen terveyteen, yleiseen turvallisuuteen ja ensisijaisen tärkeisiin muualla koituihin suotuisiin ympäristövaikutuksiin perustuvat syyt, jotka ainoana oikeuttavat poikkeamaan ensisijaisten luontotyyppien ja lajien suojelusta ilman komission lausuntoa. Priorisoitujen lajien ja luontotyyppien suojelusta poikkeamiin soveltuvat muut syyt, ml. sosiaaliset tai taloudelliset syyt, vahvistaa komissio. Komissio on antanut lukuisia lausuntoja, joiden mukainen tulkinta on johtotähtenä erilaisten intressien yhteensovittamisessa. Ei voi olla niin, että luontointressejä tulkittaisiin eri tavoin kansallisen täytäntöönpanosäännöksen soveltamistilanteessa verrattuna siihen, miten direktiivejä valmistellut komissio itse niitä tulkitsee. Eri asia on kuitenkin, pitääkö kansallinen hallitus intressiä niin tärkeänä, että se päästää sitä tulkittavaksi. Kollisio syntyy kansallisen yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Komission lausunto Prosper Haniel 24/04/2003 koski Prosper Hanielin hiilikaivoksen operatiivisen yleiskaavan (Rahmenbetriebsplan) hyväksymistä vuosille 2001–2019. Suunnitelma vaikutti kahteen Natura 2000 -verkostoon ehdotettuun alueeseen. Kaivostoiminta tuhoaisi priorisoituja luontotyyppisiä. Lieventämistoimista huolimatta projektilla olisi

---

165 Ks. mm. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC s. 54.

merkittävä haitallinen vaikutus Natura 2000 -alueeseen sekä useisiin luontotyyppeihin, ml. kahteen priorisoituun luontotyyppiin. Vaihtoehtoja ei ollut, jos haluttiin jatkaa kaivostointia. Kaivoksen sulkemisella (nollavaihtoehto) olisi ei-hyväksyttäviä välittömiä ja välillisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia alueellisella tasolla, koska 4 400 työpaikka olisi menetetty, samoin 6 000 työpaikkaa jalostuksesta jne. Kaivostoiminnan jatkaminen tukisi Saksan pitkän aikavälin energiapolitiikkaa liittovaltio- ja valtiotasolla sekä edistäisi raaka-aineen saantiturvallisuutta sekä ylläpitäisi Saksan johtavaa asemaa Euroopan kaivosteollisuudessa ja hiilienergiateknologiassa.

Komissio lausui, että suunnitelman rahoituksella voitaisiin vähentää työttömyyden haitallisia vaikutuksia. Korvaavia energiavirtoja oli tarjolla. Komissio hyväksyi suunnitelman, koska kaivoksen nopeutetulla sulkemisella olisi haitallisia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia paikallisella ja alueellisella tasolla. Sen vuoksi suunnitelman toteuttaminen oli välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä. Komissio varoitti Saksaa luulemasta, että se tukisi hiilienergian käyttöä tulevaisuudessa. Kompensaatioita edellytettiin. Suomen kaivostoiminnasta ei ole vastaavia lausuntoja, mutta ainakin kahdesti Suomessa on hyväksytty kaivostoiminnalle poikkeus EU:n lajisuojelusäännöksistä yleisen edun perusteella.

Kaivostoiminnan kannalta on ratkaisevaa, mikä on erittäin tärkeä yleinen etu. Sen on oltava kansallinen yleinen tarve tai yleinen etu, mutta se voi samalla olla myös EU:n yleinen etu. Tällainen voi energiatarpeen, työllisyyden ja aluekehityksen lisäksi olla mm. huoltovarmuus, raaka-ainealoite ja kriittiset mineraalit tai EU:n erillissäätelyn mukaiset intressit. Seuraavassa kohdassa tarkastellaan EU-tason intressejä, joihin ei itsessään sisälly intressien vertailua, mutta jotka EU-tasolla otetaan huomioon niiden ollessa kollisiossa muiden intressien kanssa. EU on jo säädöstä hyväksyessään katsonut, etteivät säädökset itsessään ole ristiriitaisia muiden EU-normien kanssa.

### 5.5.3 Kaivoksiin liitännäinen EU-tason jäte- ja ympäristövaikutussäätely

#### EU:n jäte-, päästö- ja laatusäätely

Kaivannaisjätteistä, jälkihoidosta ja tarkkailusta säädetään ympäristönsuojelulaissa (YSL, 527/2014), jätelaissa (646/2011) ja niiden nojalla annetun kaivannaisjäteasetuksessa (190/2013, joka perustuu kaivannaisjätedirektiiviin 2006/21/EY. Kaivannaisjätedirektiiviä ei ole pantu täytäntöön kaivoslailla (621/2011). Ympäristönsuojelulain liitteessä on lueteltu IE-direktiivin 2010/75/EU perusteella olevia toimintoja. Kaivostoiminnan ja rikastuksen ympäristölupamenettelyt eivät sisälly niihin, joten kaivoksen ympäristölupamenettely kaivoksen jätevesien johtamista ja ilmanlaatua lukuun ottamatta on kansalliseen intressiin kuuluva asia, joskaan se ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan. Jätevesien johtamisen ympäristölupamenettelyssä ja kaivoksen kuivatusvesijärjestelmän ja vesirakentamisen vesilupamenettelyissä sovelletaan myös vesiputedirektiivin nojalla EU-tasolla hyväksytyjä päästö- ja laatonormeja (ks. kansallinen täytäntöönpanoasetus 1022/2006), joihin ei liity intressivertailua soveltamistasolla.

#### Vesipolitiikka ja tulvasuojelu

Kaivostoimintaan läheisemmin, vaikkakaan ei kaivoslain soveltamisalaan ja päätöksentekoon, liittyvän vesipolitiikan putedirektiivin 2000/60/EY tavoitteena on saavuttaa vähintään hyvä pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila sekä pohjavesien hyvä tila. Direktiivin 4 (7) artiklan poikkeusperusteiden (erilaisia fyysiselle muutokselle ja pilaamisvaikutuksille) mukaan jäsenvaltion ei katsota rikkovan direktiiviä, kun pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu "uusista kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista" seuraavien edellytyksien täytyessä:

- a. kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;
- b. muutosten syyt *on erityisesti lueteltu ja perusteltu 13 artiklan edellyttämässä vesipiirin hoitosuunnitelmassa*, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;
- c. muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; ja
- d. kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Kaivoslain soveltamisalaan kuulumattomat edellytykset ovat samankaltaiset kuin Natura 2000 -säännöksistä poikettaessa, sillä niihin sisältyvät lieventämistoimenpiteet, erittäin tärkeä yleinen etu sekä vaihtoehtottomuus ja käytännössä myös pakottavuus. Lisäedellytyksenä on muutosten luettelointi ja perustelu kuuden vuoden välein tarkistettavassa vesipiirin hoitosuunnitelmassa Weser-ratkaisussa (C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland v. Saksan valtio) käsitettä pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Velvollisuus on olemassa vain, jos poikkeusta (hoitosuunnitelma) ei sovelleta. Suomessa poikkeusta on haettu kaivostoiminnan mukaisella yleisellä edulla. Poikkeuksen hyväksyttävyyden arviointi sisältää intressien vertailun, mutta ei kaivoslain soveltamisalalla.

Tulvariskien arvioinnista ja hallinnosta annetun direktiivin 2007/60/EY mukaisella tulvariskillä tarkoitetaan tulvan esiintymisen todennäköisyyden ja tulvan johdosta ihmisten terveydelle, ympäristölle, kulttuuriperinnölle ja taloudelliselle toiminnalle mahdollisesti aiheutuvien vahingollisten seurausten yhdistelmää. Ns. tulvariskidirektiivi on perustamisopimuksen 175 eli nykyisen 192 artiklan nojalla annettu vesipolitiikan puitedirektiiviä 2000/60/EY täydentävä ympäristödirektiivi, mutta ei ns. minimidirektiivi. Tulvariskidirektiivi antaa kuitenkin laajan harkintavallan viranomaisille tulvariskeiltä suojautumisessa. Tulvariskidirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön vesilain (587/2011) lisäksi laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), valtioneuvoston asetuksessa vesienhoitoalueista (1303/2004) jne. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) määrittävät maankäytönsuunnittelun puitteet eri kaavatasoilla sekä rakennusvalvonnan tehtävät tulvavaaraan varautumisessa.

Tulvariskien hallinta on EU:n intressissä ja sillä suojellaan mm. ihmisiä ja omaisuutta, mutta ei kaivoslain soveltamisalalla. Tulvariskien hallintaan liittyy myös patoturvallisuuslaki (494/2009) ja -asetus (319/2010), jotka liittyvät kaivoksiin ja niiden rikastusaltaisiin, mutta eivät kaivoslakiin.

### **Ympäristövaikutusten arviointi**

YVA-direktiivin 2011/92/EU liite I (19) sisältää vähintään 25 ha avokaivokset aina merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavina toimintoina. YVA-lain /252/2017) liitteessä on lisäksi volyyymiin perustuva luparaja (550 000 t/v), kun tehokas hyödyntäminen suppealla

louhosalueella ei ole EU:n intressin kannalta merkittävä haitallinen vaikutus.<sup>166</sup> Kriteerit voivat objektiivisin perustein vaihdella kansallisesti.<sup>167</sup> Kriteereissä on otettava huomioon myös vaikutuksen merkittävyyden luokitus (taloudellinen, sosiaalinen, asutus, elinkeinot jne.), luonne (hyvä vai paha, *significant positive/adverse impact*) ja merkitys (päätosmenettelyt, muut) sekä ristikkäisvaikutukset (hyviä tai pahoja näkökulmasta riippuen). Esimerkiksi jätteen hyödyntäminen ei EU-tasolla ole koskaan automaattisesti YVA-menettelyä edellyttävä merkittävä haitallinen vaikutus.

YVA-direktiivin mukaista kaivoksen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta sovelletaan myös kaivoslain mukaiseen lupa-asiaan aina YVA-direktiivin liitteen I kireetrien täyttyessä ja hankkeisiin liitteen III arviointikriteerien mukaisin kriteerien mukaisessa tapauskohtaisessa YVA-tarveharkinnassa (screening)<sup>168</sup> liitteen II kaivoshankkeisiin. YVA-menettelyä sovelletaan kaikkien lupia edellyttävien lakien soveltamisaloilla. YVA-toimintakokonaisuus voi lisäksi olla suurempi kuin lupamenettelyiden toimintakokonaisuuksien summa. YVA-menettelyn soveltamisalaan kuuluvien toimintojen kokonaisuudesta on runsaasti oikeuskäytäntöä. Käsite on pidettävä erillään ympäristölupamenettelyn toimintakokonaisuudesta, jota sovelletaan kaikkiin ympäristöluvanvaraisiin hankkeisiin säännöksen ollessa IE-direktiivistä 2010/75/EY johdettu ja kaivoslain soveltamisalan ulkopuolella.

Hanke (projekt, project) on määritelty YVA-direktiivin 1(2) artiklassa. Hanke muodostuu hankekokonaisuudesta, joka on IE-direktiivin laitoskokonaisuutta laajempi. Hankkeet on lueteltu YVA-direktiivin liitteissä I ja II. Hankkeet on alistettava lupamenettelyyn (*a requirement for development consent, krav på tillstånd, genehmigungspflicht*). Suomessa on sama jako hankkeilla, mutta pakollisten YVA-hankkeiden luettelo on laajempi. Käsite "*associated works*" (ei siis "*adhesive*") tarkoittaa liitännäisiä töitä ja hankkeita. Se määrittää hankkeen laajuutta. Jos subjekti on erillinen, lähtökohtaisesti kyse ei olisi hankekokonaisuuteen liitännäisestä hankkeesta. Arvio muuttuu, jos liitännäisen hankkeen toteutuminen on täysin riippuvainen päähankkeesta. YVA-menettelyyn voidaan sisällyttää siitä riippuvaisia

166 Espoon YVA-sopimukseen liittyen julkaistiin "*Specific Methodologies and Criteria to Determine the Significance of Adverse Transboundary Impact*, CEP/WG.3/R.6, 20 January 1995, UN ECE", joka ei johtanut yhteisiin kriteereihin.

167 YVA-direktiivi 2011/92/EY 4 artikla. Ks. tapauskohtaisesta arvioinnista *Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening*. European Commission 2017.

168 Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU Commission 2015, s. 17.

toisenkin toiminnanharjoittajan liitännäishankeita<sup>169</sup>, joiden olemassaolo riippuu YVA-menettelyn kohteena olevasta hankkeesta.

Kaivoslain mukaisen lupamenettelyn taustalla olevan YVA-menettelyn selvityksissä, vaikka YVA-direktiivissä edellytetään selvitysten sijaan vain arviointia, tarkastellut vaikutukset otetaan huomioon kaivoslain soveltamisalalla, ympäristölupamenettelyssä ympäristönsuojelulain soveltamisalalla jne. YVA-menettelyn arvioidut vaikutukset voidaan ottaa huomioon kaivoslain soveltamisalaa laajemmin vain siltä osin kuin lupamenettelyjen soveltamisaloja yhdistetään. Scoping<sup>170</sup> on Suomessa vaihe, jossa yhteysviranomainen antaa YVA-ohjelmasta lausunnon. Scoping tarkoittaa arvioinnin rajausta. YVA-ohjelmasta annettussa lausunnossa määritetään arviointiselostuksessa toimitettavien ympäristötietojen laajuus ja tarkkuus (*the scope and level of detail of the environmental information to be provided in an environmental impact assessment report*). YVA-selostuksen selvityksiä voidaan hyödyntää kaavoituksessa ja jossain määrin lupamenettelyissä, mutta varhaisessa vaiheessa suoritettavan arvioinnin tarkoitus ei ole tuottaa sellaisenaan selvityksiä lupamenettelyyn vaan tunnistaa merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset. Kynnys on altis hämärtymään YVA-selostuksesta annetuissa lausunnoissa.

YVA-direktiiviin 211/92/EY direktiivillä 2014/52/EU tehdyillä muutoksilla käyttöön yhteinen menettely (*the joint procedure*) ja yhteen sovitettu menettely (*the coordinated procedure*). YVA-menettelyn voi tarvittaessa yhdistää ja yhteensovittaa tehokkaasti tuottamaan tietoa kaavan lisäksi kaikkia lupamenettelyjä varten. Toistaiseksi yhdistäminen lupamenettelyihin ei ole mahdollista, vaikka YVA-direktiivin 85/337/ETY taustalla 1980-luvulla olivat lupahakemuksissa esitetyt puutteelliset tiedot ympäristövaikutuksista.

EU on tunnistanut YVA-menettelyn aiheuttamat viivytykset hankkeille.<sup>171</sup> Viivytyksen vaikutus voi olla samankaltainen kuin lupahakemuksen hylkäämisellä. Viivytyksestä voi muodostua myös mm. investointisuojasopimusten näkökulmasta tulkinnallisia tilanteita, jos hankkeelle ei kaivoslain soveltamisalalla olisi esteitä ja YVA-selvitys olisi puutteellinen toiseen lupamenettelyyn liittyvien selvitysten osalta. Jos merkittävät haitalliset vaikutukset

169 Mm. YM lausunto 22.9.2008 nro YM5/5521/2006, UUDELY lausunto 25.9.2008 nro UUS-2008-R-15-531 ja KASELY lausunto 29.9.2008 nro KAS-2007-J-46-531). Tehdas sisältyi sataman YVA-menettelyyn ja ympäristölupa ei jälkikäteen edellytetty erillisen omistajan tehtaan liittämistä päähankkeen YVA-menettelyyn. YM antoi 21.12.2010 lausunnon YM2010-00420 komissiolle, joka 25.3.2011 ilmoitti kirjeessään Ares (2011) 33433 lopettaneensa 16.2.2011 asian käsittelyn (päättös E/2011/904), vaikka se lähtökohtaisesti ilmoitti edellyttävänsä vastaavissa tilanteissa päähankkeesta riippuvaisen tehtaan sisällyttämistä YVA-menettelyyn. Tällä voi olla merkitystä myös kaivoksen YVA-menettelyn laajuuteen.

170 Guidance on EIA – Scoping. European Commission 2011.

171 Komission ohjeasiakirja 2016/C 273/01, EUVL 27.7.2016 C 273/2.

on tunnistettu, tarvittavat tarkennukset tehdään lupahakemusten selvityksissä. YVA-menettelyssä voidaan kuitenkin arvioida hankkeen vaikutuksia laajasti myös kaivoslain soveltamisalalla.

Päästöjä ja ympäristönlautua koskevat direktiivit sallivat yleensä tiukempaakin sääntelyä (minimidirektiivi), mutta ne eivät salli perusteetonta syrjintää. YVA-direktiivi on lähtökohtaisesti harmonisointidirektiivi, mutta sisäisesti joustavana se sallii kansallisia variaatioita, joita Suomi on pannut hieman YVA-direktiivin vaatimuksia tiukemmin täytäntöön<sup>172</sup>. YVA-menettely koskee merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamista, mutta se voi toimia instrumenttina myös kaivoksen aluetaloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten selvittämisessä. Tietoja voi tarkentaa kaivoslain mukaisen lupahakemuksen intressivertailua varten.

## 5.5.4 Kaivoksiin liitännäisiä EU:n muita sääntelyintressejä

### Energia

SEUT-sopimuksen XXI-osaston 194 artiklan nojalla EU:n energiapolitiikalla pyritään mm. varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus ja energian toimitusvarmuus unionissa sekä edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä.<sup>173</sup> Euroopan energiaunionistrategialla yritetään toteuttaa EU:n vuodelle 2030 asetetut ilmasto- ja energiatavoitteet ja varmistaa EU:n johtoasema uusiutuvan energian alalla. EU pyrkii helpottamaan investointeja erityisesti uusiutuviin energialähteisiin ja vähähiiliseen energiatuotantoon. Uusiutuva energia on komission mukaan energiatehokkuuden ohella toinen EU:n keino vähentää unionin riippuvuutta ulkoisista energiantoimittajista. Se on myös osa energiaunionia. Uusiutuva energia pyritään liittämään sähköverkkoon kokonaisuudessaan, jotta mm. RES-E-direktiivin (EU) 2018/2001 tavoitteet saavutetaan.<sup>174</sup> Uusiutuvaa energiaa on RES-E-direktiivin 2 artiklan mukaan mm. tuulienergia, joka edellyttää akkuteknologian kehittymistä vesivoimasta saatavan säätöenergian tueksi.

172 Ks. YVA-menettelyn sisällyttäminen hankkeen muihin menettelyihin. Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry (Adato Energia Oy), Kemianteollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry. Tomi Rinne, Ramboll Finland Oy 2017.

173 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EU- ja SEUT-sopimus) konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1—390.

174 (EU) 2018/2001, 27 artikla: Verkosta otettu sähkö voidaan kokonaisuudessaan laskea uusiutuvaksi edellyttäen, että se on tuotettu yksinomaan uusiutuvista energialähteistä ja uusiutuvat ominaisuudet ja kaikki muut asianmukaiset kriteerit on osoitettu ja on varmistettu, että tämän sähkön uusiutuvista ominaisuuksista voidaan hyötyä vain kerran ja vain yhdellä loppukäytön alalla.

Sähkömarkkinalaki (588/2013) ilmentää EU-johdannaisia intressejä. Sähköverkot ovat osa Energiaunionia<sup>175</sup>. Sähkön sisämarkkinoita säätelee energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annettu asetus (EU) 2018/1999. Sähkön sisämarkkina-asetuksen (EU) 2019/943 asianmukainen toiminta edellyttää kantaverkon siirtovarmuutta ja sähkön siirtohäviöiden minimoimista. Lisäksi on lukuisia muita asetuksia. Uusiutuvan energian hajatuotanto edellyttää kanta- ja alueverkkojen laajentamista sekä sen tueksi mm. akkuminaalien louhintaa Suomessa tai toisessa maassa. Uusiutuvan energian intressi tunnetaan ja on osa nykykeskustelua, mutta sillä ei ole perusteltu kaivosaluelunastuslupia. Niiden merkitys kanta-, alue- ja paikallisverkoille on tiedossa lähinnä siirtoverkon haltijoilla.

### Raaka-aineet

Luonnonvarojen saatavuus on strateginen turvallisuuskysymys EU:n vihreän kehityksen ohjelman (KOM(2019)640) mukaisesti. EU:n teollisuusstrategiassa (KOM(2020)102) tavoitellaan strategista riippumattomuutta. Siirtyminen ilmastoneutraaliuteen voi tarkoittaa, että nykyinen riippuvuus fossiilisista polttoaineista korvautuu riippuvuudella raaka-aineista. Komissio päivittää luettelo kriittisistä raaka-aineista ja on laatinut niitä koskevan toimintasuunnitelman (KOM(2020)474). EU-tason intressi on ollut esillä keskusteluissa, mutta kaivosaluelunastusluvissa ratkaisevaa on Suomen kansallisen turvallisuuden intressi.

Kaivosmineraalien saatavuuden turvallisuusulottuvuus ei koske vain Keski-Euroopan jatkojalostuksen raaka-ainetarpeen tyydyttämistä, vaan se ulottuu myös Suomen omaan huoltovarmuuteen. Suomi päättää omien raaka-aineidensa käytöstä ja raaka-ainehuollostaan. Raaka-aineet palvelevat valmiuslain (1552/2011) ja huoltovarmuuslain (1390/1992) tavoitteita siten kuin siitä säädetään. Asiaa on käsitelty edellä kohdassa 3.2 ja yleisen turvallisuuden näkökulmasta kohdassa 5.1.3. Raaka-ainetarpeen tyydyttäminen ei ole ollut keskiössä kaivosaluelunastuslupa-asioissa, joskin niitä on ollut vasta yksi. Valmiuslain ja huoltovarmuuslain tavoitteet eivät ole olleet esillä, koska niillä ei vielä ole selvää kytkentää kaivoslakiin.

### Rahastot ja rahoitus

Rahastot kertovat EU:n taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen painotuksista (yleinen etu) osana sisämarkkinoita. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR)<sup>176</sup> 5 artiklan investointiprioriteetteihin kuuluu (4) vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen kaikilla aloilla a)

<sup>175</sup> Energiaunionipaketti 25.2.2015 COM(2015)80 (myös energiaunionin etenemissuunnitelman liite).

<sup>176</sup> Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1058 (EAKR-asetus). Asetus (EU) N:o 1301/2013 ja EU) N:o 1303/2013.



uusiutuvista lähteistä saatavan energian tuotannon ja jakelun edistäminen. EAKR-tuen piirissä olevat alueet voivat vedota sosiaalisiin ja taloudellisiin syihin helpommin. Alue- ja rakennepolitiikan (koheesiopolitiikka) täytäntöönpanosta on hyväksytty laki (756/2021), jossa EU:n ohjelma pannaan täytäntöön Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmalla. Kaivostoiminnan paikalliset ja alueelliset talous- ja työllisyysvaikutukset voivat olla ohjelman tavoitteita tukevia, joskin niiden oletetaan herkemmissä ympäristössä osin olevan myös tavoitteiden vastaisia. Näihin koheesiotavoitteiden sisäisiin aluetaloudellisiin ja työllisyysintresseihin on vedottu poikkeuslupa-asiassa, mutta ei kaivosasioissa EU-tason aluekehitystavoitteena.

Rahastoista jaettava tuki ei voi olla ristiriidassa toimialakohtaisten kestävän kehityksen kriteerien kanssa. EU:n taksonomia-asetuksen (EU) 2020/852 tavoitteiden mukainen ilmasto ja siirtyminen kiertotalouteen liittyvät molemmat kaivostoiminnan intresseihin. Komissio vahvistaa kuitenkin kriteerit eri toimialoille. Kestävän rahoituksen asetus (EU) 2016/1011 sekä sen muutosasetukset (EU) 2019/2089 ja (EU) 2021/168 vaikuttavat myös kaivostoiminnan rahoitukseen. Jos EU vahvistaa toiminnan ja sen rahoituksen kestävyyskriteerit, ei kansallisille kriteereille ole kuin täsmentämismahdollisuuksia. Poikkeavat tiukemmat tai löysemät kriteerit rahoitukselle voivat muodostua esteiksi sisämarkkinoiden toiminnalle. Taksonomia-asetus liittyy oman ja vieraan pääoman rahoitukseen ja siten kaivosyhtiöihin, joita rahoitetaan myös EU:n ulkopuolella. Kaivostoiminnan rahoitus on erillinen kysymys, mutta lievempiä kriteereitä ei voine hyväksyä toiminnalle, joka ei tarvitse ulkopuolista rahoitusta markkinoilta.

Kaivostoiminta Suomessa ei ole kestävä, jos se ei täyttäisi kestävän kehityksen kriteereitä. Kestävyyskriteerit täyttävän kaivostoiminnan tulkitseminen kestäväksi kaivoslain mukaisessa intressivertailussa tehtävässä päätöksessä kaivoskaavan hyväksymisen jälkeen voi olla omiaan aiheuttamaan kanneperusteita investointisuojaosopimusten näkökulmasta.

### **Tekniset normit**

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet asetuksen (EU) N:o 1025/2012 eurooppalaisesta standardoinnista. Asetuksessa säädetään mm. Euroopan standardointikomiteasta (CEN) ja Euroopan sähkötekniikan standardointikomiteasta (Cenelec) ja suoraan osallistumisesta (Euroopan telealan standardointilaitos (ETSI)) sekä Maailman kauppajärjestön (WTO) standardointialalle tunnustamista peruseriaatteista, joita ovat yhtenäisyys, läpinäkyvyys, avoimuus, yhteisymmärrys, soveltamisen vapaaehtoisuus, riippumattomuus erityiseduista ja tehokkuus. Standardointi koskee tuotteita, tuotantoprosesseja ja palveluita.

Tavoitteena on turvata harmonisoimalla perusvapauksien noudattaminen ja estää loukkaukset teknisillä rajoituksilla, vaikka standardit eivät ole säädösten tavoin sitovia. Kaikki

asianosaiset intressitahot, viranomaiset ja pk-yritykset mukaan luettuna osallistuvat kansalliseen ja eurooppalaiseen standardointiprosessiin. Standardoinnista päätetään yhdessä myös Kansainvälisen standardoimisjärjestön (ISO), sähköalan kansainvälisen standardointijärjestön (IEC) ja Kansainvälisen televiestintäliiton (ITU) kanssa.

EU:n johdannaisoikeudessa on paljon standardimaisia raja- ja ohjearvoja joko harmonisoituna tai minimivaatimuksina niin, että kansallisissa säännöksissä voi säätää tiukempia rajoja. Neuvosto antaa päätöksiä yhdenmukaistetuista standardeista, ammattipätevyyksistä jne., komission täytäntöönpanoasetuksia ja päätöksiä sille delegoidun toimivallan mukaisesti. Ympäristösäätely sisältää paljon harmonisoituja päästö- ja laatu normeja, joiden lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää omia päästö- ja laatu normejaan. Tekniset normit liittyvät laajemmin kaivossäätelyyn eri lakien soveltamisaloilla.

### Syrjintäkiellot

Tavaroiden, palveluiden, pääomien ja ihmisten liikkuvuus on selostettu edellä tässä osassa kohdassa 5.5.1. Perusvapauksia ei saa loukata eikä niiden mukaisia oikeuksia syrjiä. Perusvapauksista poikkeamiset SEUT 36, 45, 52 ja 62 artiklan nojalla eivät ole syrjintää, kaikki muu on. Kaivostoiminnan harjoittamisen kannalta yleinen turvallisuus vaikuttaisi olevan keskeisin peruste poiketa vapauksista. Kaivoshankkeen vastustajien kannalta ihmisten, eläinten tai kasvien terveys ja elämän suojeleminen olisi keskeisin peruste. Kaikilla poikkeuksilla olisi oltava liityntä perinteiseen kansallisen suvereniteetin ytimeen, jossa valtiolla on ensisijainen vastuu alueensa ja kansalaistensa suojelemisesta.

Vaikka EU mieltäisi EU:n raaka-ainestrategian uudeksi omaksi perusteekseen, sen ei voine tulkita siirtävän poikkeuksen intressiä EU-tasolle niin, että jäsenvaltio ei itse voisi perustella neljän vapauden rajoitusta ”perinteisellä kansallisella suvereniteetillä”. Raaka-ainetuonnista riippuvaisille EU-maille ja EU:lle tulkinnan painopisteen muutos olisi edullinen. Suomella sen sijaan on raaka-aineita. Suomen valtio on perinteisesti harjoittanut monopoliasemassa (yritystasolla oligopolina) kaivostoimintaa ja louhinut Suomen teollisuudelle tärkeitä kaivosmineraaleja. Erityisesti kriittisten ja muidenkin teollisuusmineraalien voisi tulkita kuuluvan perinteiseen kansalliseen suvereniteettiin sisältyvään yleiseen turvallisuuteen. Suomi päättää suvereenisti omista luonnonvaroistaan. Suomella olisi tällöin oikeus varmistaa valmiuden ja huoltovarmuuden edellyttämä yleinen turvallisuus ensisijaisesti Suomessa.

Tulkinta lienee sovitettu yhteen EU:n ulkopuolella WTO:n GATT artiklan XX (g) ehtyvien luonnonvarojen suojeluun kanssa ainakin siltä osin kuin luonnonvarojen suojelu kohdistuu ensisijaisesti kriittisiin raaka-aineisiin, jos kriittisten mineraalien rajoitustoimenpiteet (varmuusvarasto) pannaan täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon ja kulutukseen

kohdistuvien rajoitusten kanssa. Kansallinen turvallisuus ylittää muut intressit, myös esteet, tapauskohtaiseen vertailuun alistamatta.

EU:n perusoikeuskirjassa<sup>177</sup> annetaan monenlaisia perusoikeuksia ja asetetaan niitä koskevia velvoitteita sekä 21 artiklassa:

*”1. Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.*

*2. Kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista.”*

EU on sitoutunut myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja moniin YK:n sopimuksiin, joita on selvitetty Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia koskevassa osassa 3.2. EU:n syrjintäkiellot tarkoittavat kaikenlaisia taloudellisen yhteenliittymän sisämarkkina- ja tullialueella esiintyviä avoimia ja peiteltyjä ihmisten ja yhteisöjen syrjintämuotoja kansalaisuuden perusteella sekä EU:n sisällä kansalaisuudesta riippumatta kulttuureja, rotuja jne. EU:n sisämarkkinoiden neljästä vapaudesta voi poiketa ja vain em. poikkeusperustein.

## 5.6 Intressien vaikutus, ennakoitavuus ja muutospaineita kaivoslain päätöksenteossa

### 5.6.1 Lupajärjestelmä

Lakien keskinäisten suhteiden ja lupajärjestelmän muuttaminen eivät kuuluneet selvitystehtävän toimeksiantoon. Soveltamisalojen rajapinnat tuli silti intressien yksilöimiseksi selvittää. Se tarkoittaa, ettei ympäristönsuojelu-, vesilupa-, vesienhoito- tms. intressejä voi integroida kaivoslakiin. Integrointi edellyttäisi kokonaan uudenlaista lainsäädäntöä, jollaisen laatiminen pitäisi valtioneuvostolain nojalla perustua hallitusohjelmassa suunniteltuihin laajempiin muutoksiin ja ministeriöiden määräämiseen valmistelemaan tällaista lainsäädäntöä yhdessä. Kaivoslaissa suojattavia intressejä on käsitelty kohdassa 4.2. Yhteensopivuus maisemaan, luontoarvoihin, maanomistukseen ja elinkeinoihin on selvitetty

177 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). EUVL 26.10.2012 C 326/391–407.

(pällekkäin) jo kaavassa, vaikka ne intressivertailussa otettaisiin kaivoslain soveltamisalalla soveltuvien osien huomioon.

Hallituksen poliittisia linjauksia selvittämättä työryhmä varmisti ohjausryhmältä, että selvitys on rajattu vain nykyisen kaivoslain soveltamisalaan laajentamatta sitä muiden lakien soveltamisaloille. Siinä tarkoituksessa lakien rajapintoja selvitettiin ohjausryhmän ohjauksessa. Työryhmä selvitti kaivoslakityöryhmältä, ettei valtioneuvoston sisällä tai ministeriöiden välillä ole tehty ministeriöiden hallinnonalarajat ylittäviä järjestelyjä. Säästötoimivallan puuttumisen lisäksi muiden lakien soveltamisalojen tuominen kaivoslakiin osittain tarkoittaisi vastaavaa osittaista päällekkäisyyttä, mitä tässä selvityksessä tuli välttää. Lakien soveltamisalat ja niihin sisältyvät lupa- ja valvontaviranomaisten vastuut pitäisi muuttaa ja sovittaa yhteen.

Malmietsintälupien voimassaolon, kaivoslupien, YVA:n, kaavoituksen jne. suunnitelmien kehittymisen myötä yksikään kaivosyhtiö ei Tukesin ja AVI:n virkamiesten haastattelujen perusteella lähtene vapaaehtoisesti hakemaan yhteensovittamislaissa tarkoitettua lupaa. Kaivoslaki on siinä alistettu muille menettelyille ja lupa hidastaisi nopeammat menettelyt hitaimman tasolle, vaikka se mahdollistaisi samanaikaisesti lupien erillistarkastelut ilman intressien vertailua. Tämä selvitys koskee hallitusohjelman ja toimeksiannon mukaisesti vain kaivoslakia, ei ns. yhteensovittamislakia. Em. syistä intressien nykyinen vaikutus ja ennakoitavuus oli rajattu koskemaan vain kaivoslain nykyistä soveltamisalaa. Webropol-kyselyn perusteella tämä ei vastaa kansalaisten oikeustajua kaivostoiminnan haittavaikutuksista eikä käsitystä kaivoslain säätämistoimivallasta ja soveltamisalasta.

Kuntien tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva oikeus päättää kaivostoiminnan harjoittamisesta on myös periaatteessa ristiriidassa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain kanssa, koska siinä edellytetään säätämisestä erillislailla, ei yleislailla. Kaavoituksen käynnistämiskäytös ei ole edes ns. soveltamistason viranomaismenettely, koska ratkaisusta ei voi valittaa. Asialla voi olla merkitystä mm. investointisuojan näkökulmasta. Se ei ole oikeudellisesti itsehallintoon perustuva menettely, koska ratkaisua ei tarkastella kaavoitusprosessin itsehallintoon kuuluvassa demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä vaan kulloisessakin kunnanhallituksen poliittisessa tarkastelussa.

Ympäristöluvasta ja siihen liittyen kaivannaisjätteistä, vesienhoitolainsäädännöstä jne. säädetään erikseen. Niissä ei voi arvioida hyöty- ja haittaintressejä vastakkain, ellei kyse ole poikkeusluvasta. EU:n sääntelyä padoista, SEVESO-direktiivistä, kaivannaisjätteistä, vesienhoidosta ja teollisuuslaitoksista ei ole osaksikaan pantu täytäntöön kaivoslailla. EU-sääntely ei mahdollista intressivertailua, ellei kyse ole poikkeuksista. Ne eivät sisälly kaivoslain intressivertailuun.

Kaivoslaki on nykyisistä informatiivisia viittauksia sisältävistä soveltamisalasäännöksistään huolimatta elinkeino-oikeudellinen laki, johon sisältyvät varaukset, malminetsintä, kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa, tässä järjestyksessä. Niihin liittyviä intressejä on tarkasteltava vain kaivoslain soveltamisalalla, jotta viranomaisen toimivalta perustuisi lakiin. Varauksia ja malminetsintää on tarkasteltava kronologisesti erikseen. Kaivoksen perustamisen ja toiminnan intressivertailu edellyttää kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan tarkastelua yhdessä. Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksistä tulisi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain mukaisesti säätää erikseen. Se viitanee kaivoslakiin, ei yleislakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslaki tai ympäristönsuojelulaki. Eriksen säädetyn lain viittaussäännöksissä ei säädetä kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksistä.

Kaivoslain soveltamisalalla kunnallinen intressi on alueellisesti liian suppea kaivosten hyötyjen ja haittojen intressivertailuun, koska intresseillä on monia kansallisia ja kansainvälisiäkin ulottuvuuksia. Talousvaliokunta edellytti ottamaan huomioon arvoketjut. Maakunnallinenkin intressi on liian suppea. Intressejä tulisi verrata valtakunnallisella tasolla, jolloin vertailusta päättäisi valtakunnallinen viranomainen tai valtioneuvosto silloin, kun päätös edellyttäisi valtioneuvostolta kaivosaluelunastuslupaa, luonnonsuojelulain (1096/1996) eräitä poikkeamia (4.2, 8.3, 66.2–4 §), erämaalain (62/1991)) 4–6 ja 8 §:n mukaista lupaa, tms. kaivosluvan edellytyksenä tarvittavaa valtioneuvostolle kuuluvaa ratkaisua, jolloin poikkeukset voitaisiin sisällyttää yhteen päätökseen, jota valmistelisivat TEM:n ohella muut ministeriöt niiden lakisääteisten toimivaltojen mukaisesti. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukainen valtioneuvoston hyväksyntä (17.1 §) ei liity kaivoslain mukaiseen lupatarkasteluun.

Kaivoslain nykyinen rakenne ajallisesti erillisine kaivoslupa- ja kaivosaluelunastuslupapäätöksineen ei mahdollista intressien vertailua. Vesilain intressien vertailu edellyttää lupien ratkaisua samanaikaisesti yhdellä päätöksellä ottamalla samanaikaisesti intressivertailussa huomioon esteet ja nykyiset edellytykset mineraaleihin ja alueisiin saataville oikeuksille. Kaivoslain soveltamisalaan kuuluvassa lupajärjestelmässä luonnollinen päätöksentekijä intressien vertailussa on Tukes, joka jo tuntee kaivoslain. Vesilain kaltaisessa järjestelmässä intressit vertaillaan samalla tasolla, jolloin osa intresseistä edellyttää valtioneuvoston päätöstä. Valtioneuvosto ratkaisee tällöin samanaikaisesti kaikki sen päätösvaltaan kuuluvat intressit.

### 5.6.2 Varausilmoitus

Varausilmoitus antaa perustelemattoman oikeuden tehdä kaivoslain mukaisia varauksia suurella alueella. Varaus ei anna muuta oikeutta kuin etusijan hakea varausaikana malminetsintälupaa ja myöhemmin kaivoslupaa (32 §). Varausalue on sikäli harhaanjohtava, että varausalueen sisään voi jäädä mitä tahansa vääriä mielikuvia aiheuttavia alueita, vaikka

alueella ei voisi sallia kaivostoimintaa eikä edes malminetsintää. Varauksen esteenä on vain alue, joka on jo varattu, malminetsintä- tai kullanhuuhdonta-alueena tai kaivosalueena (44 ja 55 §). Kaivoslain velvoitteiden olennainen laiminlyönti ei estä varausta.

Tukes voi nykyään hylätä varauksen epäillessään painavin perustein, ettei varaajalla ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintälupaa varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä. Varauksen tekijän liikevaihto voi olla epäsuhteessa varausalueen ja tulevan malminetsinnän kokoon, tosin tulevista malminetsinnöistä tehdään varauksen voimassaolonaikana usein kustannusjakosopimuksia. Lainkohtaa ei ole juuri sovellettu ja julkisuudessa on lisäksi väärinkäsityksiä varauksen antamista oikeuksista. Lainkohdassa voisi olla estoalueita varauksille. Pitäisikö estoalueita olla, riippuu lainsäätäjältä. Velvollisuus osoittaa nämä alueet voitaisiin sisällyttää malminetsintäilmoituksen sisältövaatimuksiin.

Analogisesti kaivoslain 7 §:n mukaan näitä alueita olisivat hautausmaat, puolustusvoimaja rajavartiolaitosalueet; liikkumis- ja pääsykieltoalueet, liikenne- ja kulkuväylät, asuin- ja työntekopaikat (150 m säde), puutarhatalouden alueet, yleiset rakennukset ja laitokset, voimajohdot ja muuntamoasemat, muut erityiseen käyttöön otetut alueet sekä kaivoslain 9 §:n mukaisesti katu- ja torialueet, maantie- ja rautatiealueet, lentopaikat ja muut ilmailualueet, yleisen liikenteen kanavat tms. liikennealueet ja niiden suoja-alueet. Mainituille alueille voi hakea tarvittaessa suostumusta suoraan malminetsinnälle ja malminetsintälupaa, jos tutkimukset niiden vieressä osoittaisivat viitteitä esiintymästä.

Lisäksi kaivoslain velvoitteiden olennainen laiminlyönti voisi estää myös varausilmoitukset, koska tällainen organisaatio ei voi hakea ja saada malminetsintä- ja kaivoslupia. Varauksien siirrosta ei toisaalta ole erillistä sääntelyä (vrt. kaivoslain 73 §), mutta varausilmoitusten luotettavuuden kannalta kaivoslain olennaisten velvoitteiden noudattaminen voisi olla edellytys. Varauksilla käydään kauppaa siinä missä muillakin oikeuksilla, vaikka kaivosviranomaisen hyväksyntä ei olisi siirron edellytys.

Malminetsintälupa ja kullanhuuhdentalupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella, ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle alueelle. Luvan myöntämisen esteenä ei myöskään pidetä sellaista asuamiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhdonta varten ja sijaitsee kaivosalueella tai kullanhuuhdonta-alueella.

Varausalueen sisällön lisäksi alueen kokoa voi rajoittaa sekä liittää varaukseen maksullisuuden. Varauspäätös on voimassa alueen laajuuteen verrattuna suhteellisen kauan eli voimassa enintään 24 kuukautta asianmukaisen varausilmoituksen tekemisestä (saapumisesta viranomaiselle). Jos alueen kokoa hieman rajoitetaan ja kohdennetaan, myös

varausaika voisi olla lyhyempi. Kilpailuoikeudellisesti voitaneen pitää perusteltuna har-  
kitumpia ja kohdennetumpia varausilmoituksia. Maksullisuus rajaa alueen mahdollisten  
kokorajoitusten kiertämistä useilla varausilmoituksilla ja mahdollisesti tekee kokorajoituk-  
sen itsessään tarpeettomaksi. Kilpailun diversiteetin ylläpito voisi mahdollistaa varauspin-  
ta-alojen summan perusteella kumulatiivisesti kasvavia varausmaksuja.

Intressivertailun kannalta yleinen oikeustaju ei hyväksy nykyisen laajuisia kohdentamatto-  
mia varauksia eikä niiden kokoon verrattuna pitkää kestoja. Rajoitukset parantaisivat kai-  
vostoiminnan mielikuvia, eivät niinkään rajoittaisi tulevaa malminetsintää.

### 5.6.3 Malminetsintälupa

#### Lupamääräykset

Nykyinen estetarkastelu ja malminetsintälupavaatimukset vaikuttavat sinänsä riittävästi.  
Kritiikkiä on kohdistunut tapauskohtaisesti malminetsintätoimintaan. Malminetsintälu-  
vissa on määräyksiä mm. tutkimusmenetelmistä ja -ajoista, tutkimusliikenteestä, poron-  
hoitoon liittyvästä tiedottamisesta ja neuvottelemisesta tai luonnonsuojelulain velvoittei-  
den huomioon ottamisesta.

#### Kesto ja oikeusturva

Malminetsintäluvan pitkän keston aiheuttama epävarmuutta maanomistajille ja elinkei-  
nonharjoittajille on kritisoitu. Kritiikki vaikuttaisi oikeudenmukaiselta siltä osin kuin kyse  
on maanomistuksesta ja siihen välittömästi liittyvistä maatalous-, metsätalous-, poron-  
hoito- ja matkailuelinkeinoista, koska se aiheuttaa epävarmuutta omaisuuden käytön  
ja elinkeinojen pitkän aikavälin suunnittelulle. Siltä osin kuin kyse on omaisuuden käyt-  
töön välittömästi liittymättömästä elinkeinosta, malminetsintäluvan kesto ei vaikuttaisi  
kohtuuttomalta. Jos elinkeinoja harjoitetaan toisten omistamilla alueilla korvauksetta  
jokamiehen oikeuksin, malminetsintäkorvauksen (99 §) ja etsijän asettaman vakuuden  
(51 ja 107 §) alainen malminetsintä ottaa omaisuudensuojan huomioon paremmin kuin  
jokamiehenkäyttömuodot.

Malminetsijän oikeusturva on otettava huomioon omaisuudensuojan ja kilpailun näkökul-  
masta. Toinen toimija voi hakea uusia malminetsintälupia, vaikka edellistä tutkimuslupaa  
ei jatkettaisi. Oikeusturvakysymykset pitää tarkistaa, samoin malminetsinnän tehokkuus  
näissä tilanteissa.

Malminetsintäluvan keston rajoittaminen nykyisestä enintään 15 vuodesta (60 ja 61 §) on  
haasteellista, koska usein kaivosmineraaliesiintymästä saadaan riittävästi tieto vasta yli  
kymmenen vuotta kestäväillä ja miljoonia euroja maksavilla kansainvälisesti rahoitettavilla

tutkimuksilla. Tämä koskee myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tarvittavien tietojen keruuta. Malminetsintä on jatkuva prosessi. Jos malminetsintälupaa ei jatketa, investoinnit voidaan menettää maanomistajien määränemmistön suostumusvaatimuksella, johon voisi liittää normaalia suurempia hyvitysvaatimuksia. Sen vuoksi malminetsintäluvilla voisi olla rajoitetumpi kestoaika ilman maanomistajan suostumusta pääsääntönä suhteessa omaisuudensuojaan, josta kuitenkin voitaisiin poiketa jo suoritettujen tutkimusten antaessa viitteitä hyödyntämiskelpoisesta mineraaliesiintymästä.

Kyse olisi samalla malminetsintäluvan jatkamisen intressivertailusta, jossa toisella puolella olisi maanomistajan epävarmuus alueensa käytöstä ja mahdolliset suunnitelmat alueen käytölle sekä toisella puolella yleensä mittavat tutkimusinvestoinnit ja mahdollinen kaivosesiintymä. Intressivertailu voitaisiin ratkaista säädösten tasolla säätämällä täsmällinen joustamaton kestoaika tai säätämällä asia tapauskohtaisesti soveltamistasolla ratkaistavaksi tietyn ajan kulumisen jälkeen.

### Malminetsintälupien tiedoksianto

Malminetsintälupien tiedoksiantoa on myös kritisoitu. Ongelmat ovat kuitenkin olleet suhteellisen vähäisiä. Malminetsintälupahakemuksen yleistiedoksianto hallintolain mukaisesti vaikuttaa riittävältä, kun kuultavia on yli 30. Omistus etsintäalueilla voi olla pirstaloitunutta. Joskus asia on palautettu, kun joku on jäänyt kuulematta, mutta näin on kaikissa lupamenettelyissä. Ympäristöllisissä lupa-asioissa erikseen kuultavat asianosaiset voidaan rajata pikaisten vaikutusalue tarkastelujen perusteella. Malminetsintä ei ole rinnastettavissa kaivostoimintaan.

### Geotieto ja mineraalivarannot

Geotietoaineistojen nykyistä laajempaa toimittamisvelvollisuutta on toivottu laajennettavaksi, etenkin ns. lentomittausten avulla kerättyjen aineistojen osalta sekä kaivosaineistojen luovutuksen osalta. Malminetsintätoiminnasta saatavien tutkimustietojen kerääminen, hallinnointi ja jalostaminen tulevaa käyttöä varten on kansallinen intressi kestäväille kaivostoiminnalle. Kaivosyhtiöt toimittavat tutkimustietoja kaivoslain 51 § 4 kohdan mukaisesti. Yleisen geotietoaineiston tieto ei ole suojattua. INSPIRE-direktiivissä 2007/2/EY säädetään julkisesta ja ilmaisesta metatiedosta sekä maantieteellisestä ja geomaattisesta tiedosta. Direktiivissä 2003/98/EY säädetään julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäytöstä. Direktiivissä 2003/4/EY säädetään yleisestä päästystä ympäristötietoon. Ympäristötieto on julkista ns. haitankärsijöille. Toinen yritys ei voi sellaisenaan hyödyntää yhden yrityksen teettämiä ympäristöselvityksiä omissa hakemuksissaan, jolloin tietoa tuotetaan uudelleen. Viranomaisella ne ovat tiedossa, mutta se ei viranpuolesta ota huomioon muussa yhteydessä toimitettua aineistoa.



Direktiivissä (EU) 2016/943 säädetään julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta. Liikesalaisuuksia suojataan mm. julkisuuslailla (621/1999), työsopimuslailla (55/2001) ja liikesalaisuuslailla (595/2018). Kritiikin perusteella ei ole selvää, kuinka sääntelyä tulisi tiukentaa. Julkisen ja liikesalaisuuksilla suojatun geotiedon perusteella ja maailmanmarkkinahintojen kehityksen perusteella laaditaan mineraalivarantoarvio<sup>178</sup>. Asia ei muulla tavoin liity intressiselvitykseen. Geotietoaineistoa kerrytetään kaivostoiminnan aikana, koska malminetsintä jatkuu kaivostoiminnan keston ajan.

### 5.6.4 Kaivoslupa ja kaivosalueenastuslupa

Vanhassa kaivoslaissa kaivosoikeuden myöntämisen edellytykset arvioitiin yhdellä tasolla. Nykyisessä kaivoslaissa kaivoslupa edeltää kaivosalueenastuslupamenettelyä. Intressivertailun vaatiminen kaivoslakiin tarkoittaa, että kaivosluvan ja kaivosalueenastusluvan edellytykset ja niihin kuuluvat puoltavat ja sen vastaiset intressitekiäjät vaaditaan arvioitaviksi yhdessä menettelyssä samanaikaisesti. Kaivoslupia ja kaivosalueenastuslupia ei ole myönnetty kuin yhdelle uudelle kaivokselle. Kaivoslupia on myönnetty useampia kaivospiirien laajennuksiin.

Kunnan tai maakunnan tasot ovat liian suppeita tahoja ottamaan huomioon talousvaliokunnan mietinnössä edellytetyllä tavalla huomioon kaivoksen arvoketjun. Sen vuoksi kaivoslain soveltamisalalla Tukes ja, kaivoksen edellyttäessä kaivosalueenastuslupaa, muuta valtioneuvoston suostumusta tai kaivostoiminnan ollessa tärkeä kansalliselle turvallisuudelle, valtioneuvosto ovat loogisia päätöksentekijöitä.

### 5.6.5 Kaivoslakiin kohdistuvasta kritiikistä

Kritiikin mukaan kaivoslupaharkinnassa ei kaivoslain soveltamisalalla voisi estää tai rajoittaa lupamääräyksiin erilaisia haittoja riittävän kattavasti ja johdonmukaisesti. Kaivoslaissa ei kuitenkaan säädetä ympäristönsuojelusta, vaikka kaivoslain soveltamisalalla otetaan huomioon vaikutukset maanomistukseen, elinkeinoihin, luontoon jne. Kaivoslain nojalla ei ole ollut vireillä yhtään hallintopakkomenettelyä. Vesistöön kohdistuvat vaikutukset ja kaivannaisjätteet ovat liittyneet ympäristölupamenettelyihin ja kaivostoiminnan valvontaan. Vain yhdelle uudelle kaivokselle on myönnetty lupa eikä kaivos ole vielä toiminnassa.

<sup>178</sup> Malmipotentialiaali mallinnetaan numeerisesti mm. variogrammimallinnuksella. Mallinnuksessa käytetään mm. 3D-inversiomenetelmiä ja käsitellään suuria 3D-blokkimalleja. Mallinnuksia tekevät kansainväliset asiantuntijat. Mallinnus perustuu myös numeerisesta tiedosta tehtäviin yleistyksiin.

Julkisuudessa esitettyjä vanhaan kaivoslakiin perustuvien kaivosoikeuksien ja niiden yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettujen päivitettyjen määräysten rikkomismenettelyitä ei ole ollut eikä nykyisestä kaivoslaista ole juuri kokemusta. Kaivannaisjätteistä, jätepadoista, vesistöön kohdistuvista päästöistä jne. ei säädetä kaivoslaissa. Julkisuudessa olleet valvontamenettelyt ovat liittyneet ympäristölupien valvontaan ja tämän julkisuuden perusteella on tehty hallitusohjelman kirjaus. Syy-yhteys ympäristönsuojeluongelmien ja ympäristövalvonnan resurssien välillä puuttuu, koska menneiden aikojen ympäristövalvonnan suuremmat resurssit mahdollistivat ongelmia, joita pienempien resurssien aikana tuli esiin ja ratkottiin. Ympäristönsuojelu- tai vesilaissa ei lähtökohtaisesti yleislakina voisi säätää kaivostoimintaa koskevia tai tiettyä elinkeinotoimintaa syrjiviä erillismääräyksiä. Erillismääräyksiä on kuitenkin säädetty turvetuotannon sijoittumisesta (YSL 13 §). Turvetuotannosta ei maa-aines- ja kaivoslakien tavoin ole erillislakia. Komission suunnittelemat kaivostoiminnan kestävän kehityksen mukaisuuden kriteerit tulee kuitenkin ottaa huomioon vähimmäisvaatimuksina asianomaisissa laeissa.

Kaivoslupahakemus olisi mahdollista antaa yleistiedoksiannon lisäksi tiedoksi erikseen kaivoslain 40 ja 58 §:ää täydentäen omaisuudensuojajäsenistä, korostaen myös osallistumis-oikeutta elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Kaivosaluelunastuslupahakemuksesta tiedotetaan nykyäänkin erikseen (41 §) ja lunastusta täytäntöönpannaessa (kaivostoimitus) voidaan vaatimuksesta määrätä korvaus vahingosta myös lunastusrelaation ulkopuolella. Näissä arvioinneissa ei ole otettu huomioon, että ratkaistaessa asiaa kaavalla (vrt. SEA-direktiivin täytäntöön SOVA-lain ohella myös maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä) asianosaiset ovat saaneet lausua elinympäristöään koskevasta ratkaisevasta päätöksestä. Kuulemisasioita on yritetty yhdistää lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi, mutta toistaiseksi yhdistäminen on mahdollista vain YVA-kaava-korrelaatiossa.

### 5.6.6 Maisema ja maankäyttö

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella kaivostoiminasta, joten intressivertailuselvityksessä tulisi tarkastella, syrjäyttäisivätkö kaivoslain intressivertailun maisemajohtopäätökset kaavan perustuvat ja kuntien itsehallintoon perustuvat johtopäätökset maiseman vaalimisesta (nykyinen MRL 28.2-3, 30.2, 39, 41.2, 43.2, 50, 53.1 ja 57.2 §). Maisema-aluesääntelyä sisältyy myös luonnonsuojelulakiin, jonka mukaisesti alueita varataan maisemansuojelutarkoituksiin myös kaavoissa. Valtakunnalliset kaavoitukseen perustumattomat maisema-alueet ilmeisesti sisältyvät intressiharkintaan, joskin niitäkään ei voi edeltävässä kaavoituksessa sivuuttaa. Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet on päivitetty ja sisällytetään valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja sitä kautta maakuntien ja kuntien kaavoitukseen.

Kaivoskaavassa on otettu huomioon valtakunnalliset, maakunnalliset ja kunnan maisema-arvot sekä luonnonsuojelulain maisemansuojelu. Kaivannaisjätedirektiivin 2006/21/EY soveltamisalaan kuuluu maisema. Maisemaan vaikuttavat lähinnä kaivannaisjätteet ja lähimaisemaan avolouhos. Lunastuksessa korvataan osana vaikutuksia naapurien kiinteistön arvoon puiden korkeuden ylittämien sivukivikasojen maisemavaikutukset, mutta ei avolouhoksen maisemavaikutusta. Kenelläkään ei ole velvollisuutta pysyttää omaisuuttaan toisen maisemana eikä lähtökohtaisesti käyttää omaisuuttaan toisen maiseman turmelemiseen. Kaivoslain päätöksenteossa maisemalla ei ole itseisarvoa vaan se sisältyy kaavoitukseen, luonnonsuojelulakiin tai vaikutuksina naapurien omaisuuteen.

Ympäristölupa-asiassa maisema otetaan huomioon ainoastaan jätelain kautta (YSL 48.2 § ja jätelain 13.2 § välityksellä kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 7 (perustaminen, hoito) ja 14 §:n (käytöstä poisto, jälkihoito) nojalla kaivannaisjätealueilla, ei kaivannaisjätettä tuottavilla kaivoksilla. Kaivoslailla ei ole miltään osin pantu täytäntöön kaivannaisjätedirektiiviä.

### 5.6.7 Intressivertailu ja kaavoitus

Kaivostoiminnassa suojattavat intressit on lueteltu kohdassa 4.2, kaavoituksessa suojattavat intressit kohdassa 4.5 ja kaavoituksen intressiharkinnan sisältöä kohdassa 5.4.6. Tässä kohdassa kuvataan intressien vaikutusta kaivoslain päätöksenteossa. Kaivoslakiin on ehdotettu tarkasteltavaksi intressivertailua vesilain mallin mukaisesti. Eri lupien mahdollista täysintegrointia ei voida tarkastella tässä selvityksessä. Intressivertailua selvitetään siten kaivoslain soveltamisalalla. Samankaltaista prosessia on arvioitu oikeusvaikutteisen kunta-kaavan yhteydessä tapahtuvaksi, koska maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuteen on suhtauduttu kielteisesti sen suurpiirteisyyden ja oikeusvaikutusten väljyyden vuoksi ja siksi, ettei maakuntakaava edustaisi suunnitellun kaivoksen sijaintikunnan itsehallintoa.

Kaavoituksen asemaa on tarkastelu jo edellä, mutta maakuntakaavasta on syytä lausua. Maakunnan liitto on kuntien itsehallintoon perustuva kuntayhtymä, jonka maakuntakaavat perustuvat paitsi kuntien itsehallintoon, myös kuntien intressien yhteensovittamiseen. Osa kaivoksista sijaitsee useamman kunnan alueella, toisaalta hyöty- ja haittavaikutukset ovat jakautuneet ja voivat jatkossakin jakautua eri tavoin eri kuntien alueella. Vaikka ympäristön merkittävää pilaantumista aiheuttavalle toiminnalle ei voi myöntää ympäristölupaa, yksi kunta saisi melu- ja pölyvaikutuksia, toinen kunta vesistövaikutukset, kolmas kunta kaivostoiminnan työllisyyden ja neljäs kunta jatkojalostuksen hyötyineen ja haittoineen.

Nykytilanteessa intressivertailu kaivoslain nojalla on tarpeeton, kun kunta voi päättää asian kaavoituksessaan suuntaan tai toiseen tai päättää jättää kaavoittamatta. Voidaanko asiaa ratkaista ilman maakuntatason kokonaisvaltaista arviointia tai edes maakunnan

tasolla, kun intressivertailunkin tulee perustua kokonaisvaltaiseen arviointiin? Jos kunta päättää jättää kaavoittamatta kaivosalueen, kunnanhallituksen ratkaisu ei synny kunnallisen itsehallinnon mukaisessa päätöksentekoprosessissa kuulemiseen ja valituksineen vaan poliittisella valituskelvottomalla ratkaisulla pysyä passiivisena. Kuntatasoisen kaavan vaatimus eli asian saattaminen valtuuston ratkaistavaksi korostaisi kunnan itsehallintoa. Objektiviisen kaavapäätöksen ei tarvitse olla myönteinen.

Nykyisin on selvää, että jokainen vähänkin merkittävän kaivoksen kaivoslupa edellyttää kaavoitusta. Vanhan kaivoslain mukaisten vanhojen kaivospiirien alueella kaavoja ei välttämättä ole edellytetty, koska kaivosoikeudet ovat jo olemassa. Tästä väärinkäsityksestä johtuen julkisuudessa on kritisoitu nykyistä kaivoslakia, joka kuitenkin edellyttää kaavaa ennen kaivoslupaa. Haastatteluiden perusteella vähäiset muutokset kaivosalueiden kaavoituksessa on toistaiseksi voinut toteuttaa joustavasti neuvottelussa. Kun viranomaisneuvottelu poistetaan, jo luvitettu kaivos voi joutua odottamaan kaavamuutoksia muutaman vuoden saadakseen sen jälkeen muutetun kaivoslupapäätöksen.

### 5.6.8 Intressivertailu ja EU-oikeus

EU erottaa kaivannaisjätedirektiivillä kaivannaisjätteet jätedirektiivin jättesäätelystä. Ympäristölupa-asioiden taustalla on lisäksi EU-oikeus laajemmin (IED, BAT, vesi- ja ilmapäästöt, veden- ja ilmanlaatu, sisämarkkinat ja kilpailuoikeus). On selvitettävä, voiko yhdessä jäsenvaltiossa hylätä kaivoslakiin kuulumattomaa intressiä painottaen lupahakemuksen toiminnalle, joka tulevassa ympäristölupaprosessissa täyttäisi sinänsä minimidirektiiveihin perustuvan EU-säätelyn vaatimukset.<sup>179</sup> EU-tuomioistuin mahdollisesti joutuisi ratkaisemaan ympäristölupahakemusta edeltävän kaivoslupaharkinnan intressivertailun perusteita, koska intressivertailu ilman lupahakemusten samanaikaista käsittelyä kohdistuisi keskeneräisiin selvityksiin ja ympäristöluvan myöntämisedellytysten ja siinä arvioidavien lupamääräysten ennakoivaan arviointiin. Koska kaivosviranomaisen toimivalta tai edes hallinnonala ei tähän riitä, jossain määrin spekuloi arviointi kuuluisi erillisten toimivaltaisten viranomaisten lausuntomenettelyyn.

<sup>179</sup> Tulkinnassa on myös kansainvälinen ulottuvuus. GATT artikla III:4 vaatimuksen perusteella se voidaan tulkita raaka-aineen käytön peiteltyksi rajoitukseksi estetyn kaivostoiminnan määrää vastaavalla osuudella.

### 5.6.9 Intressivertailu ja poronhoito

Poronhoito voidaan ottaa huomioon osana saamelaiskulttuuria kuulemalla saamelaiskäräjiä, osana elinkeinoja kuulemalla paliskuntia sekä vielä paliskunnan välityksellä tokkakuntia ja poroisäntiä koko poronhoitoalueella, ei vain erityisellä poronhoitoalueella. Kuitenkaan kaivosluvan estettä huomattavasta haitasta poronhoidolle ei ole perusteltua ulottaa erityisen poronhoitoalueen ulkopuolelle. Saamelaisten on saatava itse lausua perustuslain ja saamelaiskärjälain mukaisesti kulttuuristaan, johon poronhoito elinkeinonakin sisältyy.

Paliskunta on kuitenkin se taho, joka kanssa neuvotellaan ja sovitaan vaikutusten minimoimisesta ja mahdollisista korvauksista, jolloin paliskunta (julkisoikeudellinen säätiö) edustaa samalla tokkakuntia. Paliskunnalle määrätään tarvittaessa korvauksia lunastustoimittuksessa. Poronhoitoa on ollut myös poronhoitoalueiden ulkopuolella lausuntojen perusteella, joten hekin voivat lausua elinkeinonsa näkökulmasta, mutta heillä ei lähtökohtaisesti ole muita elinkeinoja laajempia oikeuksia.

Saamelaisyhteisön keskeisenä ongelmana voidaan pitää nykyään erityisesti nuorten saamelaisten poismuuttoa saamelaisten kotiseutualueelta (Bjerkli, Bjørn og Selle, Peter 2015). Saamelaisten intressiä jäädä tai palata takaisin saamelaisten kotiseutualueelle on omiaan lisäämään se, että näille alueilla voitaisiin tarjota lisää kestävien toimintojen työtilaisuuksia ja elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksia, joista voidaan esimerkkeinä arvioida muun muassa kestävä matkailu sekä kaivoslain tarkoittamat hankkeet kestäväällä tavalla toteutettuina. Samalla on huolehdittava siitä, että perinteisen saamelaiselinkeinojen harjoittamiselle turvataan riittävästi.

Kaivannaistoiminnan tuomat suorat tai välilliset työpaikat eivät ole perinteiseen saamelaisten kulttuuriin sidonnaisia elinkeinointressejä. Saamelaiskäräjillä ja muilla perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetuilla saamelaisilla tai saamelaisryhmillä on osaltaan toimivalta ja mahdollisuus tulkita kehittyvän saamelaiskulttuurin dynamiikkaa ja sen yhteensovittamismahdollisuuksia kaivoslaissa säädettyjen toimien suhteen.

### 5.6.10 Maanomistajien ja elinkeinojen asema intressivertailussa

#### Lupajärjestelmään liittyvät epävarmuudet

Lupajärjestelmä aiheuttaa kokonaisuudessaan maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille epävarmuutta alueen käyttömahdollisuuksista. Maanomistajan nykyinen asema muodostuu kaivostoimintaa sääntelevistä laeista, myös em. kaavoituksesta. Kaivoslain näkökulma on rakennettava vain tietoisena maanomistajan asemasta muissa laeissa. Talousvaliokunta edellytti, että hallitus varmistaa kaivostoimintaa ohjalla lainsäädännöllä, siis muillakin laeilla kuin tämän selvityksen soveltamisalaan kuuluvalla kaivoslailla, nykyistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai

luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntöjen oikeudenmukaisuuden haittojen kärsijöille.

Malminetsintä jatkuu joko samalla alueella tai supistetulla alueella tuloksista riippuen. Jos etsintäoikeus häviää, etsijä menettää etuoikeudet ja kilpailuedun geotietoon, jonka tuloksista raportoidaan viranomaiselle. Ennen kaikkea häviää etusija arvokkaihin oikeuksiin ja etsintäkustannukset käyvät tarpeettomiksi. Malminetsintäalueista alle 1 % päättyy kaivoksi, joten haitta on väliaikainen. Vaikka maanomistaja ei voi varmistua siitä, tuleeko alueelle kaivos, maanomistaja voi valtausaikana käyttää omaa aluettaan ja periaatteessa valtausaikanakin voi muodostua kaivostoiminnan este maanomistajan käyttötarkoitusten perusteella.

Epävarmuusvahinkoja mm. maanomistajan matkailuyritystoiminnalle voisi harkita korvattaviksi. Maanomistajan matkailuliiketoiminnan tai maatalouselinkeinon jatkuvuus ja kasvuaikaiset ovat vaikeasti todennettavissa, mutta niihin voi liittyä ns. goodwill-arvoa tai pirstoutumishaittaa. Matkailuliiketoiminnan harjoittaja ei silti voi varata muiden alueita tulevaan toimintaansa. Matkailuyrittäjänä toimivalla maanomistajalla on jokamiehen oikeus matkailuun tarvittaville muiden alueille. Oikeudet ovat alisteisia muiden omistajien tai käyttöoikeuksien haltijoiden varallisuusoikeuksille. Ennen kaivoslupaa kaivoskaavan kohtuullisuus suhteessa maanomistajiin ja elinkeinoihin on jo selvitetty kaavapäätöksellä.

Kaivoslaissa muut elinkeinot voidaan ottaa huomioon suhteessa varallisuusoikeuksiin ja ehkä laajentamalla korvauskäytäntöjä muiden elinkeinoiden haitankärsijöille talousvaliokunnan esityksen mukaisesti. Asuinalueille ei voi myöntää malminetsintä- eikä kaivoslupia ja ympäristövaikutuksia rajoitetaan muissa menettelyissä. Esimerkiksi luontoarvoiltaan korvaamattomille kansallis- ja luonnonpuistoalueille ei liene tarpeen hyväksyä vääriä mielikuvia synnyttäviä varauksia, muilta osin noudatetaan puistojen järjestyssääntöä tai lupamenettelyihin sisältyvää kattavaa poikkeuslupasääntelyä, jossa arvot otetaan huomioon jo kaivoslain mukaisissa luvissa.

### **Maanomistaja ja ympäristönsuojelulaki**

Ympäristönsuojelulaissa maanomistajan hyöty arvioidaan toiminnanharjoittajan velvollisuuksista saatavana välillisenä hyötynä terveydelle ja omaisuudelle. Maanomistajalle ei sinänsä anneta mitään muuta kuin kuulemis-, vireillepano- ja valitusoikeus. Velvollisuuksia asetetaan kaikille maanomistajille ja osin vain kiinteistöjen omistajille: Menettelyssä arvioidaan päästöistä aiheutuva vahinko tai haitta omaisuudelle taikka sen käytölle, mutta ei toiminnan hyötyjä. Kaivostoiminnan ympäristöluvassa varmistetaan, ettei kaivostoiminnan päästöistä aiheudu terveyshaittaa eikä merkittävää vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle (YSL 5 ja 49 §). Intressejä ei vartaila. Aluehallintoviraston on määrättävä

toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi (YSL 125 §).

Maanomistajan omistusoikeutta voi rajoittaa ovat mm. käyttöoikeus viemäriille, selontekovelvollisuus pilaantuneesta alueesta, talousjätevesien käsittelyvelvollisuus, kunnossapitokustannusten korvausvelvollisuus jätevesien johtamisesta hyötyvälle maanomistajalle ja vuototarkastusvelvollisuus. Ympäristönsuojelulakin ei lähtökohtaisesti sovi intressien vertailu. Sen vuoksi vesiin kohdistuvien päästöjen sääntely siirrettiin vesilaista silloiseen ympäristönsuojelulakiin (86/2000). Ympäristönsuojelulaki ei ole soveltuva instrumentti maanomistajan aseman parantamisessa muuten kuin toiminnan ympäristövaikutusten rajoittamisessa. Kaivostoimintaa koskeva kritiikki on koskenut paljolti ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä.

### Maanomistaja ja vesilaki

Vesilaissa maanomistajan asema otetaan materiaalisesti huomioon vesialueen, pohjan, rannan, alueen, altaan, osaomistajan, kaivonomistajan, erityiseen käyttöön otetun alueen, salaojitetun alueen ja vesivoiman omistajan sekä tietysti maanomistajan ja kiinteistön omistajan oikeuksina ja velvollisuuksina. Lisäksi on oikeuksia ja velvollisuuksia metsänomistajille (voi olla myös maanomistaja) ja muille rajoitetun esineoikeuden haltijoille. Vesilain 3 luvun 4 §:n yleiset ja yksityiset hyödyt ja edunmenetykset pitävät sisällään myös maanomistajan aseman, kuten mm. rannanomistajan tai vesivoiman omistajan hyödyt, kuivatuksesta, ojituksesta, patoamisesta tms. saatava hyöty maanomistajalle ja vastaavasti edunmenetykset muille maanomistajille. Vesilaki soveltuu luontaisesti erilaisten vastakaisten oikeuksien (intressien) yhteensovittamiseen.

Vesilain nojalla myönnetään lupa mm. kaivoksen jätepadoille, vesialueen luvituksen vesistöpadoille, kaivoksen kuivatusjärjestelmälle, ojien tms. käyttöoikeuksille jne. Vesilaki mahdollistaa yleisille tai yksityisille eduille koituvien menetyksien aiheutumisen huomioon ottamisen intressien vertailussa, jos kaivoshankkeeseen kuuluvasta vesitaloushankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava menetyksiin verrattuna. Vahingot pitää kuitenkin yrittää estää ja minimoida. Omaisuuden menettäminen, vahingoittuminen tai huononeminen, arvon alentuminen, käytön estyminen tai vaikeutuminen taikka omaisuuden tuoton vähentyminen on korvattava (VL 13:1, 13:9). Talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 7/2020 vp) kaivoslakiin kohdistetut vaatimukset vahinkojen korvaamisesta on jo säädetty perustuslain mukaisesti kaivoksien lunastus- ja lupamenettelyissä.

### Maanomistaja ja kemikaaliturvallisuus

Kemikaaliturvallisuuslaissa asetetaan velvollisuuksia varastoalueen sekä pääosin säiliöiden, putkistojen, varastojen jne. omistajalle. Sijoituksessa tulee ottaa huomioon

sijoituspaiikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset. Kaavoituksella voidaan siten estää vaarallisten kemikaalien varastointi kaivoslain tavoin. Lupiin ei silti saa sisältyä oikeudellista intressiharkintaa tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Taustalla on SEVESO-direktiivi. Lain vaatimukset ja lupakriteerit joko täytyvät tai eivät täyty. Se ei sovellu maanomistajan aseman parantamiseen muuten kuin kemikaaliturvallisuuden varmistamisessa. Kemikaaliturvallisuus on osa ympäristönsuojelulain mukaisen luvan vähimmäisvaatimuksia ja joskus osa rikastushiekka-altaiden jätepatojen vesilupaa.

### Maanomistaja ja kaavoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle kohtuuttomia (14 §), maakuntakaava ja yleiskaava eivät saa aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa (28, 39 §) eikä asemakaava kohtuutonta rajoitusta tai haittaa (54 §). Asemakaavan suojelumääräyksiä tulee olla maanomistajille kohtuullisia. Lisäksi maanomistajalla on vuorovaikutus-, ranta-asemakaavoitus- ja eräitä muita oikeuksia. Maanomistajien aseman tasapuolisuuteen kaavoituksessa ja rakentamisessa ei saisi vaikuttaa intressien vertailu, mutta kaavoituksessa tasapuolisuuteen vaikuttaa kunnan tavoitteiden mukainen tarkoituksenmukaisuusharkinta kaavan tavoitteissa.

Kunta voi perustelematta jättää kaavoittamatta yhdessä paikassa tai kaavoituskatsauksessa perustellen päättää kaavoittaa toiseen paikkaan maanomistajia eri tavoin kohdellen. Sama koskee maanomistajan asemaa silloin, kun kaivoksen kohtalosta päätetään kaavoittamatta jättämisellä (ei tule kaivosta) tai kaavoituksella (tulee kaivos tai estetään kaivos toisella kaavalla). Intressiharkinnasta (oikeusharkinta) ei ole kyse, vaikka juuri kaavoitus ratkaisee uuden kaivoksen kohtalon ja maanomistajan aseman. Haitat on pitkälti otettu huomioon kaivoksen intressivertailua varten. Maanomistajalle korvaukset kaivostoiminnasta voivat olla merkittäviä jo pienenkin kaivoksen kohdalla, sillä korvaus lasketaan louhitun arvoineen arvosta, eikä liikevoitosta. Tämä ja muutkin kaivoksen hyödyt voidaan ottaa alueellisesti jo kaavoituksessa huomioon. Jos kunta on kaavoittanut kaivoksen ja noudattaa kaavan sisältövaatimuksia sekä saamelaiden ja kolttien elinkeinojen ja kulttuurin suojaa, voiko kaivoslain nojalla ylipäätyään muodostua estettä, jota edes tarvitsisi poistaa 50–51 §:n mukaisesti lupamääräyksin?

Nykyisen kaivoslain esteet ovat ensinnäkin samoja kuin malminetsinnälle. Luvanhakija ei ole saanut olennaisesti laiminlyödä kaivoslakia. Lisäksi vanhan vesilain 2:5 ja nykyisen vesilain 3:4.2 sanamuotoa muistuttavalla tavalla kaivoshankkeesta ei saa aiheutua vaaraa yleiselle turvallisuudelle (vrt. kriittiset mineraalit, jotka ovat yleisen turvallisuuden etuja), aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Lainkohta poikkeaa vesilaista etenkin niin, ettei siinä mainita yleistä



terveydentilaa. Kunta ei kaavoita alueelle, jossa kaivostoiminnalle voisi olla kaivoslaissa säädetty este, joten sääntely on päällekkäistä. Ympäristövaikutukset kaivoslain esteenä on tulkittava suppeasti kaivoslain soveltamisalalla (vrt. L 252/2017 2 §:n 1 kohta, mm. luonnonvarojen hyödyntäminen). Kaavoittaja ei ole sidottu kaivoslakiin vaan se voi ottaa huomioon laajasti tulkiten kaikki vaikutukset.

Este kaivosluvalla olisi myös, jos kaivostoiminta olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria, olennaisesti heikentäisi kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja kolttialueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Kaavoittaja voi vastaavasti ottaa huomioon poronhoidon ja muut saamelaiskulttuurille tärkeät alueet maanomistuksesta riippumatta. Maanomistajien ja ikimuistoksen nautinnan intressien vertailu kaavoituksessa on monelta osin päällekkäistä kaivoslain intressien vertailun kanssa, mutta valitusvaiheessa kaavapäätöksen suoja on vahvempi.

### Maanomistaja ja kaivoslain päätöksenteko

Luvan myöntämisedellytykset arvioidaan yhdessä lupamääräysten (mitigointi) kanssa. Kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset mm. kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi, poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella, saamelaisten ja kolttien (myös saamelaisia) aseman ja oikeuksien vaarantamisen estämiseksi alkupe- räiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia kolttialueella, kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä ajantasaisena pidettävästä vakuudesta ja velvollisuuksista, kaivoslaissa kiellettyjen seurausten estämiseksi sekä muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä seikoista.

Yleisten ja yksityisten etujen turvaaminen kaivoslaissa (52, 125 ja 181 §) liittyy sanamuodoista huolimatta kaivosturvallisuuteen sekä ihmisten terveellisyden, yleisen turvallisuuden ja muiden yleisten ja yksityisten (viihtyisyys, maankäyttö) etujen turvaamiseen haitallisilta vaikutuksilta kaivoslain 52.3 §:n laajuudessa. Se ei sisällä päästö- ja laatusääntelyä. Tämä aiheutti epä tietoisuutta jo päivitettäessä vanhoja kaivosoikeuksia kaivoslain 181.4 §:n nojalla yhteensopiviksi uuteen kaivoslakiin. Turvaamissääntelyn asema on toinen kuin kemikaaliturvallisuuksääntelyssä, joka on korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä vahvistettu vähimmäisvaatimukseksi, vaikkakaan ei riittäväksi, mm. parhaan käyttökelpoisen tekniikan arvioinnissa ympäristölupa-asiassa.

Siten selvityksessä on ratkaisevaa maanomistajan asema malminetsinnässä ja kaivokselle myönteisen päätöksen jälkeisessä kaivoksen luvassa, ei niinkään kaivoksen estämisessä

kaavapäätöksestä poiketen. Jos kaavapäätös on tehty, siinä on jo ratkaistu kaavan kohtuullisuus maanomistajalle. Kaavapäätöksiä valitusprosesseissa erotellaan, mikä kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja mikä oikeusharkintaan, koska päätöksen voi kumota vain laittomana kunnallisvalituksen johdosta. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajat vaihtelevat tuomioistuimen harkinnan mukaan ja joustavien normien vuoksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkottu asioita paljon. Rungas oikeuskäytäntö kertoo epäselvästä tai selvästä ja joustavasta sääntelystä. Kaivoskaavassa ratkaistaan kaivoksen maankäyttövarauksen kohtuullisuus asuin- ja loma-asuinkiinteistöille. Ympäristölupaharkinnassa asetetaan rajoituksia, mutta kaivoslupaharkintaan päätöt eivät vaikuta.

Varaus ja malminetsintä etusijoinen ovat lainsäätäjän ratkaisuja yleisen edun kaivosintressin toteuttamiseksi. Lainsäätäjän tehtävänä on arvioida, tulisiko esim. matkailuyrityksellä olla oikeuksia maanomistusta laajemmin. Tulisiko jatkolupia sitoa malminetsintään tuloksiin silloin, kun maanomistajalla on jo ensimmäistä malminetsintälupaa hakiessa perusteltuja suunnitelmia tai käytännön toimia alueensa muusta käytöstä, jolloin etsintää voitaisiin kohdentaa 1. luvussa ja jatkolupa myöntää vain esiintymään viittaavin löydöksiin? Voiko elinkeinonharjoittajalla vapaaseen kilpailuun perustuvassa oikeusjärjestelmässä olla laajempi oikeus käyttää muiden maanomistajien alueita jokamiehenoikeuksilla kuin esim. naapurikunnan matkailuyrittäjällä? Kaivoslain päätöksenteko ei ole sidottu kaavoittajan alueelliseen toimivaltaan, joten kaivoslain päätöksenteossa voi olla puhevalta, vaikka puhevalta kunnan jäsenenä kaavoituksessa puuttuisi. Tältä osin kaivoslain intressivertailu täydentäisi kaavoituksen intressien vertailua.

Varaus, malminetsintä ja kaivoslupa poikkeavat muista elinkeinoista, koska muut elinkeinot eivät voi tehdä vastaavia jokamiehenoikeudet ylittäviä varallisuusoikeudellisia aluevarauksia kuin kaavoituksella. On mahdollista, että muun maankäytön intressi on painavampi intressi kuin köyhän esiintymän louhiminen. Sen vuoksi intressivertailussa voisi ottaa huomioon esiintymän rikkauten. Mitä köyhempi esiintymä on, sitä suurempi alue sen louhimiseen tarvitaan ja sitä suurempia ovat vaikutukset myös muiden lakien mukaisissa menettelyissä. Toisaalta köyhäkin esiintymä voi työllistää monia ihmisiä ja kaivosmineraalin maailmanmarkkinahintojen vaihtelut voivat nopeasti rikastuttaa esiintymän hyödyntämiskelpoisia malmivarantoja.<sup>180</sup> Esiintymän matala pitoisuus ei voi olla ainoa harkinnan kohde vaan suunniteltu työllisyysvaikutus (sosiaalinen pilari), ympäristövaikutukset (ympäristöpilari), alueiden tarve jne. on otettava huomioon. Tekninen kehitys rikastuksessa voi myös johtaa esiintymän ”rikastumiseen”.

CETA-sopimuksen vaikutuksia intressivertailun sallittavuuteen tarkastellaan jäljempänä.

180 Hyviä esimerkkejä köyhistä mutta kannattavista ja työllistävästä esiintymistä ovat Siilinjärvi, Kevitsa ja Ruotsin Aitik.

## 6 Intressivertailusäännökset vertailumaissa

Tässä luvussa tarkastellaan, sisältyykö verrokkimaiden kaivoslainsäädäntöihin ja siihen liittyvään sääntelyyn intressivertailusäännöksiä. Lisäksi selvitetään intressivertailun suhdetta kansainvälisiin investointisuojausopimuksiin ja KP-sopimukseen.

### 6.1 Intressivertailu Ruotsissa

#### 6.1.1 Ruotsin kaivoslainsäädäntö

Ruotsissa malminetsintää (*undersökning*) ja kaivosmineraalien (*koncessionsmineral*) hyödyntämistä kaivostoiminnan avulla (*bearbetning av fyndigheter*) omalla tai toisen omistamalla maalla säännellään *minerallag* (1991:45) -nimisellä kaivoslailla, joka tuli voimaan 1.7.1992. Kaivoslailla kumottiin vuoden 1974 kaivoslaki (*gruvlagen*) ja *lagen om vissa mineralfyndigheter* -niminen laki. Kaivoslain säännöksiä täsmentää hallinnollinen asetus (*mineralförordning*<sup>181</sup>).

Kaivoslakia on muutettu lukuisia kertoja 2000-luvulla. Kaivoslakia on muutettu mm. vuonna 2006 voimaan tulleella lailla, jonka tavoitteena oli mm. mahdollistaa paremmin kolmiulotteisen kiinteistöyksikön huomioon ottamisen. Vuonna 2014 voimaan tulleella lailla muutettiin kaivoslakia siten, että lailla pyrittiin parantamaan yksityisten asemaa kaivannaistoiminnassa muun muassa parantamalla tiedonsaantia hankkeesta ja vahvistamalla maanomistajien mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsintäsuunnitelman sisältöön ja että pakkolunastuksessa yksityisen asianosaisen tarpeet otetaan paremmin huomioon. 1.1.2018 voimaan tulleella kaivoslain (4 luku 2 §) muutoksella pantiin täytäntöön direktiivi 2014/52/EY, jolla muutettiin YVA-direktiiviä (2011/92/EU) tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

181 *Mineralförordning* (1992:285).

## 6.1.2 Ruotsin kaivoslain järjestelmä

Ruotsin vuoden 1991 kaivoslaki pohjautuu konsessioperiaatteelle (toimilupaperiaatteelle), jonka mukaan luvan myöntää viranomainen hakemuksesta määrätyn säännösten nojalla, missä yhteiskunnallisia näkökohtia voidaan ottaa huomioon luvan myöntämisessä sekä sen suhteen, kuinka luonnonvarojen käytöstä kaivannaistoiminnan kanssa kilpaileviin hankkeisiin tulee suhtautua.

Kumotussa kaivoslainsäädännössä sovellettiin niin sanottua valtausjärjestelmää (*inmutningsystem*), jonka mukaan kuka tahansa, joka haki ensimmäisenä lupaa viranomaiselta, sai yksinoikeuden määrätyllä alueella etsiä mineraaliesiintymiä. Lupaan sisältyi myös ajatus siitä, että valtauksen avulla saatu oikeus sisälsi myös periaatteellisen oikeuden hyödyntää alueen mineraaleja erikseen hankittavan luvan nojalla. Voimassa olevassa kaivoslaissa valtausjärjestelmä on korvattu 2 luvussa säädetyllä malminetsintäluvalla (tutkimusluvalla). Voidaan katsoa, että voimassa oleva kaivoslaki perustuu konsessiojärjestelmän perustalle, mutta valtausjärjestelmän periaatteiden vaikuttaessa menettelyyn.<sup>182</sup>

Kaivoslain 1 §:ssä on määritelty ne mineraalit (koncessionsmineral), joita kaivoslaki koskee. Tietyt mineraalit, jotka aikaisemmin olivat niin sanottuja maanomistajamineraaleja, liitettiin uudessa laissa konsessiomineraaleihin. Vuonna 2018 voimaan tulleella lainmuutoksella konsessiomineraaleista poistettiin uraani. Eräät mineraalit (esimerkiksi kvartsiitti ja kalkkikivi), jotka eivät kuulu kaivoslain soveltamiseen piiriin, voidaan katsoa kuuluvan maanomistajan mineraaleihin.

Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki Ruotsin alueet pois lukien yleiset merialueet, kuten asian laita oli jo aiemmassa laissa. Näin ollen esimerkiksi Ruotsin suuret järvet, Vänern ja Vättern, kuuluvat myös kaivoslain soveltamisen piiriin. Ruotsin mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämisestä säädetään erikseen *lag (1966:314) om kontinentalsockeln* -nimisellä lailla.

## 6.1.3 Malminetsintä

Ruotsin kaivoslain mukaan malminetsintää voi pääsääntöisesti harjoittaa ainoastaan se, jolla on viranomaisen myöntämä tutkimuslupa (malminetsintälupa, *undersöksningstillstånd*).<sup>183</sup> Luvan myöntäminen edellyttää, että toiminnan voidaan otaksua johtavan konsessiomineraaleja koskevan mineralisaation määrittämiseen.

182 *Prop. 1988/89:92, s. 1. Regeringens proposition 1988/89:92 om ny minerallagstiftning m.m.*

183 *Minerallag 2 luku.*

Tutkimuksia voi kuitenkin tehdä ilman malminetsintälupaa maanomistaja tai tämän luvalla toinen, jollei toiminta rajoita muiden alueelle vahvistettujen oikeuksien käyttöä tai jollei tälle alueelle ole myönnetty toisille tutkimuslupia tai konsessio-oikeuksia. Tutkimukset voivat kohdistua luvan nojalla kaikkiin konsessiomineraaleihin lukuun ottamatta esimerkiksi öljyä ja timantteja. Tutkimuksia voi tehdä ilman malminetsintälupaa myös konsession haltija lupa-alueellaan, jollei alueelle ole myönnetty toiselle tutkimuslupaa tai konsessiota. Eräitä malminetsintään liittyviä mittauksia on mahdollista tehdä jokamiehen oikeuden nojalla. Malminetsintälupa on voimassa kolme vuotta päätöksen antamisesta lukien. Malminetsintälupaa voidaan hakemuksesta jatkaa siten, että se on voimassa enintään viisitoista vuotta.

Laissa tarkoitetuiksi etsintätöiksi<sup>184</sup> (malminetsinnäksi) määräytyvät toimet, joilla pyritään luvassa määrättyllä alueella kartoittamaan taloudellisesti hyödynnettäviä konsessiomineraaleja ja joilla rajoitetaan maanomistajan tai muun oikeudenomistajan oikeuksia esimerkiksi käsittelemällä maata.

Malminetsintään tarkoitettuun alueeseen ei voida sisällyttää muun muassa kansallispuiston tai tällaiseksi tarkoitettua aluetta tai muita alueita, joihin kohdistuu luvanmyöntämisen esteeksi muodostuvat ympäristökaaren (*miljöbalk*<sup>185</sup>) 7 luvun suojeluvaatimukset. Malminetsintälupaa ei voida myöskään myöntää kaivoslupa-alueen ympärille määrättylle 1000 metrin suoja-alueelle. Ilman viranomaisen suostumusta malminetsintää ei voida tehdä 200 metriä lähempänä asumusta tai kirkkoa. Ilman lääninhallituksen (länstyrelsen) suostumusta malminetsintälupaa ei esimerkiksi voida myöntää 200 metriä lähemmäksi kohdetta (esimerkiksi rakennusta), joka erityisen suojelulain (*skyddslag*<sup>186</sup>) nojalla on määrätty suojelukohteeksi.

Tutkimusluvan myöntää kaivosviranomainen (Berstaten, jonka johtajana toimii valtioneuvoston nimittämä *bergmästären*). Tutkimuslupa myönnetään ilman, että muut kuin hakija voivat lausua malminetsintälupahakemuksesta. Jos kaivosviranomainen (*Bergmästären*) katsoo, että lupa-asiaan liittyy merkittäviä yleisiä näkökohtia taikka jos sen kanta poikkeaa lääninhallituksen (*länstyrelse*) kannasta ympäristökaaren asianomaisten 3 ja 4 luvun soveltamisesta, asian ratkaisee valtioneuvosto.

Tutkimuslupaan tulee asettaa tarpeellisia lupaehtoja yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi samoin kuin määräys hakijan asetettavaksi tulevasta vakuudesta mahdollisten vahinkojen korvaamiseksi.

184 *Minerallag* 1 luku 3.1 §.

185 *Miljöbalken* (1998:808).

186 *Skyddslag* (2010:305).

Malminetsintätoimien aloittaminen edellyttää voimassa olevaa tutkimussuunnitelmaa (*arbetsplan*), jonka laatii hakija. Suunnitelmassa tulee muun muassa arvioida yleisiin ja yksityisiin etuihin kohdistuvat vaikutukset sekä niiden merkittävyys. Jos suunnitelmaa tai sen osaa vastustetaan muun muassa asianosaisten toimesta, hakija voi pyytää kaivosviranomaista (*Bergmästären*) vahvistamaan sen, että suunnitelma täyttää sille asetetut vaatimukset ja että tutkimussuunnitelma tulee voimaan heti. Jos tutkimussuunnitelma kohdistuu alueelle, jossa harjoitetaan poronhoitoa, on suunnitelma toimitettava poronhoitoalueelle (*sameby*, ”paliskunta”) ja saamelaiskäräjille (*Sametinget*).

### 6.1.4 Kaivostoiminta ja kaivoslupa-alueen määrääminen

Kaivoslain mukaan kaivannaistoimintaa voi pääsääntöisesti harjoittaa ainoastaan se, jolle viranomainen on myöntänyt kaivostoimiluvan (*bearbetningskoncessio*<sup>187</sup>, *koncession*). Maanomistaja voi kuitenkin harjoittaa poikkeuksellisesti kaivannaistoimintaa omiin tarpeisiinsa myös ilman sanottua konsessiota, jollei alueelle ole myönnetty konsessiota toiselle. Jos alueelle myönnetään myöhemmin konsessio, maanomistaja voi jatkaa toimintaansa, jos erityiset syyt eivät estä tätä. Kaivosoikeuden haltija voi niin ikään hyödyntää mineraaleja, vaikka ne eivät kuuluisi myönnettyyn konsessioon, esimerkiksi jos se on tarpeellista muussa luvassa määrätyn toiminnan toteuttamisen vuoksi.

Kaivoslupa on myönnettävä, jos lupahakemus täyttää sille kaivoslaissa säädetyt edellytykset. Hakijan malminetsintä-/tutkimuslupa ei sellaisenaan oikeuta kaivostoimilupaan. Voimassa oleva malminetsintälupa antaa etuoikeuden hakea ja saada alueelle kaivostoimilupa. Järjestelmään kuuluu, että hakija, jolla on alueella voimassa malminetsintään oikeuttava lupa, on lähtökohtaisesti voitava luottaa siihen, että tälle myönnetään kaivostoimilupa, jos se ylipäätään alueelle on mahdollista myöntää. Lupa annetaan määrätylle alueelle, joka määritellään huomioon ottaen tiedossa olevat malminvarannot ja muut olosuhteet. Kaivostoimiluvan myöntämiseen sovelletaan ympäristökaaren 3 ja 4 lukuja sekä 5 luvun 15 §:ää yhteistyössä lääninhallituksen kanssa. Kaivostoimilupa ei saa olla ristiriidassa kaavoituksen kanssa.<sup>188</sup>

Kaivoslupa, joka myönnetään yleensä 25 vuodeksi ja jonka voimassaoloa voidaan kerrallaan jatkaa 10 vuodella, oikeuttaa luvanhaltijaa lupa-alueella harjoittamaan sekä kaivostoimintaa avolouhoksen tai maanlaisen louhinnan avulla että malminetsintää sen mukaan kuin luvassa on määrätty. Lupa-alueen ulkopuolisia alueita voidaan käyttää muuhun kuin

<sup>187</sup> *Minerallag* 4 luku.

<sup>188</sup> Kaavoituksesta säädetään *Plan- och bygglag* (2010:900) -nimisessä laissa.

kaivosluvassa määrättyyn tarkoitukseen sikäli kuin siihen osoitetaan alueita kaivosalueen määrittämisessä.

Kaivoslain 9 luvussa säännellään kaivoslupa-alueen määrittämisestä (*markanvisningsförrättning*). Kaivoslupan haltijan hakemuksesta määritellään se alue, jolla lupanhaltija voi harjoittaa kaivosluvassa määrättyä toimintaa. Lupa-alueen määrittää *bergmästaren* toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellään, jollei hakija ole muuta esittänyt.

Kaivoskonsession (kaivostoimilupa, *bearbetningskoncession*) myöntää edellä mainittu *bergmästaren*, jollei se siirrä asian ratkaisemista hallitukselle merkityksellisten yleisten näkökohtien vuoksi tai siksi, että sillä on eriävä näkemys lääninhallituksen (*länstyrelse*) kannasta ympäristökaaren 3 ja 4 luvun säännösten soveltamisesta asiaan. Kaivosviranomaisen tulee yhdessä lääninhallituksen kanssa vastata kaivoslupaan liittyvien ympäristökaaren asianomaisten säännösten soveltamisesta hakemukseen.

### 6.1.5 Oikeudet alueisiin ja korvaukset

Toimiluvan haltija pyytää maanosoitusten menettelyksi kutsuttua toimitusta (*markanvisningsförrättning*) kaivosviranomaiselta. Menettelyssä määritellään maa-alue, jota toimiluvan haltija voi käyttää mineraaliesiintymän käsittelyyn sekä maa-alue tai tila, jota toimiluvan haltija voi käyttää toimilupa-alueella tai sen ulkopuolella käsittelyyn liittyvään toimintaan. Maa-alue tai muu tila osoitetaan toistaiseksi, ellei hakija toisin vaadi. Kaivostoimintaa varten tarvittavan alueen osoittamisesta määrätty korvaus on maksettava kuukauden kuluessa maan myöntämispäätöksen lainvoimaisuudesta.

Jos hakemusta maanosituksesta ei ole tehty kymmenen vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta, lunastusoikeuden haltijan on kiinteistön omistajan pyynnöstä lunastettava kaivostoimilupa-alueella oleva omaisuus tai osa kiinteistöstä, ellei lupansaaja osoita, ettei alueelle ole tarpeen hakea oikeutta maa-alueeseen.

Lupanhaltija maksaa kahden promillen mineraalikorvauksen louhittujen ja jalostettujen mineraalien arvioidusta arvosta. Korvauksesta kolme neljäsosaa maksetaan kaivostoimilupa-alueen kiinteistön omistajille, neljäsosa valtiolle.

### 6.1.6 Intressivertailusta

Ruotsin kaivoslain lupamenettelyssä ei suoranaisesti ole kaivoshankkeen erilaisten intressien vertailua samalla tavoin kuin Suomen vesilaissa (587/2011) säännellään intressivertailusta lupamyöntämisen edellytyksenä.

## Ympäristökaari (miljöbalk)

Ruotsissa maa- ja vesialueita voidaan määritellä esimerkiksi erityisesti tiettyyn käyttöön (käyttöintressiin) erityisalueeksi kuntakaavalla tai valtion viranomaisen eri päätöksellä. Näin määrätystä ja hyvin dokumentoiduista käyttöalueesta, johon kohdistuu määrättyä erityistä käyttöintressiä, käytetään lainsäädännössä nimitystä alue, johon kohdistuu tietty riksintresse, jollainen voi olla esimerkiksi poronhoidolle tärkeät alueet tai kaivostoiminnalle tärkeät alueet jne.

Kyseessä olevia intressejä samalla alueella suojataan laissa määrättyllä tavalla muita kilpailevia intressejä vastaan joko suhteellisesti (niin pitkälle kuin on mahdollista) tai absoluuttisesti muita intressejä vastaan siten, että toisen elinkeinon on viime kädessä väistyttävä.

Eräissä tapauksissa määrätty alue voi olla sellainen, joka on esimerkiksi poronhoidolle erityisen tärkeätä aluetta (erityisalue poronhoitoa varten) ja joka on samanaikaisesti aluetta, johon kohdistuu myös kaivostoiminnan kannalta erityistä intressiä (erityinen alue kaivostoiminnan harjoittamista varten). Joissakin tapauksissa voitaneen ajatella, että on mahdollista harjoittaa poronhoitoa tyydyttävällä tavalla, vaikka alueelle perustettaisiin kaivos. Viimeksi mainitussa tapauksessa kaivoslupa ja siihen asetettavat vaatimukset tulee asettaa huolellisesti siten, että kumpikaan elinkeino ei kärsi lainvastaisella tavalla.

Jos ei kuitenkaan ole mahdollista samalla maantieteellisellä alueella harjoittaa kahta eri elinkeinoa (esimerkiksi poronhoitoa ja kaivostoimintaa), asia on ratkaistava ympäristökaarissa erikseen säädetyllä tavalla intressivertailun avulla siten, että toinen elinkeino saa etusijan ja jota suojataan muita kilpailevia intressejä vastaan.<sup>189</sup>

Ympäristökaaren intressivertailusäännöksen mukaan tilanteessa, jossa on useampi kilpaileva intressi (*riksintressesse*), etusijan saa se intressi (esimerkiksi elinkeino), joka tarkoituksenmukaisimmalla tavalla edistää pitkäaikaista taloudellista maan, veden ja luonnon hallintoa ja käyttöä. Tällöin intressien vastakkaisessa punninnassa, esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämisessä, otetaan ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset näkökohdat kokonaisvaltaisesti huomioon.

Suomessa maakuntakaavoja on hyödynnetty intressien aluevarauksissa: Lapin maakuntakaavassa puhutaan Maakunnan kehittämisalueista ja muista alueista (matkailun veto-voima-alueet, saamelaiskulttuurua korostavat kohdealueet, metsien monikäyttö, luonnonsuojelu, kaivostoiminta jne.). Kaavoituksen intressivertailu toteutuu kuinkin niin, että kaavoittaja valitsee vaihtoehdoista intressit ennen intressien yhteensovittamista kaavoitusmenettelyssä.

<sup>189</sup> *Miljöbalk* 3 luku 1 ja 10 §.



## Pakkolunastus

Ruotsissa pakkolunastuksesta säädetään *expropriationslag* (1972:719) -nimisellä lailla. Pakkolunastuksen avulla on mahdollista saada käyttöön muulle kuin valtiolle kuuluvaa kiinteää omaisuutta muun muassa omistusoikeuksin tai käyttöoikeuksin.

Lain mukaan lupaa pakkolunastukseen ei tule myöntää, jos hankkeen tavoite voidaan toteuttaa muulla kuin pakkolunastuksen avulla tai jos pakkolunastuksesta johtuvat haitat ovat suuremmat kuin sen edut yleisten ja yksityisten etujen kannalta. Käytännössä tapauksittain harkitaan ne näkökohdat ja painotukset, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä intressivertailussa.

## Skyddslag (2010:305)

Ruotsissa on voimassa *skyddslag* (2010:305) -niminen laki, jota soveltamalla voidaan määrätä rakennusten ja muiden kohteiden suojelusta ja vartioinnista esimerkiksi sabotaasia tai eräitä törkeitä rikoksia vastaan.

Kohteen ottamisesta suojelukohteeksi päättää valtion viranomainen. Päätöksenteossa on sovellettava intressivertailua, jossa suojelua puoltavia näkökohtia verrataan niitä vastaan puhuviin seikkoihin. Intressivertailun lähtökohtiin kuuluu, että rajoitusten ei tule rajoittaa oikeudetta perusoikeuksia.

## Johtopäätöksiä

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Ruotsin voimassa olevassa kaivoslaissa ei suoraan säädetä intressivertailusta Suomen vesilaista säädetyin periaattein eikä muodollisesti lainkaan. Riittäisi, että esiintymä on todennäköisesti taloudellisesti kannattava ja että sen sijainti ja luonne tee kaivostoimiluvan myöntämisestä epätarkoituksenmukaista. Kaivoslaki sisältää kuitenkin viittaussäännökset.

Kaivoslain lupa-asiassa sovelletaan muun ohella ympäristökaaren 3 ja 4 lukuja. Kaivosviranomainen ja lääninhallitus ovat toimivaltaisia. Jos kaivosviranomainen on eri mieltä lääninhallituksen kanssa ympäristökaaren 3 ja 4 lukujen soveltamisesta, valtioneuvosto ratkaisee asian. Kaivosviranomaisen, lääninhallituksen ja valtioneuvoston ratkaisuun sisältyy kaivoslaissa ja ympäristökaarella säädetyin varsin laajan harkintavallan rajoissa kaivoksen

ja ympäristön intressien vertailua.<sup>190</sup> Jos 5–8 §:n mukainen alue on valtakunnallisen edun mukainen useammissa toisiinsa yhteensopimattomissa tarkoituksissa, etusijalle on asetettava sellainen käyttötarkoitus tai tarkoitukset, jotka tarkoituksenmukaisesti edistävät maan, vesien ja yleensä fyysisen ympäristön pitkäaikaista hoitoa (10 §). Päätös tämän nojalla ei saa olla ympäristökaaren 4 luvun vastainen (valtakunnalliset luonto- ja kulttuuriarvot, maanpuolustus tms.).

Kaivoslaki, ympäristökaaren 3 ja 4 lukujen välityksellä, sisältää kattavan kaikkia viranomaisia lähtökohtaisesti sitovan intressien vertailun. Valtioneuvosto voi päättää, että yksi tai useampi kunta ilmoittaa hallitukselle tai muulle viranomaiselle, kuinka kunta tai kunnat aikovat kaavoitus- ja rakennuslain (2010:900) mukaisessa kaavoituksessaan tyydyttää yleisen edun kunnan osalta (13 §). Viranomaisen (kaivosviranomaisen tai lääninhallituksen) on velvollinen ilmoittamaan 13 §:n selvityksen tarpeesta (14 §). 4 luvun 1 §:n mukaan säännökset eivät saa muodostaa estettä 3 luvussa tarkoitettujen aineiden tai materiaalien louhintalaitoksille, jos siihen on erityistä syytä. 4 luvun 2 §:n mukaisilla alueilla matkailun ja ulkoilun edut on otettava erityisesti huomioon aluetta hyödyntävien yhtiöiden tai muiden ympäristöön liittyvien toimenpiteiden hyväksyttävyyden arvioinnissa.

Pakkolunastuksen yhteydessä hankkeesta saatavien etujen tulee olla suurempia kuin haittojen, jotta pakkolunastukseen voidaan suostua. Se, mitä seikkoja ja millä tavoin otetaan huomioon harkinnassa, ei ole yksityiskohtaisesti säädetty.

Ruotsin *skyddslag* -nimisen lain yhteydessä sovellettavasta intressivertailusta jää huomionarvoiseksi seikaksi se, että siinä intressivertailun mittatikuksi asetetaan eräällä tavoin perusoikeuksien järjestelmästä ilmenevät vaatimukset.

---

190 Ympäristökaaren 3 luku: on otettava huomioon maa- ja vesialueiden käyttö, laajojen maa- ja vesialueiden luonne ja niiden hyödyntäminen, ekologisesti erityisen herkkät maa- ja vesialueet, valtakunnallisesti tärkeät maa- ja metsätalousalueet, porotalouden, kaupallisen kalastuksen tai vesiviljelyn kannalta tärkeät maa- ja vesialueet (5 §), luonnon ja kulttuurin kannalta tärkeät maa- ja vesialueet (6 §), arvokkaita aineita tai materiaaleja sisältävät maa- ja vesialueet 7 § (suojattava toimenpiteiltä, jotka voivat merkittävästi haitata niiden ottamista) sekä kansallisen edun mukaisten aineiden tai materiaalien esiintymät (8 §).

## 6.2 Intressivertailu Norjassa

### 6.2.1 Norjan kaivoslainsäädäntö

Kaivannaistoimintaa Norjassa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella *mineralloven*<sup>191</sup>-nimisellä lailla sekä siihen liittyvillä kaivosasetuksella ja muilla säännöksillä. Vuoden 2010 kaivoslain tavoitteena on varmistaa ja edistää mineraaliresurssien yhteiskunnallisesti vastuullista hallinnointia ja käyttöä ottaen huomioon kestävän käytön (bærekraftig bruk) vaatimukset. Sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti perusteltua ratkaisua harkitaan kestävän kehityksen kannalta. Kaiken kaivostoiminnan tulee Norjassa täyttää hyvän kaivostoiminnan vaatimukset.<sup>192</sup> Kaivoslain tavoitteen toteuttamisen yhteydessä on huolehdittava muun muassa kaivannaistoiminnan (mineraaliresurssien hallinnointi ja niiden käyttö) eduista, saamelaisten oikeuksista ja ympäristövaikutuksista ja luontoarvoista sekä kaivostoiminnan lopettamisen liittyvien toimintojen suunnittelusta.

Lain tavoitteena on, että mineraaliresursseja kartoitetaan, tutkitaan ja hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla ottaen huomioon pitkän aikavälin tavoitteet ja kaikki asiaan kuuluvat intressit. Osa kaivannaistoimia koskevasta Norjan kaivoslainsäädännöstä säännellään asetuksissa, muun muassa kaivosasetuksella. Kaivoslaissa säännellään huolellisuusvelvollisuudesta kaivannaistoiminnan yhteydessä siten, että toimet eivät saa aiheuttaa enempää vahinkoa kuin on tarpeellista, toimet eivät saa myöskään saastuttaa tai aiheuttaa tarpeetonta vahinkoa luonnolle.<sup>193</sup>

Norja on kansainvälisesti merkittävä titaanioksidien louhija. EFTA-maana se on sitoutunut EU:n lainsäädäntöön laajasti, ml. kaivannaisjätteiden käsittely<sup>194</sup>, vesipuidedirektiivi ja sekä ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointi.

191 *Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser* (jäljempänä myös kaivoslaki, *mineralloven*). Lailla kumottiin muun muassa aiempi kaivostoimintaa koskenut *lov on bergverk (bergverksloven)* -niminen vuodelta 1972 oleva laki.

192 *Departementets forslag til ny lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*. Ot. prp. nr. 43 (2008-2009).

193 *Mineralloven § 48. Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)* -nimisessä laissa säännellään saastuttamisen ja roskaamisen ("päästöjen" kieltämisestä. Hakemuksesta lupaviranomainen voi myöntää luvan toimintaan, joka voi aiheuttaa laissa tarkoitettua vaikutusta. Lupaa voidaan muuttaa tai se voidaan peruuttaa, jos mainitut kielteiset vaikutukset muodostuvat suuremmiksi kuin ennalta oli arvioitu.

194 *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)*, ks. § 17.2.

## 6.2.2 Kaivoslain järjestelmä

Norjassa on vanhastaan jaettu mineraalit toisaalta valtion mineraaleihin ja toisaalta maanomistajan mineraaleihin. Mainittu jako on säilytetty myös voimassa olevassa vuoden 2010 kaivoslaissa. Jako perustuu mineraalien ominaispainoon siten, että mineraalit, joiden ominaispaino on 5 g/cm<sup>3</sup> tai tätä suurempi, kuuluvat eräin poikkeuksin ja täsmennyksin (esimerkiksi titaani, Ti ja arseeni, As) valtion mineraaleihin ja että ominaispainoltaan tätä kevyemmät metallit kuuluvat maanomistajille.<sup>195</sup> Näin ollen maanomistajan mineraaleja ovat kaikki ne mineraalit, jotka eivät kuulu valtiolle. Kaivoslain sääntely perustuu eräiltä osin tälle jaottelulle malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta.

Kaivoslain asialliseen soveltamisalaan kuuluvat kaivannaistoiminnot, joiden tarkoituksena on hyödyntää kaivosmineraaleja taloudellisesti.<sup>196</sup> Epäselvää voi eräissä suhteissa olla se, mikä osa maa-aineisten ostopäätöksistä jää kaivoslain soveltamisen alaan. Lisäksi laissa säädetään näytteenotosta, mineraalivarojen kartoittamisesta louhintaa varten sekä kunnostamisesta louhinnan päätyttyä. Maantieteellisesti kaivoslakia sovelletaan Norjan valtion alueella. Meren rannan osalta lakia sovelletaan niin kauas kuin yksityisoikeudelliset oikeudet ovat voimassa.<sup>197</sup> Huippuvuoret (Spitsbergen, Svalbard) jää tämän lain soveltamisen ulkopuolelle samoin kuin Jan Mayen. Huippuvuorilla ja Jan Mayenilla sovelletaan omia säännöksiä. Saamelaiden oikeuksien turvaamiseksi lakiin on otettu erityisiä säännöksiä kaivoslain tarkoittamien toimien harjoittamisesta *Troms og Finnmark -fylken* (läänin) -alueella.<sup>198</sup>

## 6.2.3 Malminetsintä

Malminetsintävaihe jakautuu Norjan kaivoslaissa kahteen osaan. Jokaisella on oikeus ilman viranomaisen erillistä harkintaa valtion maalla ja toisenkin omistamalla maalla etsiä ja kartoittaa (*leting* 199) kaiken tyyppisiä malmeja lainsäädännössä säännellyin rajoituksin. Viimeksi mainittu oikeus toimia etsintävaiheessa ilman viranomaislupaa myös toisen maalla on uutuutena otettu vuoden 2010 kaivoslakiin. Säännöksen taustalla oli lakia säädettäessä ajatus siitä, että tulisi olla mahdollista löytää ja kartoittaa uusia alueita kaivostoiminnalle hyödynnettäväksi taloudellisesti. Etsintää voidaan tehdä käyttäen apuna käsityökaluja ja pieniä näytteitä voidaan ottaa.

195 *Mineralloven* § 7. Tässä yhteydessä keskitytään kaivannaistoimintaan valtion mineraalien osalta, koska sääntely on tältä osin yksityiskohtaisempaa ja koska tarkastelu tältä osin antaa riittävän kuvan Norjan kaivoslupajärjestelmästä tämän selvityksen tarpeisiin.

196 *Mineralloven* § 3.

197 Meren pohjan osalta säädetään *Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen* (havbunnsmineralloven) -nimisessä laissa.

198 Ot. prp. nr. 43 (2008-2009), s. 129-130.

199 *Mineralloven* luku 2 §:t 8-10.

Etsintätyössä voidaan tehdä tarpeellisia maan pintakerrokseen kohdistuvia toimia mineraalisten esiintymien etsimiseksi ja kartoittamiseksi kuitenkin siten, että toiminnasta ei saa aiheutua vahinkoa ilman maanomistajan tai haltijan suostumusta. Etsintätyö ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen harjoittamalle malmien tutkimustoiminnalle tai hyödyntämiselle.<sup>200</sup>

Malmin etsintätyöstä tulee toimijan ilmoittaa suullisesti tai kirjallisesti maanomistajalle tai haltijalle viimeistään viikkoa ennen toimintaa siltä osin kuin toiminta ylittää sen, mitä voidaan katsoa kuuluvan jokamiehen oikeuden piiriin. Kun etsintätyö kohdistuu *Troms og Finnmark -fylken* alueelle, tulee kirjallinen ilmoitus toiminnasta toimittaa muun muassa Norjan saamelaiskäräjille (*Sametinget*) ja alueen paliskunnan hallitukselle.<sup>201</sup>

Jokaisella on oikeus harjoittaa myös malminetsintää (*undersøkelse av statens mineraler*<sup>202</sup>), joka kohdistuu valtion mineraaleihin ja joka voi siis kohdistua myös yksityisen omistamalle maa-alueelle. Luvan myöntää kaivosviranomaisena toimiva *Direktoratet for mineralforvaltning* (DMF). Malminetsintäalue on enintään 10 km<sup>2</sup>, suorakulmainen nelikulmio ja suhteutettu kartaston koordinaatiojärjestelmään. Malminetsijä voi luvan nojalla toteuttaa tarpeellisia toimia, jotta on mahdollista saada selvyys esiintymän rikkaudesta, laajuudesta sekä hyödynnettävyydestä. Toimet, jotka voivat aiheuttaa merkittävää vahinkoa, voidaan toteuttaa vain maanomistajan tai haltijan suostumuksella. Malminetsintäoikeuden voi saada myös pakkolunastuksen<sup>203</sup> kautta. Koetoimintaan tarvitaan erillinen lupa kaivosviranomaiselta.

Malminetsinnästä on tehtävä ilmoitus muun muassa kaivosviranomaiselle ja *Troms og Finnmark -fylken* -alueella saamelaiskäräjille.<sup>204</sup>

*Troms og Finnmark -fylken* -alueelle sijoittuvan malminetsintäluvan sekä koetoiminnan ja hyödyntämisoikeuden lupien myöntämisessä ja kaivuutoiminnan luvassa on turvattava saamelaisten oikeudet. Lupaa ei voida myöntää, jollei kaivosviranomaisen myönnä toimintaa koskevaa erillistä lupaa toimia haetulla alueella. Saamelaisten oikeuksien turvaamisen kannalta keskeinen säännös on kaivoslain § 17. Säännöksen mukaan toimijan tulee selvittää toiminnan välittömät vaikutukset saamelaisten intresseihin.

200 Ot. prp. nr. 43 (2008-2009), s. 132.

201 *Mineralloven* § 10.

202 *Mineralloven* luku 4.

203 *Mineralloven* § 38.

204 *Mineralloven* § 17.

Jos saamelaiskäräjät tai kiinteistönomistaja vastustaa alueelle sijoittuvaa malminetsintälu-  
paa, koetoimintaa ja hyödyntämisoikeuden myöntämistä, asian ratkaisee kaivosviranomai-  
sen sijasta ministeriö. Ministeriön päätöksestä voi valittaa hallitukselle (*Klage til Konge*).  
Luvanmyöntäminen on tältä osin kaksiosainen siten, että ensin haetaan malminetsintälu-  
paa tai kaivoslupaa ja tämän jälkeen kaivoslaissa (§ 17) tarkoitettua erityislupaa. Mikään ei  
tosin estäne sitä, että luvat haetaan samalla kertaa.

## 6.2.4 Kaivostoiminta

Norjan vuoden 2010 kaivoslain mukaan parhaalla etuoikeudella oleva malminetsijä voi  
hakea kaivosviranomaiselta (DMF) oikeutta hyödyntää (*utvinningsrett*<sup>205</sup>) malmiesiinty-  
mää määrättyllä alueella. Luvan myöntämisedellytyksenä on muun ohella se, että alueen  
malmiesiintymä on hyödyntämiskelpoinen.

Mineraalien hyödyntämisoikeuden sisältönä on, että toimija voi hyödyntää lupa-alueella  
kaikkia valtion mineraaleja sekä maanomistajan malmivarantoja siltä osin kuin se on vält-  
tämätöntä toiminnan kannalta, jollei kaivosviranomaisen katso päätöksessään, että maan-  
omistajan malmivarat on mahdollista hyödyntää erikseen itsenäisesti. Luvanhaltijan on  
toimittava lupa-alueella maanomistajan tai haltijan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla  
tai sen tulee hankkia alueen käyttöoikeus pakkolunastuksen menettelyllä.

Jos kyse on laajemmasta mineraalien kaivuutoiminnasta, oikeastaan kaivostoiminnasta,  
edellyttää se lisäksi myös viranomaislupaa määrättylle kaivuutoiminnalle (kaivannaistoim-  
innalle) tietyllä rajatulla alueella (*driftskonsesjon*<sup>206</sup>). Kaivannaistoiminta, jossa kaive-  
taan enemmän kuin 10 000 m<sup>3</sup> massaa, edellyttää sekä valtion että yksityisen maalla kai-  
vannaistoiminnalle myönnettyä lupaa, jonka myöntää kaivosviranomaisen. Alle 500 m<sup>3</sup>:n  
toiminta ei edellytä lupaa tai ilmoitusta, mutta 500 m<sup>3</sup>:n ylittävästä massan kaivuotoimin-  
nasta tulee tehdä ilmoitus kaivosviranomaiselle. Luonnonkiven ottoon on aina viranomai-  
sen lupa kaivannaistoimintaan. Lupa voidaan asettaa lupaehtoja. Toimijan tulee täyt-  
tää tietyt ammatilliset vaatimukset. Lupahakemuksessa tulee esittää kaivannaistoiminnan  
toimintasuunnitelma.

205 *Mineralloven* § 29. Ot. prp. nr. 43 (2008-2009), s. 65.

206 *Mineralloven* § 43.

### 6.2.5 Intressivertailu kaivannaistoiminnan yhteydessä

Kaivoslaki on Norjassa keskeinen kaivannaistoimintaa sääntelevä sektorilaki. Kaivannaistoiminta edellyttää kaivoslaissa säädettyjen lupien lisäksi erinäisiä muissa laeissa määrättyjä lupia lupaedellytyksineen.<sup>207</sup>

Norjan kaivoslaissa ei sinällään lähtökohtaisesti ole lupamenettelyssä erilaisten huomioon otettavien intressien vertailua koskevaa säännöstä sillä tavoin kuin Suomen vesilaissa (VL, 587/2011, VL 3:4.1) säännellään intressivertailusta luvanmyöntämisen edellytyksenä, jossa vesitaloushankkeesta yleisille tai yksityisille eduille tulevan hyödyn on oltava huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituihin menetyksiin.

#### Mineralloven (kaivoslaki)

Norjan kaivoslaissa<sup>208</sup> säädetään, että kaivannaistoiminnan tarvitsemia lupia ei voida myöntää hankkeille, jotka sijoittuvat *Troms og Finnmark -fylken* -alueelle, jollei kaivosviranomainen ole antanut tätä tarkoittavaa erityislupaa malminetsinnälle ja koetoiminnalle. Säännöstä sovelletaan myös kaivostoiminnan lupiin. Erityisluvan luvan myöntämisen yhteydessä harkitaan, onko esitetulle lupa-alueelle mahdollista myöntää kaivannaisalan lupia. Lupa voidaan liittää myös lupaehtoja.

Hakijan tulee tässä yhteydessä selvittää riittävästi seikkoja, jotka voivat suoranaisesti ja välittömällä tavalla vaikuttaa saamelaisten oikeuksiin. Erityislupa voidaan hylätä, jos hankkeen vaikutukset saamelaisten oikeuksiin puhuvat luvan myöntämistä vastaan. *Troms og Finnmark -fylken* -alueen kaivannaishankkeiden mainitun erityisluvan harkinnassa erityistä painoa pannaan saamelaisten kulttuurille, poronhoidon intresseille, saamelaisten elinkeinojen harjoittamiselle ja saamelaisten yhteiskuntaelämälle. Lain esitöissä on esitetty punnintasääntönä, että toiselta puolen asiaan vaikuttaa se, missä laajuudessa saamelaisten oikeuksia loukataan ja toisaalta mitkä muut näkökohdat tulee ottaa huomioon punninnassa. Jos luvanmyöntämistä tukevat seikat ovat merkittävästi (*vesentlig*) painavampia kuin saamelaisten oikeuksia tukevat näkökohdat, lupa voidaan myöntää. Tässä intressivertailua tehdään näin ollen suhteessa saamelaisten oikeuksiin. Mittapuuna on saamelaisten oikeuksien turvaaminen ottaen huomioon myös kansainvälisen oikeuden kehitys. Kysymys on myös näyttäytävästä.

Jos saamelaiskäräjät tai maanomistaja vastustaa hakemusta, ministeriö ratkaisee asian. Tätä perusteellaan sillä, että kun valtio on viimekädessä (*syvende og sist*) vastuussa muun muassa saamelaisten oikeuksia turvaavista Norjaa sitovista ihmisoikeusvelvoitteista,

<sup>207</sup> *Mineralloven* § 5.

<sup>208</sup> *Mineralloven* § 17-3 sekä § 30. Ks. myös Ot. prp. nr. 43 (2008-2009), s. 104-105.

luontevinta on, että valtio (ministeriö) toteuttaa tässä tarkoitetun intressipunninnan. Jos taas hakemus erityisluvasta harjoittaa kaivannaistoimintaa *Troms og Finnmark -fylken* -alueelle sijoittuvissa osissa hyväksytään vastoin saamelaiskäräjien tai maanomistajan kantaa, asiasta voi valittaa hallitukselle, jolloin valituksella on myös toiminnan keskeyttävä vaikutus suoraan lain nojalla. Järjestelyn voidaan katsoa olevan osa hakijan oikeuksien turvaamisesta malmiesiintymään.

### Plan- og bygningsloven (kaavoitus- ja rakentamislaki)

Maankäyttö- ja rakennuslakia vastaava Norjan laki (*plan- og bygningsloven* 71/2008<sup>209</sup>) vuodelta 2008 on keskeinen kaivannaistoiminnan lupamenettelyyn liittyvä kaivoslain-säädännön ulkopuolella oleva säännös, koska lakia soveltamalla selvitetään ja määrätään alueiden käytöstä. Kaavaviranomaisten tulee perustaa harkintansa laajaan selvitykseen eri huomioon otettavista seikoista, mikä on omiaan edistämään vaatimusta eri intressien asianmukaisesta huomioon ottamisesta. Poikkeuslupien myöntämisen mahdollisuus tukee samoja päämääriä joustavasta kaavoituksesta.<sup>210</sup>

Kaivostoiminnan kannalta kunnalla on merkittävä asema sen suhteen, kaavoitetaanko alueita kaivostoiminnan tarpeisiin. Jotta kaivostoimintaa voidaan harjoittaa, tulee alue olla kaavoitettu detaljikaavalla rakentamista varten ja laitoksien toiminnan päämääriä silmällä pitäen, jossa alueen käytön yhtenä osatavoitteena voi olla muun muassa raaka-aineiden hyödyntäminen.<sup>211</sup>

Eräistä lakiin kirjatuihin kaavavaatimuksista ja rakentamisesta ranta-alueelle liittyvistä määräyksistä on mahdollista hakea kunnalta pysyvää tai määräaikaista poikkeuslupaa. Poikkeusta koskevalla päätöksellä ei muuteta itse kaavaa sinällään. Poikkeuslupaa ei voida myöntää, jos poikkeus merkitsisi kansallisten tai alueellisten intressien olennaista sivuuttamista.<sup>212</sup>

Toisekseen poikkeuslupamenettelyyn liittyy intressipunninta.<sup>213</sup> Poikkeuslupan edellytyksenä lisäksi on, että poikkeuksesta seuraavien etujen tulee olla selvästi suurempia kuin siitä aiheutuvien haittojen. Vaatimusta on kiristetty aiemman lain vaatimuksesta

209 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, PBL)* (LOV-2008-06-27-71).

210 Ot. prp. nr. 43 (2008-2009), s. 98.

211 *Plan- og bygningsloven* § 12-5. Ks. esitöistä *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, Ot. prp. nr. 32 (2007–2008), s. 31.

212 *Plan- og bygningsloven*, luku 19. PBL § 19-1 ja 19-2.

213 PBL § 19-2.



normaalista ylipainoperiaatteesta etujen ja haittojen välillä. Poikkeuslupaa rantarakentamisen osalta koskeva päätös on kunnallista harkintaa siten, että kunta voi myöntää tai olla myöntämättä rantarakentamiseen poikkeuslupaa, jos edellytykset täyttyvät.

### Vannressursloven (vesivaroista annettu laki)

Kaivostoiminnassa tarvitaan muun muassa vedenottoa vesistöistä. Norjassa vannressursloven<sup>214</sup> -niminen laki sääntelee vesistöjen ja pohjavesien käyttöä yhteiskunnallisesti kestäville tavoitteilla. Vesitalousratkaisut tulee tehdä siten, että päätöksistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa ja vahinkoa yleiselle ja yksityiselle edulle (*vannressursloven*, VRL § 5).

Toiminta, joka voi aiheuttaa sanottavaa haittaa tai vahinkoa, edellyttää vesitalousviranomaisen (NVE, Norges vassdrags- og energidirektorat) toimilupaa (konsessiota, VRL § 8). Toimilupahakemuksessa tulee esittää selvitystä suunnitellun toimen eduista ja haitoista sekä kaavoitustilanteesta. Lupaviranomainen voi myös edellyttää hakijalta lisäselvityksiä. Jos hankkeesta voi aiheutua merkittävää haittaa tai vahinkoa, lisäselvityksissä painotetaan eri toteuttamisvaihtoehtoja, eri sijoituspaikkoja ja erilaisia teknisiä ratkaisuja (VRL § 23).

Vesistön ja pohjavedenkäyttöön liittyvää yleistä etua voidaan katsoa suojattavan vesilain pakkolunastusta ja toimilupaa koskevilla säännöksillä. Pakkolunastusta haetaan tavallisesti toimilupahakemuksen yhteydessä. Pakkolunastusta voidaan joutua käyttämään myös järjesteltäessä alueen oikeuksia vesistön käytön kannalta (VRL § 51).

Vesilakiin (VRL) ei ole otettu erillistä säännöstä pakkolunastukseen sovellettavista säännöksistä, vaan laissa viitataan eräisiin lakeihin (lait 3/1959 ja 17/1984) tässä yhteydessä. Pakkolunastus voi tapahtua myös muun lain säännöksien mukaisesti (VRL § 51).

*Oreigningsloven*<sup>215</sup> määrää (§ 30), että lakia voidaan soveltaa vannressursloven mukaiseen pakkolunastukseen, mistä johtuu, että pakkolunastus VRL:n mukaisesti edellyttää intressipunnintaa *oreigningsloven* -nimisen lain säännöksen (§ 2 toinen momentti) mukaisesti. Tällä perusteella myös kaivoslain pakkolunastukseen sovelletaan tätä säännöstä ja siihen liittyvää intressipunnintaa. Myös kaivoslaki mainitaan sanotussa pykälässä (§ 30). Lainkohdassa (§ 2 toinen momentti) säädetään pakkolunastuksen intressipunninnasta.

214 *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven, VRL)*, LOV-2000-11-24-82.

215 *Lov om oreigning av fast eigeendom (oreigningslova)*, LOV-1959-10-23-3.

Säännöksen mukaan

*”Vedtak eller samtykke kan ikkje gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade.”*

Oikeuskäytännössä on katsottu, että mainittua oreigningslovenin säännöstä (§ 2 toinen momentti) on tulkittava siten, että yleinen intressipunninsääntö tarkoittaa tavallista ylipainoperiaatteen soveltamista pakkolunastuksen intressipunninnassa siten, että etujen tulee olla suuremmat kuin haittojen.

### Johtopäätöksiä

Johtopäätöksenä edellä olevaan nähden voidaan todeta, että Norjassa ei tältä osin säädetä soveltamistason intressivertailusta Suomen vesilaissa tarkoitettua intressipunnintasäännöksistä ilmenevin periaattein. Pakkolunastukset, jotka perustuvat kaivoslain säännöksiin, toteutetaan oreigningslovenin säännöksiin myös intressipunninnan osalta, jolloin etujen tulee olla suurempia kuin haittojen. Kyse on myös näyttötaakasta.

Norjan kaivoslain säännös (§ 17) koskee Troms og Finnmark -fylken alueen kaivannais-hankkeiden lupaa. Lainkohdassa annetaan painoa saamelaisen kulttuurille, poronhoidon intresseille, saamelaisten elinkeinojen harjoittamiselle ja saamelaisten yhteiskuntaelämälle. Säännökseen soveltamiseen liittyy punnintasäännös siten, että jos esimerkiksi malminetsintäluvan myöntämistä tukevat seikat ovat merkittävästi (*vesentlig*) painavampia kuin saamelaisten oikeuksia tukevat näkökohdat, lupa voidaan myöntää. Ehdotonta estettä ei Suomen tavoin tältä osin ole. Punninnan mittatikkuna on saamelaisten oikeuksien turvaaminen, joka voidaan saada selville oikeuslähdeopein ja metodein, mutta eri intressien väliset painoarvot punninnassa jäävät yksittäistapauksellisen harkinnan ja yleisten punnintasäännöksiä soveltamisen varaan. Tältä osin voitaneen katsoa, että intressivertailu tältä osin lähenee kokonaisuutena Suomen vesilain intressivertailun periaatteita, vaikka itse Norjan kaivoslaissa ei lähemmin säännellä intressipunninnasta.

## 6.3 Intressivertailu Saksassa

Saksan kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön systematiikka on historiallisesti kehittynyt samankaltaiseksi kuin Suomessa. Erityinen kaivoslainsäädäntö koskee itse kaivoskivennäisten hyödyntämistä, minkä ohella toimintaa ohjaa etenkin vesi- ja muu ympäristölainsäädäntö. Kaivoslainsäädännöllä ei säännellä suoraan ympäristövaikutusten hallintaa, mutta nyttemmin suunnittelujärjestelmän kautta ympäristövaikutusten arvioinnilla on lupajärjestelmien yhteisvaikutuksen (konsentraatio) vuoksi toiminnan harjoittamisedellytyksiä säänneltäessä olennainen merkitys. Joihinkin ennakkovalvonnan menettelyihin

sovelletaan yhteiskäsittelyä, mutta se koskee vain menettelyä, ei eri lupa- ja suunnittelujärjestelmien aineellista soveltamista sovitellen.

Kaivoslainsäädäntö kuuluu liittovaltiossa rinnakkaisen lainsäädäntövallan piiriin. Sääntely on historiallisesti kuulunut osavaltioille, mutta se on sittemmin ympäristölainsäädännön tavoin nostettu puitesääntelynä liittovaltion toimivaltaan kuuluvaksi. Kaivoslainsäädännön osalta tämä merkitsee, että oikeuksien, päätöksentekovallan muodoista ja rajoista säädetään liittovaltiotasolla, mutta toimeenpanovalta kuuluu osavaltioiden viranomaisille. Kaivostoiminnan harjoittamisalueita on yhä eri puolilla Saksaa, joten osavaltiotasolla esiintyy tiettyjä eroavuuksia toimeenpanon ja sääntelyinkin suhteen.

Saksan liittohallitus on hyväksynyt raaka-ainestrategian tammikuussa 2020. Saksa säilyy merkittävänä kaivostuotantoalueena rusko- ja kivihien tuotannon lopettamisesta riippumatta. Metallimineraalien suhteen Saksa on kuitenkin täysin tuonnin ja kierrätyksen varassa. Strategian eräänä tarkoituksena on turvata raaka-aineiden saatavuus kolmella tavalla: kotimaisella tuotannolla, tuonnilla ja kierrätyksellä. Kierrätettyjen metalliraaka-aineiden merkitys on tehokkaan talteenoton seurauksena huomattava. Raaka-ainetoimijat ovat sitoutuneet kansalliseen toimintaohjelmaan, jonka tarkoituksena on turvata ihmisoikeudet. Toukokuussa 2020 hyväksyttiin laki, jolla panttiin täytäntöön Euroopan unionin konfliktimineraaleja koskeva asetus (2017/821). Lain tehtävänä on taata valvonnan tehokkuus ja velvoittaa toimijat huolellisuusveloitteen mukaan huolehtimaan jäljitysketjun luotettavasta seurannasta.

### 6.3.1 Liittovaltion kaivoslainsäädäntö

Liittovaltiotason sääntely omaksuttiin perustuslain 74 artiklaan perustuvana kilpailevana sääntelynä 1.1.1982 voimaantulleen kaivoslain eli "vuoriteollisuuslain" (*Bundesbergbaugesetz* 13.8.1980, muutoksin 2020 asti, jäljempänä BBergG) myötä. Sen soveltaminen ulotettiin sittemmin koskemaan koko yhdistynyttä Saksaa. Siihen liittyen on muuta liittovaltion sääntelyä, esimerkiksi kaivosten ympäristövaikutusten arviointia koskeva sääntely.

Kaivoskivennäiset eivät kuulu maanomistusoikeuden piiriin (vuorivapauden periaate, *Bergfreiheit*). Ne ovat siis vailla omistajaa. Tämä koskee kaikkia laissa yksilöityjä mineraaleja, kaasuja ja nesteitä, myös maalämpöä. Maanomistajan määräysvaltaan jäävät vain muut maa-ainekset, joiden tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole aihetta.

Lain järjestelmän perustana on samalla raaka-aineiden osalta huoltovarmuuden turvaaminen suhteessa muihin yleisiin etuihin. Muita tavoitteita on kaivoskäytön eri vaiheiden keskeytyksen edistäminen ja kaivosturvallisuuden takaaminen samoin kuin kaivosyrityksen ja sen työntekijöiden aseman turvaaminen. Tähän liittyy myös kysymys yhteiskunnallisesti

merkittävien tai kriittisten kaivoskivennäisten tunnistamisesta, suojelusta ja käytön edistämisestä (BBergG 1 §).

Kaivoskivennäisten isännättömyys ei merkitse, että niitä saisi vapaasti hyödyntää, vaan sitä varten tulee saada viranomaiselta lupa. Suomen tapaan oikeuksien myöntämisessä noudatetaan kilpailutilanteessa tiettyä etusijajärjestystä. Oikeuden myöntämismenettelyssä turvataan maanomistajan oikeus korvaukseen ja muiden osallisten oikeudelliset edut.

Kun tarkastellaan kaivostoiminnan harjoittamisen oikeudellisia edellytyksiä kokonaisuutena, sääntely käsittää yhtäältä oikeutusperusteiden saamisen, toisaalta itse kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset.

### 6.3.2 Oikeutusperusteet

Oikeutusperusteita on pääasiassa kahdenlaisia, etsintään ja tutkimiseen tarvittava lupa (*Erlaubnis*, BBergG 7 §) ja kaivostoiminnan harjoittamiseen tarvittava lupa (*Bewilligung*)

Lupa (*Erlaubnis*) tarvitaan etsintään ja tutkimiseen, toinen (*Bewilligung*, BBergG 8 §) kaivosoikeustoiminnan käynnistämiseen. Nämä eivät oikeuta toiminnan harjoittamiseen, vaan ne ovat yksinomaan muiden hakijatahojen vastaavat oikeudet poissulkevia oikeutusperusteita. Luvat voidaan antaa ainoastaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, ei siis muunlaisille yhtymille tai ryhmille.

Koska kysymys ei ole toiminnan harjoittamisen sääntelystä, näiden lupien myöntämisedellytykset liittyvät pääasiassa hakijan asiantuntemukseen, vastuukykyyn ja hankkeen toteuttamiseen. Näiden vaatimusten täytyessä lupa siis tulee myönnettäväksi. Jotta oikeuksia ei myönnettäisi tarpeettomasti tilanteessa, josta jo tiedetään, että se voisi muodostua toiminnan harjoittamisen esteeksi, laissa on kunkin lupatyypin osalta erityiset epäämisperusteet.

Tutkimuslupa (*Erlaubnis*) on muun ohella evättävä silloin, jos toiminta kohdistuisi maavaroihin, joiden suojeluun on julkinen intressi tai suuremmat julkiset intressit estävät toiminnan koko etsintäalueella (BBergG 11 §). Sama koskee vastaavasti oikeuden saamista kaivostoimintaan (*Bewilligung*, BBergG 12 §). Tarkoituksena siis on, että jos oikeuden saamisen edellytykset jo alkuaan jäävät puuttumaan, merkitystä ei ole kaivostoiminnan harjoittamisen mahdollisten muiden edellytysten täyttymisellä. Kun perusteena on muu merkittävä julkinen intressi, tätä edustavaa viranomaistahoa on kuultava (BBergG 15 §). Laja-alaisen vesitaloudellisen intressin tulee myös olla merkittävä, joten sen kaivosluvan estävä vaikutus tulee kysymykseen lähinnä vain, kun kysymyksessä on merkittävä taloudellinen toiminto, esimerkiksi pohjaveden ottoalue.

Luvan (*Bewilligung*) nojalla hakija saa oikeusperusteen kaivostoiminnan kivennäisten hyödyntämiseen eli kaivostoiminnan harjoittamiseen. Jos harjoittaminen vaatii erikseen määrättäviä kiinteistöjärjestelyjä, luvan (*Bewilligung*) saanut hakija voi lisäksi hakea ne käsiteltävät ”kaivosomaisuudeksi” (*Bergwerkseigentum*) kutsutun hallintaperustetta kaivosalueeseen (enintään 25 km<sup>2</sup>). Kyseessä on varallisuusyksikkö, mutta se on sidottu toiminnan harjoittamiseen määräajaksi eikä se tuota haltijalleen muuta oikeutta alueisiin. Se ei siis ole lunastusoikeuden luonteinen saantoperuste. Oikeuden luovuttaminen vaatii viranomaisen suostumuksen, joka on evättävissä julkisen edun niin vaatiessa. Kaivostoimintaan liittyvien alueiden haltuunotosta lunastamalla omistusoikeuksin, kun harjoittamisoikeus on myönnetty, säädetään erikseen (BBergG 77-83 §). Edellytyksenä on pääsääntöisesti, että lupa (*Bewilligung*) on saatu.

### Suunnitelmavelvollisuus

Kaivoslupaa vastaava ennakkovalvonnallinen ohjauskeino on hankesuunnitelma, jonka viranomaisen hyväksyy toiminnan perustaksi ja joka siten merkitsee toiminnan hyväksymistä, kun kaivosoikeusperuste on olemassa. Koska Saksan järjestelmässä kaivostoiminnan viranomaisharkintaan ei sisälly ympäristöllisten tai vastaavien edellytysten tarkastelu, myös suunnitelmavelvoite on erillään muista ohjauskeinoista, etenkin ympäristövaikutusten arvioinnista ja vesioikeudellisesta sääntelystä. Konsentraatiovaikutuksen perusteella asiakokonaisuudet kuitenkin saattavat toteutua yhteiskäsittelyssä yhden viranomaisen johdolla, jolloin kaivos-, ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusasiat sisältyvät samaan menettelyyn.

Kaivosviranomaisen tutkii lupaedellytykset vaiheittain: *Rahmen-, Haupt-, Sonder- ja Abschlussbetriebsplan* (sulkemissuunnitelma), BBergG 51 §:n mukaan kaivostoiminnan eri vaiheita ei saa harjoittaa tai rakenteita pystyttää ilman toimijan laatimaa ja viranomaisen hyväksymää hankesuunnitelmaa (*Betriebsplan*). Sama koskee tilanteita, joissa toiminta peruuntuu, lakkaa tai sen pohjana oleva oikeutus menetetään. Jos hanke edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä tai muuta kaivoslain ulkopuolista menettelyä, hankkeelle vaaditaan kattavampi kehystoimintasuunnitelma (*Rahmenbetriebsplan*), joka puolestaan toimii tarvittavien osittaissuunnitelmien taustaedellytyksenä (BergG 52,2a §). Tätä tarkastellaan tuonnempana.

Vähäisissä tapauksissa voidaan antaa suunnitelmavelvollisuudesta vapautus, jolloin kuitenkin on noudatettava kaikkia toimintaa koskevia määräyksiä. Jos etsintä-, tutkimus- tai hyödyntämistoimenpiteisiin ryhdytään ennen suunnitelman hyväksymisen hakemista, niistä on tehtävä viranomaiselle ennakoilmoitus (BBergG 50 §).

Suunnitelman sisällöstä säädetään yksityiskohtaisesti lain 52–53 §:ssä, suunnitelman käsittelyn menettelystä lain 54 §:ssä sekä suunnitelman hyväksymisedellytyksistä lain 55 §:ssä.

## Suunnitelman hyväksymisen edellytykset

Suunnitelman hyväksymisen edellytykset liittyvät yhtäältä toimijaa koskeviin edellytyksiin ja toisaalta toimintaympäristöä koskeviin edellytyksiin (BBergG 55 §). Lähtökohtana on siis, että tässä vaiheessa hakijalla on tarvittava kaivostoiminnan harjoittamiseen oikeuttava asema. Edellä esitetyn pohjalta tässä harkinnassa ei järjestetä menettelyllisiä seikkoja, esimerkiksi sen harkintaa, miten muussa, konsentroidussa menettelyssä ratkaistavat asiakokonaisuudet vaikuttavat suunnitelman hyväksymiseen, oikeammin siihen kokonaislopputulokseen, onko kaikki muutkin oikeudelliset vaatimukset täytetty.

Hankkeen yksityiskohtaisuuden ja laajuuden mukaan on erilaisia suunnitelmalajeja. Pääsuunnitelma on tarpeen aina kahden vuoden välein, erityissuunnitelma vaaditaan tiettyjä osatoimintoja varten ja päättämissuunnitelma ennallistamistoimenpiteineen toimintaa suljettaessa. Menettelyllisessä suhteessa kehysuunnitelman käsittely poikkeaa muista (ks. jälj.). Yleisellä tasolla kaikkia suunnitelmia koskevat etenkin seuraavat hyväksymisedellytykset:

asianmukainen huolehtiminen siitä, että suojellaan työntekijöiden ja kolmansien henkilöiden terveyttä ja henkeä vaaroilta samoin kuin omaisuutta ja varallisuusarvoja asianmukaisten turvallisuusvaatimusten mukaisesti,

ei vahingoiteta maaperän luonnonvaroja, joiden suojelu on julkisen edun mukaista,

huolehditaan jätehuollosta ja jälkihoidosta,

estetään yleisvaarallisten vaikutusten syntyminen.

Tuossa kontekstissa vain yleisen edun vaatima maaperän luonnonvarojen suojelu estää suunnitelman hyväksymisen. Samoin suunnitelman hyväksyminen edellyttää, että kaivosjätteistä huolehditaan siten kuin erikseen säädetään Euroopan unionin kaivosjätedirektiivin 2006/21/EY mukaisesti annetun kansallisen kaivosasetuksen 22 a §:ssä. Kaivossuunnitelman hyväksyvä viranomainen käsittelee myös kaivosjättesuunnitelma-asian.

Näiden edellytysten täyttymättä jääminen estäisi jo toiminnanharjoittamisoikeuden myöntämisen. Jos suunnitelman toimenpiteet vaikuttavat muiden suunnitteluelinten alaan, näiden tulee saada osallistua asian käsittelyyn. Muusta kuntien osallistumisesta osavaltio voi säätää erikseen.

Suunnitelmaa ei saa hyväksyä myöskään, jos muun lainsäädännön nojalla huomioonotettava intressi, mukaan lukien julkinen kaavoitusvalta, vaarantuisi – muissa kuin niissä tilanteissa, joissa tuon muun lainsäädännön mukainen lupa lisäksi olisi tarpeen (etenkin luonnonsuojelu, maaperän suojelu, vesiensuojelu, kohtuuton rasitus naapurustolle, BBergG 48

S). Tämä sääntely muistuttaa Suomen vesilain lupajärjestelmää, jossa ulkoisen lainsäädännön vaatimuksia (esimerkiksi luonnonsuojelukohteen vaatimaa poikkeuslupaa) ei tutkita lupa-asiassa, mutta voidaan ottaa huomioon muut vastaavat arvot, joita koskevia ulkopuolisen lainsäädännön päätöksiä ei ole (esimerkiksi paikallinen luonnonsuojeluarvo, ympäristöhäiriö tms.)

Suunnitelman hyväksyminen ei vaikuta rajoittavasti sellaisten kiinteistöjen maankäyttöön, jotka palvelevat julkista etua tai jotka on suojeltu julkisen edun vuoksi. Tällaisten rajoitusten vaikutus kaivostoimintaan on kuitenkin rajattava mahdollisimman vähäiseksi.

### **Kehyssuunnitelma ja sen yhdistetty käsittely muuhun lainsäädäntöön**

Perussuunnitelmasta poiketen laaja-alainen kehyssuunnitelma (Rahmenbetriebsplan) kattaa kaivostoiminnan harjoittamisen koko kauden jälkihoitotoimia myöten. Siksi sillä on luontainen yhteys muuhun maankäyttö- ja ympäristölainsäädäntöön, joista johtuvat vaatimukset käsitellään muussa yhteydessä, tarpeen mukaan päätöksiä koordinoiden.

Jos hanke vaatii ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista, suunnitelma-asia käsitellään kaivosviranomaismenettelyn sijasta erityisessä suunnitelman vahvistamismenettelyssä (Planfeststellungsverfahren), josta vastaa erityinen, osavaltioittain määriteltävä viranomainen. Eroavuutena edelliseen nähden on jälkimmäiseen kuuluva laajennettu julkisuusmenettely. Tuon menettelyn päätteeksi annettava päätös kattaa konsentraatiovaikutuksen (Konzentrationswirkung) mukaisesti kaikki hankkeen vaatimat luvat ja hyväksynät. Jos vaikutusarviointia ei tarvita, sovelletaan säännönmukaista hallintomenettelyä. Tällöinkin on tutkittava kaikkien päätöksen kattamien lupien ja hyväksyntöjen ratkaisut.

Jos hanke, yksin tai muiden hankkeiden kanssa yhdessä, synnyttää Natura 2000-sääntelyssä edellytetyn vaikutusarvioinnin, se suoritetaan noudattaen ympäristövaikutusarvioinnin menettelyä. Arvioinneissa ilmenevät ympäristönsuojelutarpeet, jotka ylittävät muusta lainsäädännöstä johtuvat sallinnan edellytykset, ovat todennäköisesti edellä mainitussa BBergG 48 §:ssä tarkoitettuja julkisia etuja, joiden vastaisesti suunnitelmaa ei saa hyväksyä. Esteeksi voi toisin sanoen muodostua ympäristötekijän vaarantuminen silloinkin, kun sen osalta muussa laissa ei ole erityistä ennakkovalvontamekanismia. Suunnitelma voidaan hyväksyä myös osittain tai vaiheittain.

Kuten Suomessa, vaikutusarviointia, joka muuten tarvittaisiin vesi- tai luonnonsuojelulain mukaisesti, ei vaadita näiden säännösten alaan kuuluvia ratkaisuja tehtäessä, jos suunnitelmamenettelyssä arviointi on suoritettu ja se kattaa myös mainitun muun lainsäädännön tiedolliset tarpeet. Arviointi on kuitenkin kaikissa yhteyksissä otettava huomioon.

Oikeuskäytännössä on pidetty vajeena sitä, ettei kehysuunnitelman edellytykseksi ole asetettu intressipunnintaa. Liittovaltion hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*) (m.m. 29.6.2006) ja valtiosääntötuomioistuin (*Bundesverfassungsgericht*, 17.12.2013) ovat eräissä ratkaisuisaan katsoneet, että jo kehysuunnitelmavaiheen punninnassa tulee ottaa huomioon alueen oikeudenhaltijoiden menetykset ja erityisesti asuuskelliset siirtovaikutukset (BBergG 48.2 §). Ympäristövaikutusten arvioinnista saa tähän taustainformaatiota, mutta arvioinnin ympäristölliset vaikutukset tulevat huomioon otettaviksi muiden osalupien ja -suunnitelmien välityksin.

Kaivostoiminta saattaa joutua ristiriitaan liikennetarpeiden kanssa. Näiden keskinäisestä yhteensovittamisesta säädetään BBergG 124 §:ssä. Yhtäältä tulee pyrkiä siihen, että julkiset liikennealueet mahdollisimman vähän rajoittavat kivennäisten louhimista. Jos ristiriitaa ei voida välttää, sovelletaan eräänlaista intressivertailua: ellei louhinnasta aiheutuva merkittävää haittaa julkisten liikennealueiden yms. tekemiselle voida välttää, jälkimmäisellä tarpeella on etusija, ellei olisi niin, että louhiminen julkisen edun kannalta olisi merkittävämpi toiminta. Jos louhinnan rajoittamisen vaatimista toimenpiteistä aiheutu kustannuksia, liikenneviranomaisen on korvattava vahinko.

### 6.3.3 Ympäristö- sekä kaivannaisjättesäätelyn ja kaivossäätelyn suhde

Kaivoslaki on lähtökohtaisesti hankelaki siinä mielessä, kuten aikaisemmin Suomessa, että kaivostoiminnan aineellisten edellytysten harkinta on erillään maankäyttö- ja ympäristölainsäädännön asettamista vaatimuksista. Keskeinen muu kaivostoimintaan vaikuttava lainsäädännön ala on vesilainsäädäntö. Saksassa, kuten aikaisemmin Suomessa, vesiensuojelu kuuluu vesilain eikä Suomen ympäristönsuojelulakia vastaavan liittovaltion immissiosuojalain (*Bundes-Immissionsschutzgesetz* 1974, päivitetty 2021) alaan. Tämä laki on kaivoslain tapaan puitelainsäädäntöä, joka kuuluu jaetun lainsäädäntövallan piiriin. Siksi sen säännökset ovat varsin yksityiskohtaisia, mutta lisäksi osavaltioilla on omat vastaavat lait. Liittovaltion vesitalouslainsäädännön (*Wasserhaushaltsgesetz* 2009, päivitetty 2020, WHG) asema on vastaavanlainen jakautuen liittovaltion ja osavaltioiden tasoon.

Koska immissiosuojalaki koskee muuta ympäristön paitsi vesien pilaantumista, sen merkitys kaivostoiminnan edellytysten kannalta on rajallinen, eikä kaivostoimintaa siksi ole asetettu toimintakokonaisuutena immissioluvan varaiseksi. Tästä on nimenomaisesti säädetty. Jotkin yksittäiset hyödyntämistoimintaan liittyvät laitokset ja yksiköt saattavat olla luvanvaraisia. Kaivoslupa-asiassa on kuitenkin otettava reunaehtoina huomioon immissiosuojalain esimerkiksi pöly- ja melupäästöjä koskevat säännökset, vaikka sitä varten ei synny ao. lain mukaista luvantarvetta. Jos immissioluvan tarve jonkin osatoiminnan vaikutusten, esimerkiksi pölyn tai melun vuoksi kuitenkin syntyy, tämän luvan käsittelyä ei, toisin kuin



vesiluvan, yhdistetä kaivosasian käsittelyn yhteyteen. Immissioluvalla on kuitenkin tahollaan yhdistävä eli konsentraatiovaikutus muihin hankkeen vaatimiin lupiin, esimerkiksi rakennus- ja jätelupiin nähden, mutta poikkeuksen muodostavat kaivos- ja vesilainsäädäntöön perustuvat luvat ja hyväksynät sekä suunnitelmat.

Kaivoslain järjestelmän tapaan myös vesitalouslaissa on kahdenlaisia lupia. Näistä yleisempi ja pysyvyysvaikutukseltaan heikompi (*Erlaubnis*) tuottaa käyttövallan, toinen (*Bewilligung*) turvatumman oikeuden veden käyttämiseen tietyssä tarkoituksessa ja määrässä. Kumpikaan ei kuitenkaan anna oikeutta veden tiettyyn virtaamaan tai laatuun (WHG 10 §). Jos hanke vaatii ympäristövaikutusten arvioinnin, lupamenettelyn on täytettävä myös kyseistä arviointia koskevan lain julkisuusvaatimukset ja jälkimmäisen lupamuodon osalta taattava asianosaisten ja viranomaisten oikeus muistutusten tekemiseen.

Lupaa ei saa myöntää, jos ei lupamääräyksinkään ei voida välttää estettävissä olevia tai sovitettavissa olevia vesistönmuutoksia tai muita julkisoikeudellisia vaatimuksia ei täytetä. Näiden luvanmyöntämiseksi katsottavien säännösten ohella viranomaiselle jää harkintavaltaa luvan myöntämisedellytysten suhteen (WHG 12 §). Harkinta ei ole vapaata, vaan se on sidoksissa vesitaloudellisiin seikkoihin kuten vesihuollon ja muiden käyttötarpeiden turvaamiseen, tarpeettomien haittojen ja vahinkojen vähentämiseen. Näistä seikoista on runsaasti oikeuskäytäntöä. Jos intressivertailua esiintyy, sitä ei siis ole lain tasolla eritelty, vaan se määräytyy tapauskohtaisin tarkasteluin. Vesienhoitosuunnittelusta (EU) johtuu siitä säädetty rajoitukset ja velvoitteet, jotka on otettava lupaharkinnassa huomioon.

Liittovaltion kaivosasetuksessa (*Allgemeine Bundesbergverordnung* 1995, 2017, ABBergV) säädetään kaivosturvallisuudesta ja työsuojelusta sekä lisäksi EU:n kaivannaisjätedirektiivin 2006/21/EY mukaisesti kaivosjätteiden sijoitussuunnitelmasta (*Abfallbewirtschaftungsplan*, 22 a § 2 kohta ja liitteet 5–7). Suunnitelmassa, jossa on kuvattava jätteiden laatu ja käsittelymenetelmät, on määriteltävä toimenpiteet terveyden, vesien ja maaperän suojelemiseksi sekä arvioitava vaarallisuus ympäristölle. Suunnitelmaan sisältyy jätepatojen suunnittelun sekä kaivannaisjätekasojen geoteknisen vakauden jälkihoitovaiheen ja muutenkin jälkihoitotoimien esittely. Kaivannaisjätteitä koskeva lainsäädäntöä ei siis ole vastavalla tavalla Suomessa pantu täytäntöön kaivoslainsäädännön alalla, vaan ympäristönsuojelulla sekä sen ja jätelain nojalla annetulla kaivannaisjäteasetuksella. Koska suunnitelmamenettelyssä osallisia muita viranomaisia on kuultava, lakitekniikan sääntelytavan ero ei kuitenkaan liene merkittävä. Myös työsuojelu ja tulvasuojelu ovat Suomessa säädösteknisesti erillään kaivoslainsäädännöstä.

### 6.3.4 Kaivos- ja vesiasioiden yhteiskäsittely

Edellä mainittu erityinen kehysuunnitelman käsittelymenettely (Planfeststellung) on keskeinen, kaivostoiminnassa tarvittavien lupien ja suunnitelmien käsittelyä ohjaava prosessilaji, jonka menettelytavat poikkeavat jossain määrin yleisestä hallintomenettelystä. Jos kaivostoiminnan vaihe vaatii tuota menettelyä, sama viranomainen käsittelee myös tarvittavan vesitalousluvan (WHG 19 §). Jos tuota menettelyä ei vaadita, toimivaltainen kaivosviranomainen käsittelee myös vesitalouslupa-asian liittovaltion ja paikallisen vesiviranomaisien kannan mukaisesti. Vesitalousluvan, mutta ei yleensä kaivosluvanvarainen hanke saattaa vaatia myös immissioluvan. Niiden käsittely yhdistetään samaan viranomaiseen. Tätä kautta siis myös kaivoslupapäätökseen saattaa sisältyä immissiolupa, vaikka sitä ei erikseen vaadittaisi hanketta varten.

Planfeststellung-menettelyssä kootaan konsentraatiovaikutuksen mukaisesti kaikenlaisten lupien kokoava käsittely yhteen. Menettely on itsessään kaksiportainen käsittäen kuulemis- ja osallistumisvaiheen, minkä jälkeen lupien asiallinen käsittely alkaa. Viranomaisella on ns. punnintavelvoite, mutta toisaalta se käyttää myös laissa mahdollisesti suotua harkintavaltaa. Menettelyyn liittyy myös eri lupien sisällöllinen mukauttaminen, joten lopputulos ei ole ristiriitainen.

### 6.3.5 Yhteenveto

Saksassa kaivoslain viranomaispäätöksentekoon ei sisälly varsinaista intressien vertailua soveltamistasolla. Päätöksentekoon sisältyy jonkin verran punnintaa ja yhteensovittamista muihinkin lupiin enemmän kuin Suomessa.

## 6.4 Intressivertailu Itävallassa

### 6.4.1 Yleisrakenne

Itävalta on liittovaltio. Itävallassa on liittovaltiotason (*Bundesgesetz*) ja provinssitason (*Landesgesetz*) lainsäädäntöä. Kaivoslainsäädäntö kuuluu liittovaltion lainsäädäntövaltaan. Itävallan kaivossääntelyn keskeinen laki on kaivoskivennäislaki (*Mineralrohstoffgesetz* 1999, MinroG). Sitä edelsi kolme kaivoslakia (1854, 1954 ja 1975), joiden luoman järjestelmän varaan nykyinenkin sääntely pääosin perustuu. Laissa säädetään kaikkien kivennäisperäisten aineiden ja muidenkin kivilajien sekä maakaasun ja öljyn etsinnästä ja hyödyntämisestä. Lisäksi laissa säädetään kaivostoiminnan oikeutusperusteista, hyödyntämistoimintasuunnitelmista, kaivosrakennelmista, valvonnasta ym. Viranomaisrakenne uudistettiin vastaamaan kulloisenkin kivennäisesiintymän oikeudellista asemaa jakautuen liittovaltion

(ministeriön) ja sen aluehallinnon sekä osavaltioiden kesken. Tässä esityksessä ei sitä tarkastella (lain jakso IX).

Kaivosesiintymät jaetaan kolmeen kategoriaan, vapaisiin eli pääasiassa maanomistajan määräysvallan ulkopuolisiin (*bergfrei*, MinroG 3 §), liittovaltion omistamiin (*bundeseigen*, MinroG 4 §) sekä jäljelle jääviin, maanomistajan määräysvaltaan kuuluviin (*grundeigen*, MinroG 5 §) mineraalisiin ja muihin aineksiin. Vapaisiin esiintymiin, joihin kuuluu myös tiettyjä kiviesiintymiä, myönnetään lupa etsintään ja hyödyntämiseen edellytysten täyttyessä. Lakia sovelletaan myös maaperän rakenteiden tutkimiseen maansisäistä nesteen ja kaasun varastointia varten. Ennakovalvonnalliset toimet ovat vapaiden ja maanomistajalähtöisten hankkeiden osalta vertailukelpoisia, joskin osittain erikseen säänneltyjä alueiden hallintaolosuhteista johtuen.

Liittovaltiolle kuuluu oikeus liittovaltion esiintymäalueen aineiden etsintään ja hyödyntämiseen sekä maansisuksen tutkimiseen. Se voi myöntää oikeuden toimintoihin luonnollisille ja oikeushenkilöille, jotka täyttävät tekniset ja taloudelliset edellytykset kaivostoiminnan käynnistämiseen ja harjoittamiseen.

Itävallassa noudatetaan lupien kumulaatio- eli erillisyyssperiaatetta. Siten kaivoshanke saattaa vaatia kaivoslupien lisäksi vesi-, metsä- tai luonnonsuojelulainsäädännön mukaisia lupapäätöksiä, suunnitelmia ja muita hyväksyntöjä. Jos kysymyksessä on teollisuuspäästödirektiivin alaan kuuluva hanke, siihen sovelletaan MinroG:n säännöksiä päästöjen vähentämiseksi. Sama koskee vastaavasti ympäristösääntelyn osalta toimialueita, joita käytetään kaivosjätteiden loppukäsittelyyn (altaat ym.). Lain nojalla toteutetaan myös Euroopan unionin säätämän, kaivoskivennäisten tuontia koskevan valvonnan järjestämistä.

Kuten Suomessa, suurin osa Itävallan raaka-aineista tuodaan kehitysmaiden ja kehittyvien maiden kaivosalueilta, joilla louhitaan koltaania (kolumbiitti-tantaliitti, niobi- ja tantaalimineraaleja), kultaa, hopeaa, palladiumia, kobolttia ja yli 50 muuta raaka-ainetta. Vaikka kaikki eivät ole ns. konfliktimineraaleja, ne pääosin louhitaan suurella maa-, energia- ja vedenkulutuksella enimmäkseen ekologisesti herkillä alueilla. Itävallan raaka-ainestrategia 2030 perustuu kolmeen pilariin, joita ovat kotimaisten raaka-aineiden saatavuus, ulkomaisten raaka-aineiden saatavuuden vakaus sekä raaka-ainetalouden kehittäminen muun muassa kiertotalouden keinoin. Strategian tukena on hyväksyttävyyden saaminen ja ennaltavarautuminen. Kaivosvastuu nähdään yhä enemmän globaalina kysymyksenä kansainvälisten markkinoiden mukaisesti.

## 6.4.2 Kaivostoimintaa varten tarvittavat oikeudet

Etsintätyötä varten ei vaadita lupaa, kun kyseessä on vapaa tai omistettu esiintymäalue, mutta ilmoitus on tehtävä toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hyödyntämissuunnitelman esittäminen hyväksyttäväksi on edellytyksenä kaivosoikeutuksen saamiselle.

### Vapaat esiintymät

Liittovaltion omistuksessa ovat suola ja hiilivedyt (öljy, kaasu). Muut ovat vapaita mineraaleja, jotka eivät kuitenkaan sisälly maanomistajan luovutusoikeuteen (mm. rauta, kipsi, hiili ja magnesiitti). Vapaiden mineraalien yleiseen etsintään tarvitaan ilmoitus viranomaiselle (*Anzeige bei der Behörde*). Vapaiden luonnollisten esiintymien kivennäisten valtaamiseen ja tutkimiseen tarvitaan etsintälupa (*Schurfberechtigung*). Siihen annetaan määräajaksi lupa, jos tekniset tiedot alueesta ja menetelmästä ovat säädetyllä (MinroG 8-11 §). Toimintaa varten tarvittava työsuunnitelma on annettava viranomaisen hyväksyttäväksi. Muuta harkintaa tähän vaiheeseen ei kaivossääntelyn osalta liity.

Kaavailtu kaivostoiminta-alue jakautuu osiin. Vapaan, alaltaan määritellyn mineraalin esiintymän (*Grubenmaß*) sekä siihen liittyvän rajoiltaan määrittelemättömän syvyysalueen (*Überschar*) aineiden ottamiseen ja haltuunottoon vaaditaan viranomaisen myöntämä kaivosoikeus eli kaivoslupa (MinroG 22-23 §, *Bergwerksberechtigung*). Rajoitetun esiintymän luvan myöntämisen edellytyksenä on kaivosoikeudellisten vaatimusten lisäksi, että kiinnitetään huomiota julkisiin etuihin, etenkin luonnonsuojeluun, maankäytön suunnitteluun, matkailuun, vesitalouteen, liikenteeseen ja puolustukseen (MinroG 25.2 §). Esiintymiä voidaan lupaa varten yhdistellä. Oikeutushakemuksen sisällöstä säädetään MinroG 27 §:ssä. Sijaintikartasta tulee ilmetä muun ohella alueella olevat vaikutuksen kohteeksi joutuvat toiminnot kuten vesilaitokset ja suojelukohteet sekä energiasäiliöt. Menettelyssä ovat asianosaisia alueen osallistajat sekä osavaltio, jonka alueelle toiminta sijoittuisi. Maankäyttö- ja ympäristöalan viranomaisia on kuultava tilanteen mukaan (MinroG 30-31 §). Luvan myöntämisen edellytykset ovat liitännäisottoalueen osalta vastaavanlaiset (MinroG 33-39 §). Luvat kirjataan kaivosrekisteriin (*Bergbuch*, MinroG 40 §).

Mainituissa kaivoskohteissa toiminta on eräin poikkeuksin aloitettava kahden vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaisuudesta. Toimintaa on harjoitettava vuosittain vähintään neljän kuukauden ajan muualla kuin vara-alueiksi osoitetuilla alueilla (MinroG 45-47 §). Viranomaisen voi myös tietyin edellytyksin asettaa toiminnalle kahden vuoden irtisanomisaajan. Jos toiminta on ollut keskeytyksissä 30 vuotta, kaivoslupa voidaan peruuttaa.

Kaivosluvan haltija voi hakea sen peruuttamista. Sitä varten tulee laatia ja esittää luopumissuunnitelma (*Abschlussbetriebsplan*, MinroG 54-65 §). Kun määrätty lopettamistoimet on suoritettu ja vastuut selvitetty, lupa julistetaan lakanneeksi.

### Liittovaltion esiintymät

Kysymyksessä ovat hiilivetyä sisältävät geologiset muodostumat sekä rajatuilla alueilla olevat kaivoskivennäiset, esimerkiksi vuorisuola ja uraani. Liittovaltiolla on oikeus niiden etsintään ja tutkimiseen, muualla kuin toisille kuuluvilla kaivosalueilla (MinroG 68 §). Oikeus suolaesiintymiin kohdistuviin toimiin on annettu laissa määritellylle julkisoikeudelliselle yhteisölle (Salinen Austria Aktiengesellschaft). Muutoin liittovaltio päättää oikeuden antamisesta luonnolliselle tai oikeushenkilölle tietyllä alueella (MinroG 69 §). Mineraalien hyödyntämisestä on suoritettava vastiketta, jonka suuruudesta ainekohtaisesti säädetään laissa. Tästä vastikkeellisesta luovutuksesta tehdään toimivaltaisen ministeriön ja toimijan kesken oikeudellinen sopimus. Sopimuksen sisällöstä säädetään MinroG 70 §:ssä.

Vastuuviranomaiselle on annettava työohjelma, jossa esitetään toiminnalle olennaiset vaiheet, kohteet ja turvallisuus- ym. tekniset seikat. Jos toiminnalla on vaikutuksia yleisiin etuihin, tulee niitä edustavia viranomaisia kuulla. Tuloksista on annettava vuosikertomus (MinroG 71-73 §). Oikeutetun hakemuksesta määritellään hyödyntämisalue, jolle määritellään esiintymää ja aluetta koskevat tekniset ja kiinteistölliset tiedot. Määritys vastannee meikäläistä malminetsintälupahakemusta. Tässäkin tapauksessa kuullaan tarpeen mukaan yleistä etua valvovia viranomaistahoja (MinroG 77 §).

Lain VI jaksossa säädetään hiilivedyn varastoinnista. Sitä ei tässä yhteydessä tarkastella.

### Maanomistusperusteiset oikeutukset

Luonnolliset ja oikeushenkilöt sekä yhtymät voivat hakea hyväksyntää hyödyntämistoimintasuunnitelmalle (*Gewinnungsbetriebsplan*), joka koskee maanomistusoikeuden piiriin kuuluvia kivennäisraaka-aineita pintalouhintana (MinroG 80 §). Maanomistaja voi antaa oikeutensa hakemuksen tekemiseen ja toimintaan toiselle, jolloin esimerkiksi sopimuksen määräaikaisuus on otettava lupahakemuksen hyväksymisessä huomioon.

Hakemukseen on liitettävä säädetyt yksityiskohtaiset tiedot ja selvitykset. Menettelyssä kuullaan asianosaisia, asianomaisia viranomaistahoja ja mahdollisia kaivosoikeuden haltijoita tai hakijoita. Osavaltio voi esittää väitteen hakemusta vastaan perusteella, että kohde on varattava laajemman alueen maankäyttöön tarpeisiin. Sillä on myös valitusoikeus tuolla perusteella. Vastaavanlainen asema on kunnalla sen valvottaviin intresseihin kohdistuvien vaikutusten perusteella.

Hakemus on hylättävä tiettyjen esteiden perusteella (MinroG 82 §). Näitä ovat erinäiset käytössä olevat alueet, rakennusmaa, kirkolliset ja julkiset rakennukset, suojelualueet ym. Este ulottuu 300 metrin etäisyydelle ko. kohteesta. Estealue ei koske kaivos- ja louhimistarkoituksiin varattuja alueita, mutta meluimmissioraja suhteessa ympäristöön voi sielläkin tulla vastaan.

Suunnitelma on hyväksyttävä myös, muiden edellytysten täyttyessä (MinroG 116 §, ks. jälj.), jos sitä tukeva julkinen intressi ylittää kysymyksessä olevalla kiinteistöllä muut julkiset intressit verrattuna siihen, että hakemus hylättäisiin (MinroG 83 §). Tällöin asetetaan tarvittavat ehdot ja toiminnalle mahdollinen määräaika. Julkisia intressejä ovat etenkin kivennäisten huoltovarmuuteen, vallitsevaan kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön, paikalliseen vesihuoltoon ja luonnonsuojeluun liittyvät merkittävät edut. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota esiintymän sijaintiin, hankkeen ympäristövaikutuksiin sekä liikenneyhteyksiin, joten maanomistusperusteiset oikeudet voivat väistyä yleisten intressien tieltä.

Suunnitelmahyväksynnän saanut taho katsotaan kaivosoikeutetuksi (jos esiintymä sijaitsee usean kiinteistöyksikön alueella tai omistaja vaihtuu). Oikeushenkilön purkautuessa lakkaa myös oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen.

### 6.4.3 Kaivostoimintasuunnitelmat ja kaivoslupa

Lupapäätösten edellytysten ohella laissa on suunnitelmien sisältöä koskevia tarkempia säännöksiä. Näitä viranomaisen hyväksymistä vaativia suunnitelmia mineraalien hyödyntämiseksi ja louhimiseksi ovat kaivostoimintasuunnitelma (*Gewinnungsbetriebsplan*), kaivoksen tai sen osan lopettamiseksi lopettamissuunnitelma (*Abschlussbetriebsplan*) ja jätteenkäsittelysuunnitelma (*Abfallbewirtschaftungsplan*) sivukivestä (*Berge Gestein*) ja rikastushiekasta (*Veredlungen*) muodostuvalle kaivannaisjätteelle (*Bergbau-Abfall*). Hyödyntämissuunnitelman esittämisvelvollisuuteen liittyvistä joustoista säädetään MinroG 112 §:ssä. Yleisellä tasolla suunnitelmien tulee täyttää tutkimuksen ja tekniikan sekä turvallisuuden vaatimukset. Kahden ensin mainitun suunnitelman selvitykset kattavista sisältövaatimuksista ja suunnitelmien muuttamisesta säädetään esimerkiksi MinroG 113-115 §:ssä. Kolmatta, jätehuoltosuunnitelmaa koskeva sääntely on lisätty lakiin myöhemmin.

Tämän tutkimuksen kannalta keskiössä ovat suunnitelmien hyväksymisen aineelliset ja muodolliset edellytykset, joista säädetään kahden ensimmäisen suunnitelmalajin osalta MinroG 116-117 §:ssä. Näistä mainittakoon hyödyntämissuunnitelmapäätöksen osalta, sen lisäksi mitä edellä on esitetty kaivostoiminnan harjoittamisoikeuden myöntämistä koskevan päätösmenettelyn yhteydessä tapahtuvasta viranomaisharkinnasta,

kaivosaluetta<sup>216</sup> ja -toimintaa sekä kaivosturvallisuutta koskevien vaatimusten ohella liittovaltion immissiosuojalain 115/1997 mukaisten ilmanlaatu- ja ilmapäästöarvojen noudattamisvelvollisuus.

Jos suunnitelman toimenpiteet koskevat julkisia intressejä, on vastuuviranomaisia kuultava. Tämä koskee erityisesti vesioikeudesta vastaavaa viranomaistahoa, ellei siltä osin ole tarpeen hankkia myös vesioikeuslain (WRG) mukainen lupa. Menettelyn asianosaispiiri määräytyy samaan tapaan kuin lupapäätösmenettelyssä. Hieman epävakaa tulkinnan mukaan vesisuunnitteluviranomaisella olisi kaivosasioissa asianosaisen asema. Lopettamissuunnitelmassa kysymys on pääasiassa toiminnan selvityksistä ja jälkihoidosta.

Viranomaishyväksyntä (kaivoslupa) vaaditaan lisäksi kaivoslaitokselle (Bergbauanlage) ja kaivannaisjätteen käsittelylaitokselle. Kaivoslaitokseksi katsotaan paikallisesti pysyvä kaivostoimintoja varten perustettu laitos (MinroG 118-119 §). Lupahakemuksen johdosta pidetään paikalliskatselmus ja siitä on tiedotettava julkisella kuulutuksella. Lupaedellytykset vastaavat pitkälti hyödyntämissuunnitelman vaatimuksia, näin muun muassa ilmapäästöjen osalta. Naapurustolle aiheutuvien haittavaikutusten osalta sovelletaan kohtuuttoman rasituksen kieltoa. Julkisten intressien ollessa kysymyksessä osallistetaan asianomaisia viranomaisia. Toiminnan aloittamisen ehdoksi saatetaan asettaa erillinen aloittamislupa. Erityisesti vähäisten jätteiden osalta laitoslupa saattaa täyttää myös jätehuoltoluvan vaatimukset ja siten tehdä sen hakeminen tarpeettomaksi.

Jätehuoltosuunnitelma laaditaan kestäväen kehityksen mukaisesti tavoitteena vähentää kaivosjätteen määrää ja edistää sen hyötykäyttöä (MinroG 117 a §). Laissa kuvaillaan näiden toimien tavoitteita ja määritellään jätteiden vaarallisuusasteet. Suunnitelma on tarkistettava viiden vuoden välein.

Suunnitelman toteuttamiseksi vaaditaan jätehuoltolaitoslupa (MinroG 119 a §). Laitoksen lupasääntelyä sovelletaan, kun kysymyksessä on Euroopan unionin kaivosjätedirektiivin 2006/21/EY liitteessä III tarkoitettu tunnusmerkistö sekä eräissä muissa tilanteissa jätteen ominaisuuksien mukaan. Lupahakemukseen liitettävät tekniset ja turvallisuutta koskevat tiedot ja selvitykset tarkistetaan menettelyssä mahdollisten ehtojen antamisen ohella. Muutoin hankkeen tulee vastata suunnitelman sisältöä. Jos kysymyksessä on ns. IPPC-laitos, jonka sääntely perustuu Euroopan unionin teollisuuspäästädirektiiviin, noudatetaan mitä MinroG 121-121 h §:ssä säädetään. Jos laitoksen valvonnan yhteydessä ilmenee merkittäviä ympäristöhaittoja, niistä on viipymättä ilmoitettava lupaviranomaiselle.

---

216 Mineraalivarantolain nojalla annettu liittovaltion asetus maan ja sen osien määrittämisestä kaivosalueiksi (Verordnung über die Bezeichnung von Grundstücken und Grundstücksteilen als Bergbaugebiete, BGBl. II Nr. 6/2007).

#### 6.4.4 Ympäristöllisten valvontajärjestelmien suhde kaivossääntelyyn

Kaivossääntelyn erillisyydestä johtuen siihen sisältyy vain rajoitetusti ympäristöperusteisten ja yhteiskunnallisten intressien huomioonottamista päätösharkinnassa. Siltana toimii järjestelmä, jonka mukaan lupia ja suunnitelmia koskevassa päätöksenteossa on kuultava asianomaisia viranomaisia, jos hanke vaikuttaisi lain sääntelyn ulkopuoliseen julkiseen maankäyttö- tai ympäristöintressiin (MinroG 116.5 §). Prosessuaalista asemaa niillä viranomaisilla ei kuitenkaan näytä olevan asiallisessa punninnassa. Suosituksena on, että viivästyksen välttämiseksi tämä kuuleminen tapahtuisi lupa-asian kanssa rinnakkain tai koordinoitusti. Tämä koskee erityisesti kaivostoiminta-alueeseen vaikuttavia julkisia liikennetarpeita, julkisten vesien käyttöä, säännöstelyrakennelmia, julkisia vesihuoltolaitoksia, vesioikeudellisesti suojeltuja alueita, energiahankkeita ja puolustustoiminnan hankkeita (MinroG 149.4 §). Mikäli hankkeen seurauksena voi olla vesitaloushuollon määrällinen tai laadullinen vaarantuminen, on hankittava vesialan asiantuntijan lausunto, mikäli vesitalouslupa ei ole tarpeen.

Maankäytön suunnittelua (*Raumordnung*) ja vesitaloutta samoin kuin ympäristövaikutusten arviointia koskeva menettely, jos sillä on yhteys hankkeeseen, käydään itsenäisesti erillään kaivosmenettelystä. Kaivostoiminnan erillissääntelyä ei tältä osin ole eikä kaivoslaissa ole ympäristövaikutusarvioinnin asemaa enemmälti tarkasteltu. Ympäristövaikutusten arviointilaki (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* 2000, päivitetty 01.09.2021) myötäilee yhteisöoikeuden sääntelyä eikä sitä ole syytä tässä yhteydessä enemmälti tarkastella. Mainitussa laissa on kuitenkin vesitaloushankkeita koskevaa erityissääntelyä (24 i-l §). Tämä koskee arvioinnin vesitaloudellisia kriteerejä. Lisäksi eräät vesioikeuslaista johtuvat vaatimukset on sisällytettävä arviointipäätökseen, minkä lisäksi vesitaloutta koskevat arvioinnin seikat on siinä esitettävä kootusti.

Vesioikeuslaki (*Wasserrechtsgesetz* 1959, 2021, WRG) koskee sekä vesien pilaamista että vesirakentamista. Lain suhde kaivossääntelyyn perustuu kumulaatioperiaatteen mukaan erillisyyteen, mikä ilmenee myös lupaviranomaisrakenteen erilaisuutena. Vähäisin poikkeuksin vesioikeuslaki soveltuu täysimääräisesti kaivostoimintaan. Vesitalousluvan tarve määräytyy pitkälti hankkeen merkityksen ja vesistövaikutuksen mukaan (WRG 8, 11 ja 32 §).

Vesioikeudellinen lupasääntely eriytyy päästötyyppeihin ja muihin, lähinnä vedenottoa ja vesirakentamista koskeviin käyttömuotoihin. Kaivoshankkeissa kysymys voi olla molemmista. Luvassa voidaan antaa määräyksiä esimerkiksi patojen korkeudesta. Hankehakemukseen liitettävistä tiedoista ja selvityksistä säädetään WRG 103 §:ssä. Viranomaisen arvioi selvitysten riittävyyden, minkä jälkeen tiettyä menettelyä noudattaen arvioidaan muun ohella, onko julkisilla eduilla asiassa huomioonotettavaa merkitystä (WRG 104 §). Lain 105 §:ssä säädetään julkisista intresseistä, joiden perusteella lupa on evättävä tai lupaan on liitettävä lisäehtoja. Tässä kohdin otetaan huomioon myös yhteisöoikeudesta johtuvat rajoitukset (vesipolitiikan puitedirektiivi on pantu tällä lailla täytäntöön).



Lupamääräyksiin hallittavia esteitä ovat erilaiset vedenkorkeuteen, virtaamiin, veden laatuun, turvallisuuteen, tulvariskien hallintaan ym. liittyvät seikat samoin kuin vesimuodostuman tilan olennainen muutos.

Liittovaltion ympäristönsuojelu on ilmastonsuojelu-, ympäristö-, energia-, liikkuvuus-, innovaatio- ja teknologiainisteriön (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*, BMK) alaisuudessa sekä maatalous, aluepolitiikka, vesihuolto ja kaivokset liittovaltion maatalous-, alue- ja matkailuministeriön (*Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus*, BMLRT) alaisuudessa. Kaivannaisjätteet kuuluvat kaivoslainsäädännön sekä kaivoksista ja yleisestä jätesäätelystä erotetun kaivannaisjätesäätelyn alaan liittovaltion talous-, perhe- ja nuorisoministeriön alaisuuteen. Itävallassa ei ole kokonaisvaltaista ympäristönsuojelulainsäädäntöä, minkä OECD totesi raportissaan. Kaivoskivennäislain nojalla on annettu liittovaltiotason asetuksia kaivos- ja työturvallisuudesta, räjäytyksistä, räjäytysaineiden säilyttämisestä, kaivutyöstä, sähkömagneettisista suojauksista, kaivosalueiden määrittämisestä jne. Lunastuksen (omaisuuden pakkoluovutuksen) korvauksista säädetään oikeudenkäynnistä annetun lain (*Außerstreit-Begleitgesetz*) XXXII artiklan 15 S:n siirtymäsäännöksessä, jonka mukaan korvaus siirretään alueellisesta kihlakunnanoikeudesta (*Bezirksgericht*) osavaltion oikeuteen (*Landesgericht*).

Ympäristöstä säädetään useissa liittovaltion ja osavaltioiden laeissa. Päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisy on pantu täytäntöön IPPC-lailla (*Gesetz über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung* 2013). IE-direktiivi 2010/75/EU on pantu täytäntöön muuttamalla ympäristönsuojelulakia, päästölupalakia, ympäristöhallintalakia (EMAS) ja vesioikeuslakia ympäristölainsäädännön mukautuslailla (ns. *Umweltrechtsanpassungsgesetz* 2013, WRG)<sup>217</sup> Ympäristönsuojelulailla (*Umweltförderungsgesetz*) säännellään mm. rahoituksesta ja kannustimista raaka-aineita ja energiaa säästäville toimille.

Kaivoslainsäädäntöön liittyvä kaivannaisjätesäätely (*Bergbauabfallgesetz* ja kaivosjäteasetus, *Bergbau-Abfall-Verordnung*) vaikuttaa ensisijaisesti kaivostoiminnan ennakkovonnalliseen lupa- ja suunnitelmajärjestelmään. Säätely koskee myös kaivannaisjätealueiden jälkihoitoa. Jätehuoltolakiin (*Abfallwirtschaftsgesetz* 2002) lisättiin vuoden 2013 muutoksella saastuneiden alueiden kunnostusta koskeva säätely. Tätä lakia sovelletaan kaivostoimintaan siltä osin kuin asiasta ei säädetä kaivostoimintalainsäädännössä.

---

217 *Bundesgesetz mit dem das Umweltförderungsgesetz, das Emissionszertifikatengesetz 2011, das Wasserbautenförderungsgesetz 1985, das Umweltmanagementgesetz und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Umweltrechtsanpassungsgesetz 2013).*

## 6.4.5 Yhteenveto

Itävallan kaivos- ja ympäristölainsäädännössä viranomaispäätöksentekoon ei sisälly intressiharkintaa. Tärkeän julkisen edun vaatiessa tämä intressi saattaa muodostua luvan myöntämisen esteeksi tai edellyttää erityisiä ehtoja. Julkisen edun prioriteeteista säädetään lain tasolla. Maanomistusperusteiset oikeutukset saattavat kuitenkin väistyä yleisen edun vaatiessa.

## 6.5 Intressivertailu Australiassa

### 6.5.1 Liittovaltio ja osavaltiot

Australian perustuslaki (*Constitution of Australia*) on Australian ylin laki. Siihen liittyy kirjoittamattomia perustuslakisopimuksia ja se on kehittynyt Australian korkeimman oikeuden (High Court) perustuslain tulkinnosta. Australiassa on muista selvitetystä valtioista poiketen *common law* -oikeusjärjestelmä. Korkeimman oikeuden toimivalta ei ole sidottu vain perustuslain tulkintaan. Perustuslailla on perustettu Yhdistyneen kuningaskunnan alaisuuteen Australian perustuslaillinen monarkia liittovaltioksi. Liittovaltiota johtaa Yhdistyneen kuningaskunnan Kruunun alla liittovaltion kenraalikuvernööri. Perustuslaki jaottelee toimivaltoineen ja rakenteineen toimeenpano- (kenraalikuvernööri, pääministeri), lainsäätö- (kaksikamarinen liittoparlamentti) ja tuomiovallan (oikeuslaitoksen). Australian parlamentti on hyväksynyt lain *Australia Act* 1986 ja Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti vastaavan lain Iso-Britanniassa, koska Australian parlamentin toimivallan riittävyys ei ollut selvää.

Australiassa on kuusi osavaltiota (Etelä-Australia, Uusi Etelä-Wales, Victoria, Queensland, Tasmania ja Länsi-Australia) ja kaksi territoriota. Kussakin Australian perustuslain nojalla osavaltioksi muutetulla siirtokunnalla on oman perustuslakinsa ja lakinsa. Säädösten tulisi olla keskeisiltä perusteiltaan yhdensuuntaisia, sillä osavaltiot eivät ole suvereenia vaan alisteisia liittovaltiolle.

Australia on maailman suurin hiilenviejä. Länsi-Australia on maailman suurin rautamalmin tuottaja. Etelä-Australia on merkittävä kuparin tuottaja. Queensland on ollut julkisuudessa kaivosten lupa-asioissa. Australian kaivossääntelyn intresseistä tarkastellaan Etelä-Australian ja Länsi-Australian osavaltioita.

## 6.5.2 Etelä-Australia

### Säädökset, viranomaiset ja prosessit

Kaikki kaivosmineraalit ovat kruunun omaisuutta vuoden 1971 kaivoslain (*Mining Act*) ja sen nojalla annettujen määräysten (*Mining Regulations 2011*) mukaisesti. Kruunulla on etusija suhteissa muiden samaan omaisuuteen (määritelty *Personal Property Securities Act 2009*) kohdistuviin oikeuksiin. Kruunulta saatu oikeus ylittää siten muut oikeudet. Kaivosvuokrasopimuksen myöntäminen antaa haltijalle yksinoikeuden harjoittaa kaivostoimintaa mm. mineraalien myymiseksi. Säilytysvuokraoikeus voidaan myöntää, jos taloudellisista tai muista syistä haltijan ei tällä hetkellä ole optimaalista kehittää hanketta kaivosvuokrasopimukseksi. Kaivoslain 15 luvussa on vuoden 1992 erämaasuojelulain mukaisesti säädetty ympäristönsuojelusta vastuullisuus-, ympäristö- ja ympäristöministerin valvonassa yli geologisten ja geofysikaalisten tutkimusoikeuksien. Mineraalien valtaus (*mineral lease, exploration license*) antaa oikeudet kaivosmineraalien etsintään.

Kaivossääntelyä valmistelee MRDSA (*Mineral Resource Division of the South Australian Department of Energy and Mining*) ja kaivosvuokraa Department of State Development (DSD). *Resources and Energy (Department of State Development)* ohjeistaa kaivoslain edellyttämistä ympäristönsuojelu- ja kunnostusohjelmista (PEPR, *program for environment protection and rehabilitation*) toimintojen ja siihen suoraan liittyvien toimintojen hyväksymiseksi mineraalien vuokrasopimuksilla (ML) ja niihin liittyvien sekalaisten toimien käyttöluvilla (MPL) metalli- ja teollisuusmineraaleille (ei hiili eikä uraani). Energia ja kaivosministeriö (MRDSA) on päivittänyt kaivoslakia useita kertoja viime vuosien aikana. Ympäristönsuojelu sisältyy edelleen kaivoslakiin ja vain rajoitetusti ympäristönsuojelulakiin.

Ensimmäisen PEPR:n ei tarvitse sisältää ympäristökuvausta tai ympäristövaikutusten arviointia, koska se on tehty ja dokumentoitu MP-asiakirjaan (*mining proposal and/or management plan, MP*). Seuraavissa lisäosissa voidaan edellyttää ympäristövaikutusten arvioimiseksi tarvittavat tiedot, jotka johtavat lausunnon laatimiseen ympäristötuloksista. Tiedot (MD 005, k. 10–11) on sisällytettävä, jos ne eivät sisälly mineraalien vuokrasopimukseen tai aiempaan PEPR:iin. Kaivoksen toiminta- ja sulkemisstrategiat sekä ympäristön seurantajärjestelyt voivat kehittyä kaivoksen elinkaaren aikana, joten PEPR-arviointi saattaa olla tarpeen ajoittain. Kaivoslain 70 C §:n 1 momentissa määritellään mineraalivuokrasopimuksesta johtuvan PEPR-tarkistuksen mekanismi. Vuokraoikeuden haltija tai Ministeri voivat tarkistuttaa PEPR:n ajanmukaisuuden.

*Environment Protection Authority South Australia (EPA)* luvittaa kahdenlaisia prosesseja: ympäristön kannalta merkittävät toiminnot ympäristö- ja vesiministerin hyväksymän Etelä-Australian vuoden 1993 ympäristönsuojelulain (*Environment Protection Act*) sekä toiminnot, joissa työskennellään säteilylaitteiden ja radioaktiivisten aineiden kanssa vuoden 1982 säteilyn suojelu- ja valvontalain (*Radiation Protection and Control Act*) mukaisesti.

EPA on sitoutunut suojelemaan ympäristön lisäksi oikeudenmukaisuutta ja innovaatioita. Mineraalimalmien prosessoiminen ja mineraalimalmien rikastus edellyttävät ympäristölupaa ympäristönsuojelulain liite 1, Osa A—Toiminnot, kohta 2 mukaisesti.

Murskaukseen, hiontaan tai jauhamiseen liittyen malmien tai mineraalien yli 1 000 t/a edellyttää ympäristölupaa, pois lukien käsittely mineraalivuokra-alueella tai materiaalin käsittely viereisen maan mineraalivuokra-alueella, johon sovelletaan sekalaista käyttölu-paa (MPL) vuoden 1971 kaivoslain mukaisesti sekä pois lukien käsittely yksityisen kaivoksen alueella vuoden 1971 kaivoslain 19 §:n tarkoituksessa tai materiaalin käsittely yksityisen kaivoksen viereisellä maalla erilaisiin tarkoituksiin vuoden 1971 kaivoslain mukainen luvan mukaisesti. Kaivostoiminta ei edellytä erillistä ympäristölupaa vaan ympäristönsuojelusta huolehditaan kaivoslain nojalla.

Osana kaivosehdotusta (MP) kaivos sidosryhmien sitouttamissuunnitelmaan sisältyvät mm. vaikutusten saaminen yhdyskuntien ja muiden sidosryhmien, ympäristön, viran-omaisten jne. kannalta hyväksyttäviksi. MP-ohjeissa kohdan "*Management of environmental impacts*" alla on kohta "*Assessment of environmental impacts*", joka sisältää tiedot kaikista ympäristöelementeistä ja vaikutuksista niihin. Soveltamisala on samankaltainen kuin Suomen ympäristönsuojelulaissa, vaikka menettely lähtee kaivoslain lähtökohdista. Australian lainsäädännössä ei tarvitse ottaa huomioon sellaisia toimivaltajakoja kuin EU:n ja Suomen välillä tai ministeriöiden välillä, vaikka Australia on osa Kansainyhteisöä (*Commonwealth*) ja koko Australian liittovaltiota. Silti liittovaltiotason lainsäädäntö, kuten *Australian Government's Environment, Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* (EPBC Act), voi johtaa siihen, että MP lähetetään liittovaltion arvioitavaksi sen saattaessa sisältää vaikutuksia liittovaltion suojelemille alueille.

### Lupaintressit

Ministeri suorittaa sidosryhmien (mm. liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason viranomaiset) konsultaation. *Department of State Development* (DSD) tarkistaa MP:n konsultaation huomautuksiin annettujen hakijan vastausten jälkeen. Tämän jälkeen ministeri myöntää kaivosvuokraoikeuden, jonka jälkeen hakija valmistelee yksityiskohtaisen operointisuunnitelman (*Detailed Operation Plan*) ja PEPR:n (DSD arvio teknisten asiantuntijoiden avulla). Kaivosvuokraa ei voi myöntää (kaivoslaki, osa 6, k. 37), ellei ministeri ole vakuuttunut

- että on olemassa kohtuullinen mahdollisuus, että maa, jonka osalta haettu vuokrasopimus voitaisiin loupia tehokkaasti ja järkiperäisesti (*effectively, efficiently*); ja
- että asianmukaisia ympäristötuloksia (*environmental outcomes*) voidaan saavuttaa

Department of State Development on laatinut sääntelyperiaatteet mineraalien etsinnän ja kaivostoiminnan sääntelylle Etelä-Australiassa. Ohjeissa luodaan puitteet parhaille sääntelykäytännöille. Ministeriön päätöksissä (MD) on määritelty vähimmäistiedot, jotka on annettava PEPR-asiakirjaa ja mineraalivuokraa (ML) varten sekä siihen liittyvää sekalaista käyttöoikeutta (MPL) varten, metalli- ja teollisuusmineraaleille, mineraalin kaivosehdotuksessa tai hoitosuunnitelmassa vaadittavista vähimmäistiedoista, vuokrasopimuksesta (ML) ja kaivokseen liittyvistä sekalaisista käyttöoikeuksista (MPL), ympäristövakuutuksen osatekijöistä (DEF) ja kaivos- ja kunnostusohjelmista (MARP), mineraalin vaatimustenmukaisuusraportissa vaadittavista raportointijakoista ja vähimmäistiedoista jne.

Osasto on laatinut itsearviointiohjeistuksia kaivoksille, maanomistajille jne., ohjeita turvallisuus- ja ympäristöohjelmista, tietolomakkeita (IS) ohjeista aboriginaalien alueiden välttämiseksi (*Aboriginal Heritage Act 1988*, pyritään sopimukseen) jne. Australian *National Committee on Large Dams* (2012) on laatinut ohjeet rikastushiekkapatojen suunnitteluun, suunnitteluun, rakentamiseen, käyttöön ja sulkemiseen. Kaivannaisjätteiden hallintaa varten hallitus (SA) on kehittänyt ohjeita: MG38: Uudet louhossovellukset, MG23: Kaivosehdotukset ja PEPR:t louhoksille, joilla on määritellyt vaikutukset, MG6: Ympäristönsuojelu- ja kunnostamisohjelman (PEPR) valmistelu louhoksille sekä MG12: Kaivoksen toimintasuunnitelman (MOP) valmistelu yksityisille kaivoksille.

Ympäristövaikutuksia hallitaan ohjeiden ja standardien mukaisesti. Lisäksi ministeriön osasto on laatinut johtavat käytännöt kestävän kehityksen ohjelmaksi kaivosteollisuudelle. Australian kaivosteollisuuden ja muiden eturyhmien avainkysymyksistä kuulemisen jälkeen kestävään kehitykseen käsikirjoja kehitettiin 15, joista voi mainita seuraavat:

- Opas kaivosalan kestävän kehityksen johtamiskäytäntöihin
- Ilmassa olevat epäpuhtaudet, melu ja värinä
- Biologisen monimuotoisuuden hallinta
- Yhteisön osallistuminen ja kehittäminen
- Suorituksen arviointi: seuranta ja auditointi
- Vaarallisten aineiden hallinta
- Hapon ja metallipitoisten valumiinien hallinta
- Kaivoksen sulkeminen ja valmistuminen
- Kaivosten kunnostaminen
- Riskien arviointi ja hallinta
- Rikastusjätteen hallinta
- Vesienhallinta
- Työskentely alkuperäiskansojen kanssa.

Suojelun huomioon ottamisesta ja ympäristötulosten oikeellisuudesta kaivoslain mukaisissa prosesseissa huolehtivat käytännössä myös mm. *Environmental Defenders Office SA*

(Inc), Conservation Council SA ja Wilderness Society, Etelä-Australian Luonnonsuojeluyhdistys, Nature Foundation SA, Australian Conservation Foundation sekä Australian Maan Ystävät.

### Intressivertailu

Kaivoshankkeiden intressit on määritelty ensin ministeriötasolla, sitten säädösten tasolla. Intressit on määritelty säädösten tasolla. Ministerin on oltava vakuuttunut kannattavuudesta (tehokkuus jne.) ja siitä, että ympäristötulokset (ympäristönsuojelun taso) ovat PEPR mukaisesti standardien, säännösten ja ohjeiden mukaisia. Arviointiin ei muodollisesti liity soveltamistason intressiä vaan ehtojen on täyttyvä. Tulkinnanvaraisuutta tähänkin harkintaan tietysti liittyy. Lisäksi intressivertailua sisältyy implisiittisesti harkinnan perusteisiin verrattaessa louhinnan tehokkuutta ja todennäköisiä ympäristötuloksia.

## 6.5.3 Länsi-Australia

### Säädökset, viranomaiset ja prosessit

Länsi-Australiassa (WA) kaivoshankkeeseen osallistuu aina kaivosviranomaisen DMIRS (*Department of Mines, Industry Regulation and Safety*), joka on johtava sääntelijä ja päätöksentekoviranomainen resurssien kehittämisessä Länsi-Australiassa (WA) vuoden 1978 kaivoslain (Mining Act) mukaisesti. Kaivoslaki tarjoaa sääntelykehiksen maalla tapahtuvalle etsinnälle ja kaivostoiminnalle WA:ssa. DMIRS vastaa kaivos- ja öljyresurssien hallinnasta varmistukseksi, että kehitys tapahtuu turvallisesti, ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla ja saavuttaa yhteisön ja sidosryhmien luottamuksen.

Kaivoslain etsintätoimia varten on laadittava työohjelma (POW). Kaivoslain mukaiselle hankkeelle on tehtävä kaivosehdotus, joka on kaivoslain edellyttämä keskeinen sääntelyprosessi ja hyväksymisasiakirja. Kaivosehdotukset ovat samankaltaisia kuin vastaava kaivosehdotus Etelä-Australiassa. Länsi-Australiassa kaivosten YVA on integroitunut EPA:n ja yleisen YVA-prosessin kanssa enemmän kuin Etelä-Australiassa.

Ympäristönsuojeluviranomainen (*Environmental Protection Authority, EPA*) on ympäristönsuojelulain (EP-laki) nojalla perustettu lakisääteinen viranomaisen. Yksi sen tehtävistä on suorittaa ympäristövaikutusten arviointeja (EIA) merkittävistä ehdotuksista Länsi-Australiassa tämän EP-lain osan IV mukaisesti, jossa määritellään YVA:n oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet Länsi-Australiassa.

Jos DMIRS:lle kaivoslain nojalla jätetyn kaivosehdotuksen vaikutukset ovat vaikutuksiltaan merkittäviä EP-lain osan IV kriteerien perusteella, DMIRS:n on lähetettävä se virallisesti

EPA:lle. EPA päättää sitten, vaatiiko ehdotus muodollisen YVA:n. DMIRS ei voi päättää ehdotuksesta ennen kuin ympäristöministeri on tehnyt päätöksen EP-lain IV osan mukaisesti. Prosessin nopeuttamiseksi oikeudenhaltija (tenement holder) voi lähettää ehdotuksen suoraan EPA:lle neuvoteltuaan ensin sen kanssa. Kaivoslaissa määritellään kaivosehdotuksen ohjeet, tiedot suunnitellusta kaivostoiminnasta maalla, alueella tai sen alla, jolle haetaan tai myönnetään kaivosvuokraoikeus (mining lease), sekä kaivoksen sulkemissuunnitelma.

Kaivoslaki edellyttää, että oikeudenhaltija hankkii kaivosehdotukselle kirjallisen hyväksynnän määrättyltä viranomaiselta ennen minkään kaivostoiminnan aloittamista kaivoslain nojalla myönnetyllä vuokrasopimuksella. Vuokrasopimus ei salli mitään maaperään kajoamista, ellei kaivosehdotus (tai työohjelma (POW)) kata sitä. Kaivostoiminnan aloittaminen ilman DMIR:n ympäristöosaston pääjohtajan kirjallista lupaa rikkoo vuokraehtoja ja johtaa kaivoslain vuokraoikeuden menettämiseen. Kaivoslain 74 §:n mukaisen kaivosvuokrasopimuksen tueksi voidaan tehdä kaivosehdotus. Jos hakemukseen on jätetty kaivosehdotus, DMIRS:n ympäristövirkeilija arvioi kaivosehdotuksen ja antaa kaivosvuokrasopimuksen myöntämistä koskevia suosituksia osaston mineraalinimikkeistöosastolle.

### Konsultaatiot

Kaivosehdotusten arviointi- ja hyväksymisprosessit vaativat usein konsultaatiota tai hyväksyntää muilta ympäristöalan sääntelyviranomaisilta, kuten ympäristönsuojeluviranomainen (EPA, *Environmental Protection Authority* vuoden 1986 *Environmental Protection Act* osa IV mukaisesti). Lisäksi *Department of Water and Environment Regulation* (*Environmental Protection Act V* osa) käsittelee lupia ja töiden hyväksyntöjä sekä pilaantuneita alueita (*Contaminated Sites Act* 2003).

Lisäksi konsultoitavina ovat usein *Department of Parks and Wildlife* (1950 *Wildlife Conservation Act* ja v1984 *Conservation and Land Management Act*), *Department of Water and Environmental Regulation* (hallinnoi oikeuksia vesi- ja kastelulakiin 1914, *Metropolitan Water Supply Sewerage and Drainage Act* 1909, *Country Areas Water Supply Act* 1947, *Waterways Conservation Act* 1976, *Water Agencies (Powers) Act* 1984 ja *Water Services Act* 2012). Kansanterveyslain (*Public Health Act* 2016) tarkoituksena on varmistaa, että kehitysehdotuksista aiheutuvat kansanterveysriskit ja hyödyt tunnistetaan ja otetaan huomioon osana viranomaishyväksyntäprosessia. Neuvoja tai tukea muilta virastoilta pyydetään tapauskohtaisesti ja/tai osastojen välisten sopimusten mukaisesti.

### Aikataulut ja riittävät selvitykset

DMIRS:n tavoiteaikataulu kaivosehdotusten arvioinnissa on tehdä 80 prosenttia päätöksistä 30 arkipäivän kuluessa. DMIRS voi siirtää ehdotuksen toiselle virastolle tai pyytää

lisätietoja tai selvennyksiä, jolloin aikataulu pitenee vähintään kahteen vuoteen ja ennakkoimattomaksi. Kaivosehdotuksen hyväksyntään ja sen aikatauluun vaikuttaa, sisältääkö ehdotus riittävät tiedot kaivostoiminnasta ja ympäristöstä, onko sidosryhmien osallistuminen (ml. sitouttamisstrategia) riittävää, onko riittävä ympäristöriskien arviointi tehty ja riskit hallinnassa, täyttävätkö ympäristötulokset DMIRS:n ympäristötavoitteet ja vuokrasopimuksen ehdot sekä onko ehdotus sopusoinnussa tietyillä alueilla (Kruunun maa, kaava, Kansainyhteisön maa, yksityinen maa). DMIRS voi pyytää lisätietoja tai selvennyksiä tai hylätä ehdotuksen.

## Menettely

DMIRS arvioi kaivosehdotukset rinnakkain muiden lupien kanssa. Kaivoslupien tärkein suhde on DMIRS:n ja EPA:n välinen siirtoprosessi. DMIRS-kaivosehdotusprosessin ja EPA-prosessien välinen keskinäinen suhde on kodifioitu DMIRS:n ja EPA:n välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa. Yhteisymmärryspöytäkirjan liitteissä 2 ja 3 on esitetty useita kynnysyksiä, jotka edellyttävät, että DMIRS on yhteydessä EPA:an tai ohjaa toimintaansa EPA:lle EP-lain 38 §:n 5 momentin mukaisesti.

Konsultointikynnyksiin kuuluvat ympäristölle herkät alueet (500 m maailmanperintökohdeesta, Bush Forever -kohteesta, uhanalaisesta ekologisesta yhteisöstä tai määritellyistä kosteikoista (ml. Ramsarin kosteikot)), ilmoitetusta/ehdotetusta valtion suojelualueesta (ml. kansallispuisto, luonnonsuojelualue, luonnonsuojelupuisto tai valtion metsä- ja puusuojelualueet), suojeluluokan ANCA-kosteikot, harvinaisen kasviston alueet, ympäristönsuojelupolitiikan alueet, julkisen juomavesilähteen alue, 2 km ilmoitetusta asutetusta kaupunkialueesta (vain kaivosehdotuksia ja öljyn ympäristösuunnitelmia varten) jne.

Kaivosehdotusta varten tehtävä kasvillisuuden poisto vaatii alkuperäisen kasvillisuuden raivausluvan (NVCP) EP-lain osan V mukaisesti, ellei se täytä jotakin tässä laissa luetelluista poikkeuksista. Department of Mines and Petroleum (DMP) on delegoitu hyväksymään, arvioimaan ja hyväksymään mineraalitoimintaan Länsi-Australiassa liittyviä NVCP-hakemuksia.

EPA päättää, arvioiko se ehdotuksen. Jos päätös arvioinnista tehdään, asetetaan myös arviointitaso (vastaa yhteysviranomaisen YVA-ohjelmalausuntoa Suomessa). Muutoksenhaku EPA:n päätöksestä olla arvioimatta on mahdollista. EPA:n prosessi erityyppisten ehdotusten arviointiin on sama. Ehdotusten kolmannessa vaiheessa arvioidaan ehdotuksen tekijän ympäristökatsauksen laajuus, tarvittavat lisäarviointitiedot (ml. ympäristöarviointiasiakirja) ja niiden julkinen tarkastus, EPA:n arviointiraporttiluonnoksen valmistelu sekä EPA:n arvioinnin viimeistely.



EPA laatii ehdotuksesta dokumentoidun arviointiraportin, ml. täytäntöönpanoehdot ja -menettelyt. Hakijan on asetettava tiedot tai raportti saataville EPA:n määrittelemällä tavalla ja EPA voi vaatia hakijaa vastaamaan kaikkiin tämän prosessin kautta saatuihin julkisiin huomautuksiin. EPA julkaisee arviointiraportin verkkosivuillaan sen jälkeen, kun ministeri on antanut raportin julkaistavaksi. Kuka tahansa voi valittaa ministerille 14 päivän kuluessa selvityksen julkaisemisesta arviointiraportin sisällöstä ja suosituksista.

Sen jälkeen annetaan ilmoitus, että ehdotus voidaan panna täytäntöön. Muutokset ehdotuksiin lausunnon antamisen jälkeen ovat mahdollisia, samoin kuin toteutusehtojen muuttaminen. YVA-prosesseissa on arvioitu sosiaalisia vaikutuksia (EPA:n ohje, tavoite ”Suojella sosiaalista ympäristössä merkittäviltä haitoilta”), vaikutuksia aboriginaaliperinnön arvoihin (tavoite: sopimus), biologista ympäristöä, visuaalisia vaikutuksia (maisema), virkistystä jne. Kaivosalueet ovat joutuneet hyväksymishakemuksiin, joissa EPA on hylännyt ehdotuksia laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten perusteella. EPA:n tulkitsemaan ääntelyyn ja prosessiin on sisäänrakennettu päätösten tukeminen ennalta varautumisen periaatteella.

Ympäristönsuojelulain osan V mukaiset töiden hyväksymis- ja lupavaatimukset ovat osittain päällekkäisiä. Kaivoshankkeessa vaadittavat yksittäiset toiminnot, kuten rikastusrikastuslaitos, murskain tai malminkäsittelylaitos, edellyttävät töiden hyväksyntää ja lupaa. Kaivoshanke voidaan hyväksyä ensin ympäristönsuojelulain IV osan nojalla, mutta osan IV mukaisen prosessin jälkeen tarvitaan vielä luvat yksittäisille osille osan V mukaisesti. Suomessa kaivoslain luvan antaminen ei hidastu, mutta erillisiä lupia tarvitaan muun lainsäädännön nojalla.

Operatiivisella puolella YVA-prosessin tulosten täytäntöönpanon yhteyttä rakentamiseen ja toimintaan on toivottu tiiviimmäksi. Hyväksymisen ehtona oleva hallintasuunnitelman (EMP) laatiminen mahdollistaa vaikutuksen hallintaa YVA-tavoitteen saavuttamiseksi määritellyllä tavalla, mutta ne pitäisi voida toteuttaa rakentamisen ja toiminnan näkökulmasta. Ministeriön ehtojen noudattamisen valvontaa ja auditointia on myös kritisoitu.

### **Intressivertailu**

WA:n kaivoslaissa on muodollisesti vain säädöstason intressivertailua. Ympäristöllisissä hyväksynnöissä on vaikutusten osalta intressivertailua, jossa ympäristöintressiä on korostettu ennalta varautumisella (oikeastaan varovaisuusperiaatteella, jossa todistustaakka on käännetty). Toisen lain ja viranomaisen kytkentä kaivoslain prosessiin mahdollistaa vastaintressien huomioon ottamisen kaivoslakia laajemmin. Alkuperäiskansaa suojellaan osana ympäristöllisiä vaikutuksia. Rakentamisen, toiminnan ja vaikutusten suhde järjestelmiseen ei ole kontrolloitua. Yksityinen ja viranomaisvalvonta ovat puutteellisia. Sekakytkentöjä sisältävät prosessit eivät vaikuta ennakoitavilta. Järjestelmä poikkeaa merkittävästi Suomen järjestelmästä, jossa lupaharkinnat ovat toisistaan riippumattomia.

## 6.6 Intressivertailu kansainvälisissä investointisuojausopimuksissa

### 6.6.1 Kansainvälinen ja EU:n kehitys

Suomi on tehnyt kymmeniä sijoitusuojasopimuksia. EU:n jäsenvaltioiden välillä SEUT 267 ja 344 estävät sijoitusuojasopimukseen sisältyvät välityslausekkeet (ISDS, Investor-State Dispute Settlement, ks. Achmea<sup>218</sup>). Koska jäsenvaltioiden väliset välimiesmenettelyt eivät ole mahdollisia EU-oikeuden mukaan, EU on YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden komission (UNCITRAL) yhteydessä osana sijoitushallinnon reformia neuvotellut sijoituskiistojen ratkaisemiseksi perustettavasta multilateraalisesta sijoitustuomioistuimesta (Multilateral Investment Court). Mm. Maailmanpankin alaisessa International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID)-välimiesmenettelyssä on ollut erilaisia käsityksiä ja se on katsonut itsensä toimivaltaiseksi ISDS-lausekkeiden nojalla käsittelemään yrityksen ja valtion välistä riitaa asioissa, joissa myös EU on sitoutunut sopimukseen.

ISDS-lausekkeet yhdistettynä sopimukseen ilman WTO:n sallimia poikkeuksia voivat olla mm. kansallisen ympäristönsuojelun oikeuden kannalta ongelmallisia. Valtio luovuttaa suvereniteettiaan sijoittajien suojaksi. Toisaalta ISDS-lausekkeitä on otettu sopimukseen suojaamaan sijoittajia valtioiden mielivalloilta tuomioistuimissa, joiden päätökset ja tuomiot tukevat valtion intressiä sijoittajia vastaan. Kansallisissa tuomioistuimissa painottuu valtion taloudellinen etu, joten valtiot eivät enää sovi ISDS-lausekkeista. Kansallisessa omistuksessa olevat yritykset ovat ulkomaisten omistamia yrityksiä paremmassa asemassa. Välimiehet ovat luonnollisesti kansallisia tuomioistuinta objektiivisempia ja myös asiantuntevampia sopimuksen tulkitsijoita tavallisille sijoittajille, mutta se avaa suursijoittajille reittejä hyödyntää sopimusten tulkinnanvaraisuuksia. Useat valtiot ovat välimiesmenettelyiden jälkeen irtisanoneet sopimuksiaan.

### 6.6.2 Kuntatason sopimukset

Suomessa on neuvoteltu myös kuntatason sijoitusuojasopimuksista kansainvälisten kaivosyhtiöiden kanssa. Niitä voi pitää sijoitusuojasopimusten alamuotona. Kunnat rinnastetaan valtioon EU:n näkökulmasta ja kuntakohtaisten sopimusten tulisi lähtökohtaisesti täyttää myös EU:n ja valtion tasolla tehtyjen sopimusten vaatimukset sijoittajasuojalle. Kuntakohtaisia sopimuksia voi pitää perusteltuna valtuustojen voimasuhteiden muuttumisen varalta, jolloin investointi kunnassa olisi ennakoitavampaa mm. kaavoituksen

218 C-284/16 Slowakische Republik v Achmea BV. SEUT 267 ja 344 estäisivät ISDS-lausekkeet jäsenvaltioiden välillä.

näkökulmasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaisen maankäyttösopimuksen sisältöä koskeva ehto sitoo yksityisoikeudellisesti, mutta ei julkisoikeudellisesti kaavaa hyväksyttäessä.

Kaavoitus- ja rakennuslain (KRL) ehdotuksen yhteydessä on ehdotettu, ettei sopimusvastuuta enää olisi. KRL 140 §:n mukaan kaavan sisältöä koskeva sopimusehto olisi mitätön. Vaikka ehdotettua säännöstä ei voisi soveltaa kuin hanketasolla yrityksiin, investoijat eivät sopimuksista huolimatta voisi etukäteen luottaa investointeihinsa. Lupamenettelyn ratkaisujen siirtäminen kaavoitukseen voi jo sinänsä olla sijoittajansuojan vastaista, koska kaavoituksen perusratkaisut eivät ole oikeusharkintaisia. Tarkoituksenmukaisuusharkinta voi sisältää nimenomaan sijoittajansuojan vastaista harkintaa. Erityisen tarkkaan saatetaan tutkia, jos kaivos täyttää kestävyyskriteerit ja sinänsä EU:n rahoitusta koskevat kriteerit, mutta investointisopimuksen osapuolen kansalaisen tai yrityksen sijoitus menetettäisiin vain passiivisuuden vuoksi (ks. myös perustuslain 21 §:n oikeudesta saada päätös).

Riskienhallintaan ei saa vaikuttaa hallinnonalakohtainen tarve, koska kyse on valtion taloudellisesta turvallisuudesta. Kunnallinen itsehallinto sinänsä sisältää kaavoituksen, mutta sisältääkö investointien yhdenvertainen kohtelu kaivoslaissa oikeuden siirtää suoja ratkaistavaksi kaavoituksessa? Kaavoituksen riski lähtökohtaisesti on yhdenvertainen, mutta ulkomaiset omistajat ovat olleet negatiivisen julkisuuden kohteena, mikä on vaikuttanut myös kuntien päätöksentekoon. Kaavoituksen rooli investointien mahdollistajana ja estäjänä on tietenkin tunnistettu EU-tasolla ja tutkimuksissa.<sup>219</sup>

### 6.6.3 Kaivostoiminnan kannalta relevantit sopimukset

Kaivostoiminnan kannalta tärkeitä ovat kansainväliset sijoitussuojasopimukset, joihin myös EU on sitoutunut. Tällainen on erityisesti Kanadan, Australian tai jonkun muun kaivostoimintaan sijoittavan maan kanssa tehty sopimus (mm. EU:n ja Singaporen välillä 15.10.2018). Lisäksi kahdenväliset sopimukset kaivostoimintaan investoivien valtioiden välillä, joissa osapuolina ei ole vain EU:n jäsenvaltioita. Sijoitussuojasopimuksia tulkittaessa on tarkasteltava, onko niissä WTO:n GATT- ja GATS sopimuksia ankarampia määräyksiä. Lisäksi on tarkasteltava, mahdollistavatko ne muussa kuin sijoittajan suojan heikentämistarkoituksessa laadittua sääntelyä, joka välillisesti johtaisi myös suojan heikentymiseen. EU ei uusissa sopimuksissa rajoita GATT- ja GATS-oikeuksia vaan lähtee

219 Ks. komission tiedonanto 2.2.2011 COM(2011)25 ja *Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU*. Centre for Strategy Evaluation Services 28.3.2014 (Ares(2014)973612) k. 3.5 s. 33–34.

syrijmättömyysperiaatteesta niiden mukaisesti. Intressi ei voi olla syrjivä, mutta se voi olla perustua niiden sallimiin objektiivisiin poikkeuksiin.

Australian kanssa ei ole vapaakauppasopimusta eikä Australia ole vapaakauppasopimusneuvotteluissa enää hyväksynyt ISDS-lausekkeita (Philip Morris)<sup>220</sup> ja vaatinut toimivaltaa kansalliselle tuomioistuimelle, koska se voi vaarantaa valtion oikeuden mm. suojella ympäristöä, vaikka ISDS-lausekkeen ratkaisut eivät velvoita vielä muuttamaan lainsäädäntöä. WTO, GATT ja GATS poikkeuksineen sitovat Australiaa ja Suomea. EU on myös jättänyt investointisuojaosiot pois uusista vapaakauppasopimusneuvotteluista (mm. Australia). Investointisuoja ja -riitojenratkaisua koskevat EU-sopimukset neuvotellaan jatkossa erikseen. EU on neuvotellut EU:n ja Kiinan kansantasavallan välisestä investointisopimuksesta. Mm. Hong Kongin sijoittajat ovat sijoittaneet Suomessa harjoitettavaan kaivostoimintaan. Investoijan ja valtion välisestä riitojenratkaisusta kuitenkin neuvotellaan erikseen EU:n huonojen kokemusten jälkeen omaksuman uuden linjauksen mukaisesti.

EU:n neuvottelemissa sopimuksissa voi olla ristiriita EU:n jäsenvaltioiden etujen välillä. EU:n raaka-ainestrategian tavoitteena on varmistaa EU:n raaka-ainetuotanto, jolloin mm. raaka-aineen tuottaja pienessä jäsenvaltiossa tuottaa raaka-ainetta kansainvälisten kaivosyhtiöiden rahoituksella suurempien jäsenvaltioiden teollisuudelle. Jalostusasteen mataluudesta johtuen EU:n sopimukset eivät välttämättä ole Suomen edun mukaisia, kun muualla Euroopassa jalostusaste on tilastollisesti korkeampi. EU:lle sopimuksen hyväksymisen perusteena ei ole vain sopimuksen tavoite suojata sijoittajia, vaan suojata suurteollisuutta. Sopimukset voivat sijoittajan suojan mandaatilla heikentää tuottajavaltion oikeutta päättää omista luonnonvaroistaan.

#### 6.6.4 CETA-sopimus

Kanadan sekä Euroopan unionin (EU) ja sen jäsenvaltioiden välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (CETA-sopimus) allekirjoitettiin ja sitä tulkitseva väline hyväksyttiin 30.10.2016. Eduskunta hyväksyi ne 16.5.2018. Taustalla on nimenomaisesti mm. Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehty Marrakeshin sopimus. Osapuolet vahvistavat WTO-sopimuksen mukaiset oikeutensa ja velvollisuutensa toisiinsa nähden (CETA 1.5 artikla) sekä GATT 1994- ja GATS-sopimusten (tavara- ja palvelukauppa) mukaiset oikeutensa ja velvollisuutensa sääntelytoimenpiteisiin nähden (CETA 21.2 artikla). 2 luvun mukaan osapuolet vapauttavat tavarakaupan (kaivoslain soveltamisalalla irti louhitut ja markkinoille saatetut mineraalit).

220 Permanent Court of Arbitration (PCA) Case No. 2012-12, Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia. Tuomio 17.12.2015. UNCITRAL -säännöt.

Riskipitoisuudesta ja mittavista investoinneista johtuen kaivosyhtiöille olisi ensisijaista, että pääomasijoitusta sääntelevä lainsäädäntö olisi ennakoitavaa ja vakaata. Kansallinen lainsäätävä sekä lakeja toimeenpaneva hallinto ei saisi luoda äkillisiä ja ennalta arvaamattomia lainsäädäntöratkaisuja tai hallinnollisia toimia, jotka voisivat joko estää tai ratkaisevalla tavalla vaarantaa tehtyjen investointien taloudelliset edellytykset.<sup>221</sup> Muutokset eivät saa syrjiä ulkomaisia sijoittajia. CETA-sopimuksen useiden määräysten tarkoituksena on turvata syrjimätön kohtelu toiselle osapuolelle.<sup>222</sup>

CETA-sopimuksen investointisuojauslausekkeen rikkominen edellyttää tyypillisesti oikeus-suojan tai oikeusturvan rikkomista, julkisen vallan harjoittamaa mielivaltaa, perusteetonta syrjintää tai sijoittajien erityistä huonoa kohtelua, kuten painostamista ja häirintää. Lisäksi investointisuojauslausekkeen vastaista olisi toteuttaa CETA-kriteerien vastainen pakkolunastus (kansalliselle taholle). Sijoitus- ja voitto-osuuksiin vaikuttavat lainsäädännön muutoksesta seuraavat yleisen edun mukaiset kohtuulliset rajoitukset omaisuuden suojaan ovat korvauksetta sallittuja.<sup>223</sup> CETA-osapuolet ymmärtävät myös GATT 1994 -sopimuksen XX artiklan g alakohdan soveltamisen toimenpiteisiin, jotka koskevat elottomien ehtyvien (CETA-sopimuksessa käännetty: uusiutumattomien) luonnonvarojen säilyttämistä (CETA 28.3, ks. edellä kohta 3.2).

CETA 28.3 (a) artiklan mukaan mikään ei estä ottamasta käyttöön toimenpiteitä yleisen turvallisuuden suojelemiseksi, kun johonkin yhteiskunnallisesti perustavanlaatuisen etuun kohdistuu aito ja riittävän vakava uhka. CETA 28.3 (c) artiklan mukaan mikään ei estä ottamasta käyttöön toimenpiteitä sellaisten lakien ja asetusten noudattamisen turvaamiseksi, jotka liittyvät turvallisuuteen. GATS artiklan VI vaatimukset kotimaiselle sääntelylle (vrt. palveludirektiivi 2006/123/EY ja L 1166/2009 lupamenettelyjen määräaikaosien) sitovat myös CETA-sopimuksen mukaan. Lupamenettelyn on perustuttava objektiivisiin ja avoimiin kriteereihin, kuten pätevyyyteen ja kykyyn tarjota palvelu eikä se saa sinänsä rajoittaa palvelun tarjoamista (GATT artikla VI (4)). CETA 8.9 artikla (1 ja 2) mukaan sijoitusten suoja ei estä sääntelyä mm. turvallisuuden (kaivostoiminnassa erityisesti kaivoslain soveltamisala) ja ympäristön (erityisesti ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja vesilakien soveltamisalat) suojelemiseksi. Intressivertailun kannalta on merkitystä harkintaan perustuvalla intressivertailulla sinänsä, mutta myös lupaharkintojen selkeillä ja ennustettavilla soveltamisaloilla.

221 Selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin, Herler – Vartiainen, Borenius asianajotoimisto 28.8.2018, s. 4–5.

222 Ibid. s. 12.

223 Ibid. s. 12–13.

CETA 12 lukua sovelletaan mm. (kaivostoiminnan teollisiin) palveluihin (12.2 artikla). CETA 12.3 artiklan mukaan lupamenettelyiden on perustuttava kriteereihin, joilla estetään toimivaltaista viranomaista käyttämästä arviointivaltuuksiaan mielivaltaisella tavalla. Lupamenettelyiden on oltava selkeitä ja avoimia, objektiivisia sekä ennalta määritettyjä ja julkisesti saatavilla. Lakisäätteistä harkintavaltaa voidaan siirtää ministerille säädöksen tavoitteen kanssa yhteensopivasti ilman mielivaltaa. Lupa on myönnettävä heti, kun toimivaltainen viranomainen on määrittänyt, että luvan edellytykset täyttyvät, ja että myöntämisen jälkeen lupa tulee voimaan ilman tarpeetonta viivästystä luvassa täsmennetyin ehdoin ja edellytyksin. Lupamenettelyjen on oltava mahdollisimman yksinkertaisia niin, etteivät ne tarpeettomasti mutkista tai viivytä taloudellisen toiminnan (teollinen palvelu) harjoittamista. Lupapäätöksiä on oltava kaikkiin *hakijoihin* nähden puolueettomia. Lupapäätös on tehtävä kohtuullisessa ajassa täydellisen hakemuksen toimittamisesta lukien.

CETA-sekakomitea (CETA CETA-sopimuksen määräysten tulkintoja, jotka sitovat 8 luvun F jakson (Sijoittajien ja valtioiden välisten sijoitusriitojen ratkaiseminen) ja 29 luvun (Riitojenratkaisu) nojalla perustettuja tuomioistuimia (CETA 26.1 artiklan 5 kohta). Sekakomitean yhteyteen on perustettu erikoistunut palveluita ja sijoituksia käsittelevä komitea. Kukin osapuoli perustaa tai pitää yllä tuomioistuimia, joissa voidaan tarkastella uudelleen CETA-sopimuksessa käsiteltäviin seikkoihin liittyviä hallinnollisia toimenpiteitä (CETA 27.4 artikla). Turvautuminen CETA-sopimuksen riitojenratkaisuun ei rajoita WTO-sopimuksen tai minkä tahansa muun sopimuksen, jonka osapuolia osapuolet ovat, mukaista riitojenratkaisua (CETA 29.3 artikla). Jos velvoitteen sisältö on sama, osapuoli ei voi hakea muutosta tällaisen velvollisuuden rikkomiseen kahdella foorumilla. Osapuoli on aloittanut CETA-sopimuksen 29 luvun mukaisen riitojenratkaisumenettelyn, jos se pyytää välimiespaneelin asettamista CETA 29.6 artiklan mukaisesti. Välimiespaneelissa on kolme välimiestä.

### 6.6.5 Intressivertailu ja investointisuoja

Intressivertailussa lainsäädäntötasolla tehtävät ratkaisut korvattaisiin soveltamistasolla tehdyillä ratkaisuilla, joita kaivoslain soveltamisalalla kutsutaan CETA-sopimuksessa hallinnollisessa tai tuomioistuintyyppisessä menettelyssä annetuksi päätökseksi, jota sovelletaan toisen osapuolen tiettyyn henkilöön ja palveluun yksittäisessä tapauksessa taikka päätökseksi, jolla annetaan tiettyä toimea tai käytäntöä koskeva ratkaisu (CETA 1.1 artikla, a) ja b) kohdat). CETA-sopimus on Suomen kaivoslain uudistuksessa tärkein yksittäinen sopimus, koska yli puolet kaivosyhtiöistä on kanadalaisomistuksessa. Intressivertailua ei voine lähtökohtaisesti pitää selkeänä ja yksinkertaisena lupamenettelynä GATS- ja CETA-sopimusten näkökulmasta. Intressejä olisi avattava riittävästi jo säädöstasolla ja niitä olisi tulkittava yhdenvertaisesti kaikkiin hakijoihin (mm. CETA 8.6 artikla).

Intressivertailusäännösten ja niiden soveltamisratkaisujen olisi oltava läpinäkyviä ja syrjimättömiä, jotta intressivertailu ja sen lupaharkintaan tuoma epävarmuustekijä ei olisi riski kauppasopimukseen liittyvien investointisuojaimekanismien kannalta. Intressivertailun elementiksi jo säädöstasolla tulisi lisätä investointisuojan keskeiset syrjimättömyysperusteet, jotta riski voitaisiin poistaa. Riskiksi voidaan kuitenkin tulkita CETA-sopimuksen yksinkertaisuuden vaatimus. Intressien määrä tai niiden laadullinen ankaruus ei sinänsä tee sääntelystä monimutkaista, kunhan intressit itsessään ovat objektiivisia ja todennettavia, johdettavissa WTO:n sekä GATT- ja GATS-sopimusten periaatteista (kuten vaaditaan miltä tahansa Suomen säädökseltä) sekä sovellettavissa kaikkiin hakijoihin yhdenvertaisesti.

Valtion lupaviranomaisen soveltamiskäytäntö on ollut syrjimätöntä nimenomaan kaivoslain soveltamisalalla. Vesilain kaltaisen intressivertailun säätäminen lähtisi kansallisten yleisten ja yksityisten etujen turvaamisen lähtökohdista, joka lähtökohteisesti voisi olla ristiriidassa investoijan taloudellisen intressin kanssa. Ennustettavuus vähenee epäselvien intressien ja määritelmien myötä. Mm. vaatimus etujen ”huomattavuudesta” voidaan ilman täsmällisiä prosentteja kyseenalaistaa missä tahansa kieliversiossa. Riittääkö, että yleiselle edulle koituvien hyötyjen suuremmuuden haittoihin verrattuna huomaa? Tämä on käytännössä ollut vesilain lupakynnys. Vai tulisiko edun olla 30 tai 50 % suurempi valtionaloudelle? Kuinka tulkitaan, jos kunta puoltaa hanketta, jonka etu olisi täsmällistä prosenttirajaa pienempi?

Edusta tulee kai aina huomattava, jos kunta on kaavoittanut tai jopa tehnyt oman sijoittajansuojasopimuksen kaivosyrityksen kanssa, koska siinä vaiheessa luvan hylkääminen olisi sijoittajan suojan kannalta ongelmallista ja muutenkin hakemuksen hylkäämisen haitat kunnan omista ratkaisuista johtuen kasvaisivat liian suuriksi. Kuinka tällaisessa tilanteessa arvioidaan sijoittajansuoja, jos kahden kunnan alueella harjoitettavaa kaivostoimintaa varten vain yksi kunta kaavoittaa alueen, mutta toinen ei? Molempien päätökset voivat perustua poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan (sijoittajan näkökulmasta mielivaltaan), jota sijoittaja ei voi ennakoita. Miten tulkitaan valtiotuki, jos yksi kunta kaavoittaa yhdelle yritykselle ja toinen samoissa olosuhteissa jättää kaavoittamatta toiselle? Se voi olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista.

Kaivoslain kaavoitusviittaukset voivat muodostua ongelmallisiksi sijoittajansuojasäännöksille, jos kaavoitus ei etene kunnan pysyessä passiivisena sijoittajan vahingoksi tai jos kestävyyskriteerit täyttävälle kaivokselle ei yhdenvertaisuutta loukkaavilla perusteilla hyväksyttäisi kaavaa. Tällainen kaavan yhdenvertaisuutta loukkaava hylkäämisperuste voisi olla suomalaisen yrityksen ulkomainen omistus. Kaivoksen lupamenettely oli sidottu kaavoitukseen jo ennen CETA-sopimusta. Vaikka maakuntakaavoitus ei ole ollut ongelmallinen, kaavoitusta kuntatason intressivertailua sisältävien ratkaisuihin saatettaisiin pitää CETA-sopimuksen vastaisena lupamenettelyn osana, jos säännös nähtäisiin luvalla asetettävien joutuisuus- ja selkeysvaatimusten kiertämisyrittämisinä. Näin ei ehkä kävisi, mutta

tässä selvityksessä tuli punnita riskejä CETA-sopimuksen näkökulmasta. Luvassa kielletty menettely olisi kaavoituksessa mahdollista valtion viranomaisen ohjauksessa. Kaavoitus-  
han vaikuttaa siihen, tuleeko intressivertailua ylipäättään. Jos kaavoitetaan, niin se vaikut-  
taa olennaisesti siihen, mitä intressivertailussa jää jäljelle vertailtavaksi.

Sijoittajan suojaamiseksi hankkeen talous- ja työllisyysvaikutusten tulisi olla mitattavasti  
(mallinnettavasti) suurempia kuin yleiselle edulle (elinkeinot ja kaivoslain soveltamisalalla  
rajoitetusti ympäristövaikutusten) aiheutuvien haittojen. Erilaiset mallinnusepävarmuu-  
det huomioon ottaen yleiselle edulle aiheutuvien etujen tulisi riittävällä varmuudella olla  
yleiselle edulle aiheutuvia haittoja suurempia, jotta ratkaisu olisi sijoittajalle jollain tavoin  
ennakoitavissa. Hakijan omistajataustalla ei saisi olla merkitystä. Käytännössä rahoitusta  
Suomessa harjoitettavalle kaivostoiminnalle hakee suomalaisen yhtiön ulkomainen emo-  
yhtiö. Suurin osa suuremmista suomalaisista yrityksistä on jo kansainvälisten yritysten  
omistuksessa ja mm. valtioiden koulutusvienti ja teollisoikeudet vuotavat yrityskaupoissa  
ilman erilliskorvauksia rajojen yli ja takaisin. Merkitystä olisikin hakijoiden sijaan annettava  
vain itse hankkeille sekä niiden vaikutuksille Suomen alueella niin, että sijoittaja voi koh-  
tuullisesti ennakoita sijoitusten riskit.

## 6.7 Intressivertailu ja KP-sopimus

### 6.7.1 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1966 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan  
kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7–8/1976).<sup>224</sup>

Yleissopimuksen ovat ratifioineet Suomen lisäksi muun muassa Ruotsi, Norja, Tanska,  
Kanada ja Australia.

KP-sopimukseen on otettu vähemmistöoikeuksia koskeva 27 artikla:

*”Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä,  
tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden  
ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa  
omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.”*

<sup>224</sup> Ks. yksityiskohtaisesti edellä luku 3.2.6.



## 6.7.2 KP-sopimuksen 27 artiklan soveltamiskäytännöstä

Yleissopimuksen 27 artikla kieltää toimenpiteet, jotka sopijapuolivaltio on toteuttanut tai sallinut toteutettavan, ja jotka ovat vähemmistön kulttuurin harjoittamisen kannalta merkittävästi haitallisia siten, että ne muodostuvat kulttuurista nauttimisen, uskonnon harjoittamisen tai kielen käyttämisen kieltämiseksi.

Kieltämisen kynnys on oikeudellisesti merkittävä artiklan tulkinnassa siten, että muun muassa kulttuurista nauttimisesta kieltävä toimenpide tai hanke ei ole yleissopimuksen 27 artiklan kannalta hyväksyttävä. YK:n ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee), joka valvoo KP-sopimuksen noudattamista, on soveltamiskäytännössään kehittänyt kaksi testiä mainitun hyväksyttävyyssarvioinnin kriteeriksi.

Ensimmäinen edellä mainituista kriteereistä asettaa vaatimukseksi vähemmistön tehokkaan osallistumisen sen oikeuksien nauttimiseen vaikuttavien toimien valmisteluvaiheessa. YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymän alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen myötä ensimmäinen kriteeri tehokkaasta osallistumisesta täsmentyi muotoon, joka edellyttää, että valtion on ennen päätöksentekoa yhteistoiminnassa alkuperäiskansan kanssa haettava ratkaisua, jolle voitaisiin saada alkuperäiskansan vapaaehtoinen, ennakkollinen ja tietoon perustuva suostumus. Kysymys ei ole veto-oikeudesta. Toinen kriteeri sisältää testin siitä, säilyykö vähemmistön kulttuuri, uskonto tai kieli kestäväällä tavalla elinvoimaisena suunniteltavien toimien jälkeen (kieltämisen kynnyksen kannalta).

Ihmisoikeuskomitea on ratkaisutoiminnassaan korostanut sitä, että saamelaisilla on oikeus yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan ja käyttää omaa kieltään yleissopimuksen 27 artiklan tarkoittamassa yhteydessä. Saamelaiden kulttuurin harjoittamisen muodoksi tunnustetaan komitean soveltamiskäytännössä ainakin poronhoito, kalastus ja metsästys.

### KHO 2021:83

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi vuonna 2021 vuosikirjapäätöksen KHO 2021:83,<sup>225</sup> jossa kysymys oli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kaivosviranomaisena 7.7.2016 antamasta malminetsintälupapäätöksestä Käsivarressa saamelaiden kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

KHO:ssa ratkaistavana olivat kysymykset siitä, oliko saamelaisilla ollut mahdollisuus tehokkaalla tavalla osallistua kaivosviranomaisessa malminetsintälupapäätöksen valmisteluun, kun otetaan huomioon myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan

<sup>225</sup> Kirjoittaja on toiminut asiassa asiamiehenä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

kansainvälisen yleissopimuksen 27 artikla ja sitä koskeva käytäntö sekä se, ylittyikö yleissopimuksen 27 artiklan kieltämisen kynnys aineellisesti malminetsintähankkeen johdosta.

KHO katsoi päätöksessään, että asiassa Tukes oli asian valmistelun kannalta luonut sellaiset puitteet, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittamalla tavalla asiassa on ollut tosiasiasa mahdollisuus osallistua malminetsintähakemuksen lupamenettelyyn siten, että vuodelta 2007 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus on otettu samalla huomioon asianmukaisella tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että kokonaisuutena arvioiden kyse on varsin pienimuotoisesta toiminnasta, joten KP-sopimuksen 27 artiklan kieltämisen kynnys ei myöskään materiaalisesti ylittynyt.

Korkein hallinto-oikeus korosti lisäksi, että kaivosluvassa tarkoitettujen hankkeen vaikutusten tunnistaminen saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana edellyttää saamelaisten oman kielen ja kulttuurin tuntemusta. Kaivoshankkeen vaikutusten selvittäminen näin ollen edellyttää yhteistyötä saamelaiskäräjien, paliskunnan tai muun tämän pätevyyden omaavan tahon kanssa.

### Fosen-saken

Norjan korkein oikeus (*Norges Høyesterett*) antoi vuonna 2021 tuomion, joka koski tuulivoimalahanketta poronhoitoalueella. Keskeinen oikeudellinen kysymys oikeudessa oli, loukkasiko tuulivoimalahanke KP-sopimuksen 27 artiklan poronhoidolle ja saamelaiskulttuurille antamaa suojaa.

Korkein oikeus katsoi, että KP-sopimus ei lähtökohtaisesti mahdollista eri intressien punnitsemista vastakkain, joten esimerkiksi uusiutuvan energian, jota tuulivoiman avulla on mahdollista saada, ei tässä yhteydessä ole mahdollista ottaa huomioon tuulivoimahanketta puoltavana näkökohtana.

Korkein oikeus korosti kuitenkin samalla myös, että eri intressien vertailu on periaatteessa mahdollista, jos eri perusoikeudet olisivat vastakkain, joten tässä yhteydessä ei ollut mahdollista ottaa huomioon tuulivoimahanketta puoltavia näkökohtia.

### Johtopäätökset

KP-sopimuksen 27 artiklan soveltamisessa lähtökohtana on, että alkuperäiskansalla tulee olla mahdollisuus osallistua tehokkaasti sen kulttuurin harjoittamiseen (ja uskonnon harjoittamiseen ja kielen käyttämiseen) vaikuttavaan hankkeen valmisteluun. Tämän jälkeen harkitaan, ylittyikö 27 artiklan kieltämisen kynnys aineellisesti. Jos ylittyy, hanketta ei voida toteuttaa, jollei hankkeen muutoksella tai lupamääräyksillä voida muuttaa hanketta ja sen vaikutuksia siten, että hanketta voitaisiin pitää hyväksyttävänä artiklan kannalta.

Intressivertailun avulla ei voida selvittää sitä, ylittyykö yleissopimuksen 27 artiklan kieltämisen kynnys kummassakaan merkityksessä.

Jos hankkeessa olisivat vastakkain kaksi tai useampi perusoikeus, tilanne olisi periaatteessa toisenlainen, jolloin esimerkiksi kahteen eri perusoikeuteen liittyviä seikkoja verrattaisiin, oikeastaan punnittaisiin, toisiinsa nähden. Yleissopimuksen 27 artiklan kannalta tilanne saattaisi tällöin olla esimerkiksi siitä, että vastakkain olisi kaksi saamelaisten perusoikeutena turvattua oikeutta elinkeinon harjoittamiseen (esim. toisaalta poronhoito ja toisaalta saamelainen matkailuelinkeino).

## 7 Intressit kaivoslain päätöksenteossa

Tässä luvussa tarkastellaan edeltävät luvut ja viranomaisten toimivaltaajat huomioon ottaen, millaisia intressejä (sisältö ja osatekijät) kaivoslain soveltamisalaan kuuluvassa intressivertailussa voidaan ottaa huomioon, kuinka ne ryhmitellään, painotetaan ja priorisoidaan intressien objektiiviseksi vertailemiseksi sekä mikä vaikutus intressivertailulla olisi lupaprosessiin, viranomaisen päätöksentekoon ja päätöksentekijöihin. Lisäksi annetaan esimerkki, kuinka mahdollisen intressivertailusäännöksen voisi lisätä kaivoslakiin.

### 7.1 Kaivoslain ja muun lainsäädännön soveltamisalat

Jos intressivertailu otettaisiin käyttöön, se voisi nykyisen lainsäädännön piirissä kohdistua vain kaivoslain soveltamisalalla oleviin intresseihin. Koska eri hallinnonaloilla on lainvalmistelussa vastuuministeriönsä, kaivoslain säädösvalmistelusta eivät muut ministeriöt voi päättää eikä päinvastoin kaivoslain vastuuministeriö muun lain-säädännön sisällöstä. Työryhmä selvitti kaivoslain valmistelijoilta, ettei toisen ministeriön suostumusta sääätä kaivoslakia laajemmin ole tarjottu eikä pyydetty tämän selvityksen laatimisen aikana.

Selvityksessä tuli toimeksiannon mukaan katsoa, ettei sääntely olisi päällekkäistä. Se on edellyttänyt muiden lakien soveltamisalojen rajausten selvittämistä osana toimeksiannotta. Toimeksiannon ja ohjausryhmän ohjauksen mukaan selvitys on voinut koskea vain nykyistä kaivoslakia. Selvityksen rakenne on palvellut tätä tarkoitusta. Ohjausryhmä ei laajentanut selvityksen soveltamisalaa työn aikanakaan, kun työryhmä kysyi sitä erikseen. Intressivertailussa esitettävien selvitysten aste ja sitovuus jatkossa muiden lakien soveltamisalle kuuluvien hakemussuunnitelmien tarkentuessa olisi epäselvä. Vain kaivoslakia koskevan intressivertailun ei voi tällä hetkellä katsoa edustavan yleistä hyväksyttävyyttä, koska vain kaivoslain soveltamisalalla tehtävän intressivertailun perusteella ei voitaisi päättää koko hankkeen hyväksyttävyydestä. Asiaa tarkennetaan vastauksissa tutkimuskysymyksiin.

### 7.2 Viranomaisten toimivalta

Viranomaisen toimivalta liittyy keskeisesti siihen, mitä voidaan pitää kaivoslaissa suojattavana intressinä. Kaivoslain sekä muiden edellä tarkasteltavien kaivostoimintaa koskevien lakien lupa- ja valvontaviranomaisten toimivalta sekoittuisivat, jos intressivertailuun

pitäisi sisällyttää eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvia osatekijöitä, kuten vesirakentamista, vesiin kohdistuvia päästöjä, vesienhoidon suunnittelua, kaivannais- ja muita jätteitä jne. Kaivosviranomaisen toimivaltaa ei siten tässä selvityksessä ole tullut esittää laajennettavaksi tai supistettavaksi. Kaivoslain soveltamisalalla säädetään kaivoselinkeinon intresseistä suhteessa maanomistusoikeuksiin, muihin varallisuusoikeuksiin, elinkeinoihin, asutukseen, lakisääteisiin velvollisuuksiin, saamelaisiin, maisemaan ja muihin vastaaviin intresseihin.

Vesilain kaltainen intressien vertailu edellyttää samanaikaista päätöksentekoa, ei nykyiseen tapaan erillisiä peräkkäisiä päätöksiä. Kaivoslain intressien alueellisesta ja valtakunnallisesta mittakaavasta johtuen lupaviranomaisen on oltava valtion viranomainen. Kaivoslain soveltamisalalla se olisi edelleen Tukes. Kuitenkin kaivostoiminnan edellyttäessä lunastuslupaa tai muuta valtioneuvoston lupaa, lupaviranomaisena olisi valtioneuvosto. Se vähentäisi valtioneuvoston päätettäväksi tulevien ratkaisujen määrää<sup>226</sup>, edistäisi kokonaisvaltaista arviointia samanaikaisesti ja mahdollistaisi päätöksenteon *kaivoslakiin* liittyvien intressien (erämaat, luonnonsuojelulain läpäisyvaatimus, lunastus) osalta samanaikaisesti yleisen edun mukaisesti vesilain kaltaisessa intressivertailussa. Asiaa tarkennetaan vastauksissa tutkimuskysymyksiin.

## 7.3 Intressien arvottaminen

### 7.3.1 Intressien ryhmittely, priorisointi ja painotus

Intresseistä erotetaan esteet, joiden toteutuminen ei riipu vastaintressistä vaan ehdottomasta tai ehdollisesta viranomais- tms. tahon suostumuksesta riippuvasta esteestä. Kaivoslain systematiikkaa ei tältä osin muutettaisi. Esteitä lisättäisiin varauksiin ja rajoitetummin lupamenettelyihin. Saamelaiskulttuurista johtuvat esteet kuuluvat myös tähän. Esteet on poistettava tai niitä on lievennettävä. Käsitteellisesti esteet eivät sisälly vertailuviin intresseihin.

Intressit ryhmiteltäisiin kaivoslain soveltamisalan rajauksiin ja kaivoslain tarkoituksen perusteella taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen pilarin intresseihin. Kestävä kehitys olisi läpileikkaava ja sisältäisi myös kestävyyskriteerit, mutta vain kaivoslain soveltamisalalla rajoitetusti.

<sup>226</sup> Valtioneuvosto päättää nykyäänkin kaivosaluelunastusluvasta ja muista suostumuksista ja poikkeuksista. Nyt se päättäisi samanaikaisesti "kaivoselinkeinoluovasta" tarvittavine muine ratkaisuineen.

Aluetaloudelliset vaikutukset voidaan arvioida euroina paikallis-, alue- ja valtiotasolla, eri elinkeinoihin sekä kuntiin ja viranomaisiin kohdistuvina vaikutuksena. Sosiaaliseen pilaariin sisältyvät työllisyysintressit voidaan arvioida samalla tavalla eri alue- ja kohdentumistasoilla numeerisina suureina. Intressit ryhmitellään laajemmin kuin vesilain lupaharkinnassa, eivätkä ne siten liity välittömään vesitaloudelliseen paikallisetuun.

Ympäristölliset intressit kaivoslain soveltamisalalla eivät liity vesistövaikutuksiin tai vesien- ja merenhoitolaissa tarkoitettuihin suunnitelmiin. Ojitukset sekä muut suorat ja välilliset päästöt eivät sisälly myöskään kaivoslain soveltamisalaan, eivät myöskään kaivospadot tai kaivoksiin liittyvät vesistöpadot. YVA-lain ympäristövaikutusten käsitteestä huomioon otettaisiin vain osa. Kaivoslaki on elinkeino-oikeudellinen laki eikä siinä sellaisenaan voida säätää kaivoslain soveltamisalan ulkopuolella olevista seikoista, vaikka sen tavoitteena olisi kestävä kehitys.

Kaivoslaissa jo oleva kaavoitusvaatimus tarkoittaa, että asumisen, maa- ja metsätalouden, matkailun jne. intressit otetaan huomioon ennen kaivoslain päätöksentekoa. Vastaintressit ovatkin usein paikallisia (paikkakunnan asuin- ja elinkeino-olot). Ympäristönsuojelulain intresseihin, EU-oikeuteen sekä vedenlaatuun ja päästöihin ei sisälly intressien vertailua, joten niitä ei käsitteellisesti pitäisikään missään erillislaissa painottaa vastaintressien perusteella joustavana intressinä vaan kaikkia toimintoja yhdenvertaisesti koskevana vaatimuksina.

### 7.3.2 Intressien yhteismitallistaminen

Taloudelliset ja sosiaalisten intressien työllisyysintressit ja pääosa sosiaalisista intresseistä voidaan yhteismitallistaa numeerisesti. Kaikkia sosiaalisia vaikutuksia ei voi yhteismitallistaa. Kokonaisharkinta intressipunninnassa tarkoittaisi, että kaivoshankkeessa hyväksyttäisiin jonkinasteiset haitat vastapuolella olevien hyötyjen suuruuden perusteella. Ratkaisevia ovat yleiset edut. Yksityinen etu väistyy aina myös mm. vesilain soveltamiskäytännössä, missä ei tunneta ratkaisua, jossa yksityinen etu olisi intressivertailussa painanut yleisiä etuja enemmän. Käytännössä siis lupa-asiassa vertailtaisiin vain yleisiä etuja. Yleiselle edulle saatavien hyötyjen tulisi olla huomattavia yleiselle edulle koituviin edunmenetyksiin verrattuna. Huomattavuus ei tarkoita prosenttiosuutta vaan laskennallista todennettavuutta epävarmuudet huomioon ottaen.

Vaikka kaivoslaissa tarkoitettut esteet arvioidaan ensin käsitteellisesti erikseen, esteen poistamisen jälkeen jäljelle jäävä lievempi vaikutus yleiseen etuun voidaan ottaa huomioon negatiivisena tai positiivisena etuna intressien vertailussa (esim. sopimukset viljelijöiden, metsätalouden, saamelaisten tai matkailuyritysten kanssa).

### 7.3.3 Intressien yhteensovittaminen

Kaivostoiminnan vaikutukset tulisi aina ensin lieventää sekä sopimusjärjestelyin että teknisillä sijoittamis-, louhinta- tms. ratkaisuilla. Esimerkkeinä tästä ovat mm. vapaaehtoiset kiinteistönkaupat, maanalainen louhinta viljelyalueella, metsätalouden harjoittamisen jatkaminen, paliskunnan erotusaitojen uusiminen ja korvaussopimukset, liito-oravien siirtymäreitit, maanalaisen louhinnan välttäminen suojelualueella, rikastushiekka-aitaiden ja sivukivikasojen maisemalliset järjestelyt, moottorikelkkareittien säilyminen, paikallisten yritysten käyttäminen urakoitsijoina, kaivosalueen osien sallittu hyödyntämien matkailun tms. tarpeisiin.

Intressien vertailu suoritettaisiin siten esteiden poistamisen ja vaikutusten lieventämisen jälkeisessä vaihtoehdottomassa tilanteessa. Mitään intressiä ei loukattaisi, jos loukkaaminen voitaisiin välttää kohtuullisin kustannuksin. Intressejä vertailtaisiin vaihtoehdottomassa tilanteessa, jollaisessa tilanteessa mm. EU:n komissio vertailee luontodirektiivin mukaiseen lajisuojeluun ja Natura 2000-alueisiin liittyviä poikkeuslupia. Poikkeuksia ei myönnetä, jos hankkeelle on vaihtoehto. Lisäksi vaikutusten lieventäminen (mitigointi) on ensisijainen korjaamiseen (kompensointi) verrattuna, kuten selvityksessä on edellä kerrottu.

## 7.4 Kaivoslain mahdollisia muutostarpeita

### 7.4.1 Yleistä kaivoslain muutostarpeesta

Tämä valtioneuvoston intressivertailuselvitys on erillinen kaivoslakiuudistuksesta. Tässä yhteydessä otetaan ensin intressivertailun näkökulmasta lyhyesti kantaa luonnoksessa esitettyihin muutoksiin, sitten kaivoslain sisältöön, mikäli intressivertailu sisällytettäisiin kaivoslakiin. Kestävän kehityksen periaate tunnetaan poliittisena periaatteena sen hallintorajat ylittävien taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöllisten pilarien johdosta. Sen vuoksi sitä ei voi kytkeä elinkeinolainsäädäntöön, työturvallisuuslainsäädäntöön tai ympäristölainsäädäntöön kokonaisuutena. Hallinnonalat valmistelevat lainsäädäntöä lainsäätäjän hyväksyttäväksi omilla hallinnonaloillaan. Kestävän kehityksen soveltaminen viranomais- tasolla rajoittuu kunkin säädöksen soveltamisala- ja toimivaltakysymyksiin. Viranomainen ei voi soveltaa kestävästä kehitystä ylittäen sille laissa annetun toimivallan tai perustuslain mukaisen harkintavallan.

Lakeja muutetaan yleensä kokemusten perusteella. Nykyinen kaivoslaki on varsin nuori eikä sen soveltamisesta ole runsaasti kokemuksia. Yksi kaivos on saanut luvan nykyisen kaivoslain nojalla. Muut yli 40 kaivosta toimivat vanhan kaivoslain mukaisten kaivosoikeuksien nojalla. Malminetsintälupia on myönnetty, monet niistä vanhojen valtausten pohjalta.

## 7.4.2 Intressivertailun sisällyttäminen kaivoslakiin

Jos intressivertailu otettaisiin käyttöön, se olisi ensi vaiheessa sisällytettävä nykyisen kaivoslain järjestelmään mahdollisimman kevyesti. Alla työryhmä esittää yhden esimerkin lukuisista vaihtoehdoista täytäntöönpanolle. Se ei rinnastu pitkäaikaiseen lainvalmistelutyöhön. Lisäksi tämä selvitys on toimeksiannon mukaan erillinen kaivoslain uudistuksesta. Esimerkkiä ei pidä sekoittaa työryhmän johtopäätöksiin intressivertailun sisällyttämisestä.

Varausilmoituksen ulkopuolelle voitaisiin rajata alueita vielä laajemmin kuin mihin malminetsintälupa voitaisiin saada. Varausilmoitukset ovat aiheuttaneet vääriä mielikuvia. Varausilmoitus ei ole välttämätön alustavien tutkimusten suorittamiselle jokamiehenoikeuksilla tai sopimusperusteella ja malminetsintäluvalle varausilmoituksen estealueella. Täydennystä on arvioitu kaivoslakiesitys huomioon ottaen (5 luku sinänsä koskee lupamenetelyitä, ei ilmoituksia).

### 44 § Varausilmoitus

---

Varausalueesta on rajattava 7 §:n 2 momentissa, 9 §:n 4 momentissa tarkoitetut alueet, *taaja-asutusalueet, muuhun kuin kaivoskäyttöön asemakaavoitetut ja käytössä olevat alueet, kuntakaavakartassa ja -määräyksillä yksilöidyt tärkeät maa- ja metsätalousalueet, luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tarkoitetut luonnonsuojelualueet siltä osin kuin ne on yksilöity kaivoslain nojalla annetussa asetuksessa.*

Malminetsintäsuunnitelmista (7 luku) poikkeamisen sallimista perustellusta syystä voisi harkita (tutkimusaikaiset viitteet malmioista, ulkopuolisen rahoituksen tutkimussopimukset tms. syy). Malminetsinnästä ei aiheudu yleensä korvattavia vahinkoja vaan malminetsinnän jatkamistilanne jatkaa epävarmuutta tulevasta alueiden käytöstä. Voimassaolon jatkamisen sitomista kaivoslain soveltamisalan ulkopuolelle, muuten kuin liiketoimintakielloissa tai tahallisissa rikostapauksissa, voisi arvioida perustuslain elinkeinosuoja huomioon ottaen. Jatkoluvan myöntämiseen malminetsinnälle voisi harkita sisällytettäväksi intressien vertailua omaisuuden suojan näkökulmasta. Mahdollisia muutoksia kursivilla:

### 61 § Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

---

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

1) luvanhaltija on olennaisilta osin toteuttanut malminetsintäluvan perusteena olevan tutkimussuunnitelman mukaiset tutkimustoimenpiteet, *ellei suunnitelmasta poikkeamiselle ole perustelua syytä*, ja malminetsintä on muutenkin ollut tehokasta ja järjestelmällistä

---



3) luvanhaltija on noudattanut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä, *eikä luvanhaltijaa ole määrätty liiketoimintakieltoon tai tuomittu lainvoimaisella rikostuomiolla useammin kuin kerran tässä laissa tarkoitetun toiminnan harjoittamisessa noudatettavien määräysten tahallista rikkomisesta*; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

61 a § Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle

(korvataan esitetty 3 momentti, muutos *kursivoitu*)

Mikäli edellä 1 momentissa tarkoitettu suostumus ei täyty 2 momentissa säädettyllä tavalla, kaivosviranomaisen voi myöntää luvan voimassaolon jatkamiselle, *jos jo suoritettujen tutkimusten kustannukset selvästi ylittävät malminetsinnästä yksityisille eduille aiheutuvien edunmenetysten kustannukset<sup>227</sup> tai, jos tutkimuksilla on saatu viitteitä yhteiskunnallisesti merkittävän esiintymän olemassaolosta ja hankkeen toteuttamisen edellytysten lisäselvittämistarpeesta*. Tärkeän yleisen edun vaatimusta arvioidaan erityisesti hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. *Kaivosviranomaisen määrää tutkimuksista mahdollisesti aiheutuvat edunmenetykset vaatimuksesta korvattaviksi joko voimassaolon jatkamispäätöksessä tai malminetsintätutkimusten jälkeen ennen kaivosluvan myöntämistä tai voimassaolon jatkamispäätöksen voimassaolon päättyessä*.

Intressivertailua "kaivoselinkeinolupaharkinnassa", jos sellaisesta säädettäisiin, voisi harkita sisällytettäväksi nykyisen kaivoslain rakenteen mukaisesti 6 lukuun (Lupaharkinta, 45–55 §). 6 luvussa on vuoron perään esteitä ja lupaedellytyksiä. Esteet erotettaisiin käsitteellisesti tässä selvityksessä tarkoitusta intressivertailusta.

Esteet voitaisiin kohdan 4.2.2 mukaisesti esittää suoraan ehdottomina suostumuksista riippumatta (hautausmaa), viranomaisen suostumuksia vastaintressistä riippumatta vaativina, vastaintressistä riippumatta vain sopimusperusteisesti väistyvinä esteinä, laissa säädettyinä ja asetuksessa yksilöityinä estealueina (kansallispuistot, luonnonpuistot tai niiden keskeiset osat, Natura 2000 -alueista mahdollisesti suojelun sisällyttämisperusteena olevat

<sup>227</sup> Omaisuuden suoja otettaisiin huomioon, jos etsintäkustannukset olisivat suuria. Malminetsintä ei aiheuta korvattavia välittämiä vahinkoja kuin poikkeuksellisesti. Malminetsintä ei estä maanomistajaa käyttämästä aluettaan, mutta malminetsinnän aikana on epävarmuus alueen tulevasta käytöstä. Säännös kannustaisi luvan aikana tehokkaaseen malminetsintään.

tietyt suojeluarvon säilymisen kannalta ratkaisevat ja asetuksella yksilöidyt alueet. Vaikka alue ei muodostaisi suoraa estettä, se voitaisiin ottaa huomioon intressinä.

Jos intressivertailu toteutettaisiin jo vireillä olevassa kaivoslain uudistuksessa, kaivoslain 47 ja 49 § voitaisiin harkita täydennettäväksi lupaharkintaa varten, jotta intressit voitaisiin vesilain tavoin arvioida ilman päällekkäisyyksiä. Nykyinen kaivoslupa sisältää oikeudet mineraaleihin (47 §), jonka lisäksi tarvitaan oikeudet alueeseen (49 §). 47 § voitaisiin otsoikoida mineraalien hyödyntämisoikeuksien edellytykseksi. Käyttöoikeutta koskeva harkinnan otsikko voidaan päivittää ja pykälän teksti muuttaa niin, ettei siinä puhuta erillisestä kaivosaluelunastusluvasta ja siihen jo sisältyvä intressivertailu siirrettäisiin intressivertailupykälään. 49 a §:stä tulisi uusi intressivertailusäännös.

### 33 § Lupaviranomaiset

*Valtioneuvosto ratkaisee kaivoselinkeinoluvan, kun luvan myöntäminen edellyttää käyttöoikeuden lunastamista, muuta kaivoslupa-asian ratkaisemisen yhteydessä tarvittavaa valtioneuvoston suostumusta tai kaivoshanke on esteestä huolimatta toteutettava valtion turvallisuuden kannalta tärkeän yleisen edun mukaisesta syystä. Valtioneuvosto ratkaisee myös uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoselinkeinolupa-asian.*

Kaivosviranomainen ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuuhdontalupia sekä muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja kaivoselinkeinolupia koskevat asiat.

---

### 45 § Lupaharkinnan perusteet

*(lisätään uudet 2 ja 3 momentit, kursivoitu)*

---

*Valtioneuvosto voi myöntää pakottavan yleisen edun mukaisen valtion raaka-ainehuollon tai varmuusvarastojen ylläpidon kannalta valtion turvallisuudelle kriittisen mineraalin tutkimiseksi, hyödyntämiseksi sekä hyödyntämistä varten tarpeellisiin alueisiin tarvittavat oikeudet ja kaivoselinkeinoluvan huolimatta kaivoslaissa säädetyistä esteistä.*

*Lupaviranomainen voi valtion raaka-ainehuollon tarpeen tyydyttämiseksi määrätä, että louhituista ja jalostetuista mineraaleista 0,X % on toimitettava omakustannushinnalla valtion varmuusvarastoon.*

*47 § Edellytykset mineraalien hyödyntämisoikeudelle*

---

*49 § Edellytykset alueen käyttöoikeudelle*

*Käyttöoikeus alueeseen voidaan myöntää, jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima ja kaivosalue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset.*

*Kaivosviranomainen voi myöntää rajoitetun käyttö- tai muun oikeuden kaivoksen apualueeseen, jos muualla laissa ei toisin säädetä ja apualue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset. Oikeus voidaan myöntää vain siltä osin kuin alueelle suunniteltujen toimintojen sijoittamista ei muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin.*

Lupaharkinnassa on otettava huomioon, mitä 47 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kaivosalueesta ja kaivoksen apualueesta käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä.

*49 a § Kaivoselinkeinolupa*

*Kaivoshanke tulee suorittaa vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä kaivostoiminnan harjoittamiseksi ja esiintymän hyödyntämiseksi tehokkaasti tässä laissa tarkoitettulla tavalla (vaihtoehdottomuusedellytys). Kaivostoimintaa ja siihen liittyviä oikeuksia on harjoitettava kaivosalueella vähimmän haitan periaatteen mukaisesti. Kaivostoiminta on mahdollisuuksien mukaan sovittava yhteen naapureiden ja muiden oikeudenhaltijoiden intressien kanssa.*

*Lupa voidaan myöntää, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on todennettavasti suurempi verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Intressejä on arvioitava perustuslain näkökulmasta ottaen huomioon vaikutukset kestävään kehitykseen. Kaavoitus on otettava huomioon siltä osin kuin siinä on sovittu yhteen hyötyjä ja menetyksiä.*

*49 b § Kaivoselinkeinoluvassa vertailtavat hyödyt ja menetykset*

*Vertailussa arvioidaan hyötyjä ja menetyksiä yleiseltä kannalta.*

*Yleisiä etuja arvioidaan kunta-, alue- ja valtion tasoilla. Käyttöoikeuden yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan kokonaishyödyn lisäksi erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisia sekä työllisyysvaikutuksia ja yhteiskunnan itsenäisen raaka-ainehuollon tarvetta.*

*Yleisiä menetyksiä arvioidaan taloudellisesta, sosiaalisesta ja ympäristöllisestä näkökulmasta painottaen, perustuslain mukaisesti tulkiten ja ottaen huomioon erityisesti paikallisia vaikutuksia omaisuuteen, asumiseen, elinkeinoihin, elinkeinorakenteeseen ja ympäristöön sekä saamelaisten ja kolttien kulttuuriin.*

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin huomioon otettavista hyödyistä ja menetyksistä sekä niiden painotuksesta.*

Kaivoslupaa ja kaivosalueenastuslupaa koskeva termistö tulisi kauttaaltaan tarkistaa yhteensopivaksi mineraalien ja alueiden hyödyntämisoikeuksien kanssa.

## 8 Johtopäätökset

### 8.1 Yhteenveto johtopäätöksistä

Hallinnonalojen erillisyyden ja lakien soveltamisalarajausten vuoksi vesilain kaltaisen intressivertailun säätäminen kaivoslakiin kaivoslain soveltamisalaa laajemmin ei ole mahdollista. Toimeksianto ei käsittänyt eri lupajärjestelmien koordinoitua. Intressivertailun sisällyttäminen kaivoslakiin suppeampana kaivoslain soveltamisalalla olisi haastavaa intressien rajautumisen ja kaavoituksen päällekkäisyyden vuoksi. Se ei vastaisi julkisuudessa esitettyihin odotuksiin.

Mahdollisessa kaivoslain intressivertailussa voisi ottaa huomioon kaivostoimintaan liittyviä ympäristöllisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä siltä osin kuin niistä ei säädetä muussa laissa. Kaivostoiminnan edellytyksiä rajaavat luvanmyöntämisesteet, muut lupajärjestelmät ja suojeluvuorot sekä haittavaikutuksien vähentämisestä annettavat lupamääräykset huomioon ottaen jää lainsäätäjän arvioitavaksi, millaisia vaikutuksia intressivertailun lisäämisestä kaivoslakiin kohdistuisi suhteessa julkisuudessa esitettyihin odotuksiin.

Kaivoslain mukaisessa intressivertailussa huomioon otettavien oikeushyvien tai intressien piiriin jää suppeaksi. Kaivoslain vertailu ei soveltamisvaiheessa saisi yleistä hyväksyntää. Eri lakien erilaisia soveltamisaloja ei hahmoteta nykyäänkään lausunnoissa ja muistutuksissa. Vain kaivoslain intressien lisääminen päätöksentekoon heikentäisi lisää asianosaisten, osallisten, kuntien ja viranomaisten ymmärrystä sääntelykokonaisuudesta.

Intressivertailusta riippumatta voidaan koordinoita tai yhdistää päätöksentekojärjestelmiä taikka vahvistaa valtion suvereniteetin ytimeen kuuluvaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä.

Nykyisen kaivoslain soveltamisesta on varsin vähän kokemusta. Kaavoituksessa ratkaistaan suuri osa intresseistä ennen kaivoksen lupaharkintaa, joten intressien päällekkäisyyttä välttävä intressivertailu ei olisi rakenteellisesti optimaalinen kaivoslakiin. Intressivertailun laajentaminen päästöjen ja vaikutusten puolelle tarkoittaisi sitä, että kaivoslaissa suoritettaisiin usein puutteellisin tiedoin jonkinlainen esiharkinta intressinä ja sitten ympäristön- ja vesilaeissa erillinen lupaharkinta, jolloin intressivertailun oletukset muuttuisivat jälkikäteen. Siitä seuraisi lupa- ja valvontaviranomaisten toimivallan päällekkäisyyttä. Työryhmän toimeksianto ei käsittänyt kaivoslain soveltamisalan laajentamista intressivertailun osalta muiden lakien puolelle.

Jos intressivertailu silti otettaisiin käyttöön nyt tai tulevaisuudessa, työryhmä pitää tärkeänä ottaa huomioon kohdassa 8.2 tutkimuskysymyksiin annetut vastaukset. Intressivertailun perusteet säädettäisiin laissa, välttämättömät tarkennukset kaivosasetuksessa harvintavallan ja sääntelyn selkeyden sekä yhdenvertaisesti hakijasta riippumattoman käsittelyn ja joutuisan ratkaisun aikaansaamiseksi vuoksi mm. CETA-sopimuksen vaatimusten vuoksi. Intressivertailu voidaan rajoittaa myös koskemaan alueita, joilla on merkitystä merkittävän vastaintressin kannalta. Aluetason tarkastelu ei kuitenkaan riitä ottamaan huomioon niitä osatekijöitä, joita tehtävänannon sekä kyselyn perusteella mielletään yleisiksi eduiksi.

Valtiokonserniin kuuluva yritys olisi hakijana kilpailluilla markkinoilla samassa asemassa WTO-sääntelyn ja EU:n perustamissopimuksen mukaisesti kilpailuneutraliteetti- ja yhdenvertaisuusvaatimukset huomioon ottaen. Intressivertailussa kansallinen turvallisuus ehtyvien luonnonvarojen louhinnassa voi korostua siltä osin kuin tarkoitus ei ole vaikuttaa kilpailuihin markkinoihin vaan valtion turvallisuuteen.

Kaivostoiminnan esteet eivät sisältyisi intressien vertailuun, koska esteet ovat olemassa vastaintresseistä riippumatta. Intressien vertailuun eivät myöskään sisältyisi valtion turvallisuudelle tärkeät kaivosohjelmat, joissa nimenomaisesti louhittaisiin ehtyviä ja kriittisiä mineraaleja<sup>228</sup> (Suomessa niobium, platinametallit, koboltti jne.) osana kansallista suvereniteettia valtiolle välttämättömiin tarpeisiin huoltovarmuuden tai varmuusvarastojen ylläpitämiseksi. Työryhmä katsoo tämän perustelluksi WTO-sääntelyyn sisältyvien GATT- ja GATS-sopimusten, niiden poikkeukset hyväksyvän CETA-sääntelyn sekä ratkaisu C-72/83 huomioon ottaen myös SEUT 36, 45, 52 ja 62 artiklojen mukaisesti.

Intressivertailun suorittamiseen soveltuvan viranomaisen valinnassa on otettava huomioon kaivoslain soveltamisala ja intressien alueellinen laajuus. Kaivoslain soveltamisalarajausten vuoksi mahdollinen muiden lakien mukaisten eri lupaviranomaisten muodostama koordinoiva viranomainen ei soveltuisi. Intressien laajuuden vuoksi viranomainen olisi valtakunnallinen. Vaikka kunnallista päätösvaltaa pitäisi hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa, perustuslain perusteluissa kunnalliseen itsehallintoon kuuluisi perinteisesti edelleen kaavoitus, ei lupakäsittely. Kuntien kaavoitustoimivalta on jo säädetty kaivoslakiin sekä yhteisesti pakollisessa kuntaliitossa (maakunnan liitto) että kunnan sisäisesti. Kuntien päätösvalta kaventuu, kun kuntarajat ylittävistä intresseistä ei voisi päättää kunnissa yhteistoiminnassa.

---

228 Antimoni, baryytti, bauksiitti, beryllium, boraatit, fluorisälpä (fluoriitti), gallium, germanium, hafnium, indium, koboltti, koksihiili, litium, luonnongrafiitti, luonnonkumi, magnesium, niobium, piimetalli (silika), platinaryhmän metallit, raakafosfaatti, harvinaiset maa-  
metallit, skandium, tantaali, titaani, vanadiini, vismutti, volframi. Ks. viimeisin päivitys  
KOM(2020)474 neljäs kriittisten mineraalien lista.

Yhteenveto seikoista, jotka eivät puolla intressivertailun käyttöönottoa:

- toimeksianto on sidottu kaivoslain soveltamisalaan ja päällekkäisyydet piti estää – toimeksiantoa ei laajennettu
- päällekkäisyyksiä tulisi kaavaan, päästösääntelyyn, vedenlaatusääntelyyn, kaivannaisjätteisiin, vesienhoitosuunnittelu jne., jos laajennettaisiin kaivoslain ulkopuolelle toimeksiannon vastaisesti
- etenkin kaivoksen lupamenettelyä jo nyt edeltävässä kaavoituksessa intressejä on jo arvioitu maakunnan tai kunnan mittakaavassa
- selvityksestä erillistä kaivoslain uudistusta on valmisteltu vain kaivoslain soveltamisalalla, jolloin muutokset saattaisivat aiheuttaa merkittävää epäselvyyttä muissa laeissa
- vaarat kauppasopimusten investointisuoja mekanismeille
- hallinnolliset toimivaltaajat lainvalmistelussa, lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaajat. Valmistelu ei olisi mahdollista kaivoslain soveltamisalalla
- kaivoslailla ei ole pantu täytäntöön EU-oikeutta – päällekkäisiä ennakkoratkaisupyynnöitä, jos lait olisivat päällekkäisiä, EU-oikeus tulisi myös kaivoslakiin
- intressivertailun yleispiirteisyys ja ennakoimattomuus – lailla ei voi luetella intressejä tyhjentävästi, jolloin lupaviranomaisen tapauskohtaisen harkintavallan rajat olisivat myös epäselviä
- kaivoslain rajattu soveltamisala ei vastaisi intressien haltijoiden huoliin – yleishyväksyttävyyys puuttuisi, koska intressivertailu kaivoslain soveltamisalalla ei sisältäisi intressiryhmien ja kansalaisten esittämiä seikkoja
- valtion turvallisuus voidaan ottaa huomioon säädöstason intressinä alistamatta sitä esteille ja soveltamistason intressivertailuun

Yhteenveto intressivertailua puoltavista seikoista:

- hyödyt ja haitat samalle tasolle
- kaivoslain sisällä menettelyjä vain yksi – oikeudet mineraaleihin (kaivoslupa) ja alueisiin (kaivosalueenastuslupa) sekä intressivertailu niihin liittyvistä intresseistä samassa päätöksessä
- viranomaispäätöksiä vähemmän ja yhdistettävissä laajemmin valtioneuvoston tehdessä päätöksiä
- vertailun rakenteen periaatteet voidaan yhdistää EU:n luonnonsuojelun poikkeuslupien rakenteen kanssa – vaihtoehdottomuus ja vaikutusten lieventäminen lupaharkinnan edellytyksiä
- laajennetussa intressivertailussa laajempi hyväksyttävyyys, mutta ei nyt mahdollista
- tietous kaivoksista lisääntyisi intressejä mitattaessa
- ymmärrys perusoikeuksista päätöksentekoon – arvioitavina kaikkien ratkaisujen intressien punninoissa

- säädöstä ei tarvitse koko ajan muuttaa – soveltamiskäytäntö muotoaa
- muista laeista poiketen EU ei voi suoraan määrätä valtion suvereniteettiin kuuluvasta maankäytöstä eikä kaivoksista

Luettelot eivät ole tyhjentäviä. Vertailu vesilain intressivertailuun on kohdassa 8.2.4.

## 8.2 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

### 8.2.1 Intressivertailun oikeudellinen sisältö

#### Mikä on intressivertailun oikeudellinen sisältö?

Jos kaivoslakiin lisättäisiin intressivertailu, se tulisi erottaa esteharkinnasta.<sup>229</sup> Kaivoslain mukainen esteharkinta ja intressivertailu voisivat koskea vain kaivoslain soveltamisalaa. Ympäristönsuojelulain, vesilain tai kemikaaliturvallisuuslain (309/2005) soveltamisaloille kuuluvat lupamenettelyt sekä vesien- ja merenhoitolakiin (1299/2004) liittyvä hyväksyntä eivät sisälly kaivoslain intressivertailuun eikä muuhunkaan kaivoslain lupaharkintaan.<sup>230</sup> Luonnonsuojelulain mukainen poikkeusharkinta ei myöskään sisälly varsinaisesti kaivoslain intressivertailuun, mutta tuon lain vaatimukset on otettava huomioon rajoituksina läpäisyperiaatteella.

Valtioneuvoston suostumusta edellyttämien tavoitteiden, hyväksyntöjen, lupien ja poikkeusten edellytykset esitettäisiin kuitenkin arvioitavaksi samanaikaisesti kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan kanssa siltä osin kuin ne liittyvät kaivoslain soveltamisalalla ratkaistaviin asioihin. Valtioneuvoston päätöksessä voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon valtioneuvostotasolla ratkaistavat intressit yhdenmukaisesti. Tällöin voitaisiin ottaa kestävä kehityksen kriteerit<sup>231</sup> kaivoslain soveltamisalaa laajemmin.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen kaavoitus ja YVA-lain (252/2017) mukainen arviointi suoritettaisiin pääsääntöisesti ennen esteharkintaa ja intressivertailua kaivoslain viittaussäännöksen mukaisesti.<sup>232</sup> Kaivoshankkeen luokittelu valtakunnalliseksi alueidenkäyttötavoitteeksi valtioneuvoston ratkaisulla mahdollistaisi järjestyksen muuttamisen, vaikka valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole Suomessa hyödynnetty tällaiseen tarkoitukseen.

229 Selvityksen kohdat 4.2.2, 5.1.3, 5.6 ja 7.3.1.

230 Selvityksen kohdat 1.3, 3.1, 4.3, 4.6 ja 5.6.

231 Selvityksen kohdat 4.1, 5.5.4, 5.6.5 ja 7.3.1.

232 Selvityksen kohdat 5.4 ja 5.6.



Kaivoslain mukaisten oikeuksien etusijajärjestys säilyisi ennallaan. Varaukseen ja malminetsintälupa-asiaan ei sisältyisi intressivertailua. Malminetsintäluvan jatkamiseen 10 vuoden jälkeen sisältyisi tästä poiketen taloudellisten ja sosiaalisten intressien vertailua, jossa otettaisiin huomioon malminetsintään sijoitetut kustannukset sekä malminetsinnästä aiheutuvat haitalliset taloudelliset vaikutukset paikallisiin elinkeinoihin ja omaisuuden arvoon ja käyttöön.<sup>233</sup>

Kansallis- ja luonnonpuistot sekä malminetsinnän estealueet voitaisiin lisätä varauksen esteisiin.<sup>234</sup> Varausalueen enimmäiskokoa supistettaisiin. Esteharkinta samassa lupa-asiaassa suoritettaisiin erikseen ennen intressien vertailua, koska este olisi riippumaton yksittäisen kaivoshankkeen hyödyistä. Malminetsintäluvan esteitä olisivat kaivoslain nykyiset esteet ml. saamelaiskulttuuri, eli ne säilyisivät nykyisellään. Kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan ehdottomat esteet säilyisivät nykyisellään. Esteharkinnassa intressivertailu taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen pilari huomioon ottaen toteutuisi lain tasolla kaivoshankkeen hyötyjä arvioimatta, mutta viranomaisen tulkitseisi silti esteen olemassaolon. Kulttuurieste arvoitaisiin taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyuden (kestävän kehityksen kolme pilaria) näkökulmasta.

Kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa arvoitaisiin samanaikaisesti yhdessä päätöksentekomenettelyssä vesilain tavoin, jotta vesilain kaltainen intressien vertailu olisi mahdollista. Intressivertailussa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät arvoitaisiin täysimääräisesti kaivoslain mittakaavassa. Tässä vaiheessa intressit suhteessa maanomistajiin ja elinkeinoihin on nykyisen kaivoslain mukaisesti pitkälti ratkaistu jo kaavoituksessa. Huoltovarmuuteen liittyvä valtion turvallisuus ja kriittiset mineraalit sisältyisivät taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväan turvallisuuteen. Valtion turvallisuus tai vastaava valtakunnallinen intressi mahdollistaisi kaivosluvan ja kaivosaluelunastusluvan myöntämisen kaavavarauksesta riippumatta.

Valtioneuvosto ratkaisisi valtakunnallisesti merkittävät kaivosasiat sekä kaikki valtioneuvoston päätöstä muutenkin edellyttävät kaivosasiat ja siihen liitännäiset suostumus-, hyväksyntä-, lupa- ja poikkeusasiat.<sup>235</sup> Valtioneuvoston päätöksellä samassa yhteydessä voitaisiin ratkaista kokonaisvaltaisesti esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

1. kaivoslain (621/2011) 33, 56–59 ja 71 §:n mukaisesti kaivosaluelunastuslupa-asia sekä uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asia.

233 Selvityksen kohdat 4.2 ja 5.6.3.

234 Mm. selvityksen kohta 5.6.2.

235 Selvityksen kohdat 5.6.1 ja 7.2.

2. maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 4.4 §:n mukainen valtioneuvoston hyväksyntä alueiden käyttöä koskevasta valtakunnallisesta tavoitteesta, kun kaivoshanke on valtakunnallisesti tärkeä osana valtion perinteistä suvereniteettia (mm. kriittiset mineraalit). Tämä pitäisi kaivoslain lupaharkinnassa rinnastaa kaavan oikeusvaikutuksiin sekä kunnan näkökulmasta kaavoitusvelvollisuuteen.
3. erämaalain (62/1991) 4–6 ja 8 §:n mukainen valtioneuvoston lupa kaivosluvalle, maa-alueen käyttöoikeuden luovutus, teiden rakentaminen sekä käyttö- ja rasiteoikeuksien lunastukset.
4. luonnonsuojelulain (1096/1996) 66 §:n mukaisen merkittävästi Natura 2000 -verkoston suojeluperusteena olevia luontoarvoja heikentävän hankkeen tai kaivoskaavan (suunnitelma) toteuttaminen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, kun vaihtoehtoista ratkaisua ei ole.
5. vesien- ja merenhoitolain (1299/2004) 17 §:n mukainen ja vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa tarvittava poikkeus valtioneuvoston hyväksymässä vesienhoitosuunnitelmassa taikka valtioneuvoston periaatteellinen kanta muutosten erittäin tärkeästä yleisen edun mukaisuudesta ja/tai hyödyistä turvallisuudelle tai kestäväälle kehitykselle tulevia ympäristö- ja vesilupaprosesseja varten. Jos poikkeusta ei ole ratkaistu jo kaavoitusvaiheessa, vesienhoitosuunnitelman hyväksyntä ei ole vireillä eikä poikkeamistarve ole selvä, asia on luontevampi siirtää ratkaistavaksi vesi- tai ympäristölupaprosessissa. Vesienhoitosuunnittelu ei sisälly kaivoslain soveltamisalaan.
6. muut mahdollisesti tarvittavat valtioneuvoston ratkaisut, määräykset, esitykset tms.

Yhdenvertainen soveltaminen ja intressien laajuus edellyttävät, että lupa-asioista päättäisi valtakunnallinen viranomaislainen. Tukes ratkaisisi muut kaivosasiat: varausilmoitus, malminetsintälupa sekä kaivoslupa-asiat, joihin ei liity kaivosaluelunastuslupa-asiaa tai muuta valtioneuvoston ratkaisua edellyttävää hyväksyntää, lupaa, poikkeusta tms. Mm. perusoikeusjuristien haastatteluissa kannatusta saivat valtioneuvoston lisäksi AVI ja valtakunnallinen kaivoslautakunta hybridiviranomaisena. Kuntaa ei esitetty ja kaivoslain soveltamisala- ja toimivaltarajoitukset olivat esteinä muille viranomaisille.

## 8.2.2 Intressivertailun osatekijät

### Mitä tekijöitä viranomaisen tulisi intressivertailua koskevassa harkinnassa huomioida?

Taloudelliset vaikutukset arvioitaisiin vesilain intressivertailun tavoin sekä yleiselle edulle koituvana hyötynä että haittana. Lähtökohtana olisi lain soveltamisalan mukaisesti Suomen kansallinen etu, vaikka globaalilla vastuulla raaka-aineiden kulutusta vastaavasta tuotannosta ja ympäristöstä olisikin tulkintavaikutus. Ylikansallinen EU-sääntely

ja kansainväliset sopimukset<sup>236</sup> otettaisiin huomioon osana kansallista etua ottaen huomioon luvun 3 mukaisesti Suomen oikeus omiin luonnonvaroihinsa ja kansallinen turvallisuus.<sup>237</sup> Huomioon otetaan talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti kaikki arvoketjut yksityisessä ja julkisessa toiminnassa. Yleisen edun taloudelliset vaikutukset voitaisiin määrittää euroina. Taloudelliset vaikutukset yksityiseen etuun otetaan huomioon, mutta yksityiset edut pääsääntöisesti väistyisivät vesilain periaatteiden mukaisesti niiden ollessa ristiriidassa yleisen edun kanssa.

Sosiaaliset vaikutukset arvioitaisiin erityisesti työllisyysvaikutuksina. Huomioon otettaisiin positiiviset ja negatiiviset vaikutukset kunta-, alue- ja valtiotasot koko arvoketjussa<sup>238</sup>, kuten jo nykyään voidaan määrittää. Vaikutukset saamelaiselinkeinoihin otetaan huomioon, vaikka ne eivät muodostaisi kulttuurista estettä. Työllisyysvaikutukset näkyvät myös taloudellisissa vaikutuksissa. Maanomistajien ja elinkeinojen asema sisältyisivät myös sosiaaliin vaikutuksiin, vaikka ne ratkaistaan nykyään pitkälti osana kaavoitusta. Elinkeino- ja työllisyysvaikutusten arvioinnissa otettaisiin NACE-koodiasetuksen (EY) N:o1893/2006 mukaiset tuotanto- ja palvelutoimialat (99 pääluokkaa)<sup>239</sup>, lakisääteiset elinkeinot, julkinen toiminta, tuetut toiminnat jne. Haittojen ja hyötyjen mittaamisessa tulisi ottaa huomioon kaivostoiminnan ajallinen ulottuvuus.

Ympäristöllisiin tekijöihin sisältyisivät objektiiviset luontoarvot läpäisyvaikutuksen<sup>240</sup> mukaisesti, vaikutukset kaivoksen ympäristön maankäyttömuotoihin, perinteiset saamelaiselinkeinot<sup>241</sup> ja muut elinkeinot. Vaikutukset vesistöön eivät sisälly nykyään eivätkä ne sisältyisi intressin vertailussakaan kaivoslain soveltamisalaan, mutta mahdollisia poikkeus-tarpeita voisi tulla arvioiduksi samanaikaisesti valtioneuvoston päätöksenteossa muun kuin kaivoslain sääntelyn nojalla. Maisemaa suojataan luonnonsuojelulaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maisema-arvot liittyvät mm. maatalouden perinnemaisemiin, metsätalouteen ja matkailuun. Maisemakysymykset tulevat nykyään ratkaistaviksi jo kaivoksen kaavoituksessa, ellei kaivoshankkeelle olisi tarpeen myöntää lupa valtion perinteiseen suvereniteettiin liittyvän yleisen turvallisuuden näkökulmasta tai muusta valtakunnallisen yleisen edun tai tarpeen mukaisesta syystä<sup>242</sup>, joka voisi liittyä yhteen tai useampaan kestäväen kehityksen pilariin.

236 Selvityksen kohdat 3.1, 3.2, 5.5, 5.6.8 ja 6.6.

237 Selvityksen kohdat 3.1, 4.1, 4.2, 5.3.1, 5.5, 5.6, 6.6 ja 7.4.

238 Selvityksen kohdat 1.4.3, 5.3.1, 5.6.1, 5.6.4, vrt. k. 4.3.4 ja 4.5.2.

239 Mm. selvityksen kohta 4.2.

240 Mm. selvityksen kohta 4.7.

241 Selvityksen kohdat 3.6, 4.1.2, 4.1.5, 4.2.2 ja 5.6.

242 Selvityksen kohdat 4.2.1 ja 5.5.4.

Intressien osatekijöissä on otettava kaivoslain soveltamisalalla huomioon myös kestävän kehityksen kriteerit<sup>243</sup> niin, että se edistää vähintään yhtä seuraavista tavoitteista aiheuttamatta merkittävää vahinkoa millekään muulle tavoitteelle:

1. ilmastonmuutoksen rajoittaminen
  - globaali kysynnästä riippuvainen kysymys, mm. kysyntä Suomessa ylittää Suomen tuotannon
2. sopeutuminen ilmastonmuutokseen
  - edellyttää tuotantotapojen uusimista, jolloin erityisesti kriittiset mineraalit ovat tärkeitä
3. veden ja meren luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojele
  - kestävä käyttö ja suojele tulevat vesilain ohella kaivoslain päätöksenteossa arvioitaviksi, jos kaivoksen perustaminen ja käyttö vaikuttavat Suomen vesi- tai merialueisiin tai hanke sijoittuu Suomen talousvyöhykkeelle (L 1058/2004). Kestävä käyttö voi edellyttää Suomen lainkäyttövaltaan kuuluvien meren luonnonvarojen käytön rajaamista globaalilta kysynnältä varsinkin siltä osin kuin oikeus on eksplisiittisesti Suomen valtiolla
4. siirtyminen kiertotalouteen
  - siirtyminen kiertotalouteen edellyttää EU-tasolla ja kansallisesti kierrätyksen vahvistamista ja kiertotaloustuotteiden tukemista sekä globaalilla markkina-alueella neitseellisten kaivosmineraalivarojen käytön korvaamista kiertotaloustuotteilla – se ei ole kaivoslain päätöksenteossa ratkaistava kysymys, mutta neitseellisiä raaka-aineita korvaavia kierrätysraaka-aineita sisältävien tuotteiden määrä markkinoilla voi vähentää kaivosmineraalien tarvetta
5. pilaantumisen ehkäisy ja sen valvonta
  - sisältyvät Suomessa ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin
6. biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojele ja ennallistaminen
  - kestävä käyttö sisältää ehkäisyn ja lieventämisen (mitigoinnin) ja tarvittaessa kompensoinnin – tulee luonnonsuojelulaista, mutta voisi olla valtioneuvoston päätöksen yhteydessä

---

243 Mm. selvityksen luvut 3, 4 ja 5.

Jos kaivostoiminta ei täyttäisi kestävän kehityksen kriteerejä, se voisi muodostua intressi-vertailussa kaivostoiminnan esteeksi sekä kestävän oman ja vieraan pääoman rahoituksen esteeksi. Kestävyyuskriteerit eivät tietenkään ole ainoita vertailuperusteita, mutta niitä voidaan pitää kaiken kestävän yritystoiminnan lähtökohtina tulevaisuudessa.

### 8.2.3 Intressien vertailutavat

#### Millaisilla eri tavoilla eri intressejä voidaan verrata keskenään?

Kansallisen turvallisuuden ja estetarkastelun jälkeen vesilain säännösten tavoin erotellaan yleiset ja yksityiset edut ja tarpeet sekä kaivoksesta hyötymisen ja siitä haittaa kärsivien etujen lähtökohdasta. Muodostetaan ”hyöty- ja haittakorit”, jotka jaetaan yleisiin ja yksityisiin etuihin. Vertailutapojen olisi oltava objektiivisia.<sup>244</sup> Yleiset edut ovat ratkaisevia. Yleisille eduille aiheutuissa hyödyissä ja haitoissa arvioidaan kestävän kehityksen mukaisesti taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät. Yleisiä etuja tulkitaan perustuslaissa suojattujen perusoikeuksien mukaisesti ottaen huomioon kestävän yritystoiminnan kriteerit myös muussa elinkeinotoiminnassa. Intressien vertailutapoja ei voi tyhjentävästi säätää<sup>245</sup>, kuten ei ole säädetty vesilaissaakaan. Vertailutavat kaivoslain mukaisessa intressivertailussa ovat samankaltaiset, mutta sisältävät laajemmin välillisetkin vaikutukset.

Taloudelliset vaikutukset arvioitaisiin ensisijaisesti yleisen edun kannalta arvoketjuina kunta-, alue- ja valtiotasolla.<sup>246</sup> Taloudelliset vaikutukset voidaan nykyiseen tapaan aina arvioida euroina. Valtiontaloudellinen kokonaisuus on painavampi kuin alueellinen tai kuntatason taloudellinen etu, vaikka painotuksessa kestävät hyödyt erityisesti kaivoksen sijaintialueelle tulisi kaivoshankkeessa pyrkiä maksimoimaan. Aluetaloudellinen kokonaisuus on painavampi kuin kuntatason taloudellinen etu. Sijainti- tai vaikutuskunnan taloudellinen etu on painavampi kuin muun yksittäisen kunnan etu.

Kokonaistyöllisyys on otettava huomioon, koska julkisen vallan on perustuslain mukaisesti edistettävä työllisyyttä. Painoarvoa olisi annettava enemmän paikallisille elinkeinoille, jonne kaivos sijoittuu, sekä paikallistalouden rakennetta monipuolistaville toimille. Lisäksi perustuslain painoarvolla omaisuussidonnainen tai ikimuistoiseen nautintaan perustuva maankäytöstä riippuvainen elinkeino olisi painavampi kuin jokamiehenoikeuksiin sidottu elinkeino, joiden osalta voidaan ottaa kuitenkin huomioon metsä- ja vesistöekosysteemipalvelujen arvotus yleisenä etuna (mm. matkailu), vaikka perustuslaissa säädetty

244 Selvityksen kohdat 4.2, 6.6 ja 7.3.

245 Mm. selvityksen kohdat 4.1, 4.2, 5.1, 5.6 ja 7.3.

246 Mm. selvityksen kohdat 1.3.4 ja 5.6.4.

ympäristövastuu konkretisoituu kaivoshankkeessa enemmän ympäristönsuojelu- ja vesilakien soveltamisaloilla.

Kaivostoimintaan sidonnaisten elinkeinojen ”vastapuolella” voisivat olla etenkin maa- ja metsätalous sekä osin matkailu, mutta mikä tahansa NACE-koodiasetuksen (EY) N:o 1893/2006 mukaiset tuotanto- ja palvelutoimialat (99 pääluokkaa) olisivat lähtökohteisesti samalla asteikolla (vrt. TOL 2008) ilman kaivoslain luetteloa perustuslain elinkeinon harjoittamisvapauden mukaisesti. Komission hyväksymiä toimialakohtaisia kestävyyskriteereitä voidaan myös ryhmitellä. Toimialojen ja organisaatioiden ympäristötavoitteiden mukaista tuotteiden ja organisaatioiden ympäristötehokkuutta voidaan arvioida mm. komission suosituksen 2013/179/EU mukaisesti prosessien ja organisaatioiden elinkaaroptimoinnin perusteella. Toimialueita voidaan ryhmitellä myös ilmaston näkökulmasta EU:n ilmastolain (EU) 2018/1999 ilmastosuunnitelmien ryhmittelyn ja kansallisten ilmastolain nojalla hyväksyttävien valtioneuvoston eri aikaväleille ja toimialoille tehtävien suunnitelmien perusteella.

Haitankärsijän omaisuuden sijaintipaikkaan sidottujen elinkeinojen (maa- ja metsätalous, matkailuelinkeino omistus- tai käyttöoikeusalueella tms.) painoarvot olisivat kuitenkin suurempia, varsinkin kaivostoiminnan edellyttäessä kaivosalueen lunastamista. Kunnallinen itsehallinto on jo vaikuttanut kaivoshankkeisiin perustuslain mukaisesti kaavoituksen kautta (HE 1/1998 vp s. 133). Myös mm. aluekehitys-, investointi- tms. EU- tai kansallisilla tuilla rahoitettavien elinkeinojen painoarvo olisi suuri (yleinen etu). Huomioon otettaisiin myös vaikutukset hankintain ja erityisalojen hankintalain ja vastaavien direktiivien mukaisesti mahdollisiin julkisiin hankintoihin, jotka on yksilöity CPV-koodiasetuksessa (EY) N:o 213/2008. Samoin lakisääteisen velvoitteen hoitaminen valtiossa, maakunnassa tai kunnassa tai niiden organisaatiossa heijastaa yleistä etua.

Intressien painotusta kaavioiden sisällä ei voi säädöstatasolla määrittää prosentteina etukäteen. Taloudelliset vaikutukset voidaan määrittää euroina ja painottaa paikallistaloutta. Työllisyysvaikutukset yksityisellä ja julkisella sektorilla voidaan määrittää numeerisesti työllisyyttä edistävän ratkaisun tekemiseksi ja painottaa paikallista työllisyyttä. Vaikutukset elinkeinoihin voidaan määrittää kvalitatiivisesti ja kvantitatiivisesti, mutta maankäyttö on ratkaistu jo kaavoituksella. Vaikutukset omaisuuden suojaan voidaan määrittää euromääräisesti ja kvalitatiivisesti, mutta sekin intressi on pitkälti määritelty jo kaavoituksella. Maakuntakaavan vaikutuksen poistamista ei kannatettu haastatteluissa. Muutoksen toteutuessa maankäytön alueellinen merkitys ei aina etene arvioitavaksi kaivoksen lupamenettelyssä.

Kun kaivoksen toiminnassa tarvittavat alueet on kaavoitettu, kaavan mukaisuus on osaltaan alueellisen ja/tai paikallisen yleisen edun mukaisuutta. Yleiselle edulle koituvien hyötyjen tulisi kuitenkin vesilain periaatteita noudattaen olla huomattavia verrattuna yleiselle

edulle koituviin haittoihin. Kaavoituksessa ei arvioida mm. huomattavuuskynnystä, joten pelkästään kaavoitus ei riittäisi lupakynnyksen arvioinnissa. Huomattavuus toisaalta voi tarkoittaa selkeää todennettavuutta eikä sille ole kvalitatiivisia tai kvantitatiivisia kriteereitä.

## 8.2.4 Vesilain intressivertailun soveltuvuus kaivoslain lupaharkinnassa

### Vesilain sisältämän intressivertailun käytäntö ja kokemukset. Miten nämä käytännöt soveltuisivat kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan?

Vesilain intressivertailun sisältö modernisoituna pitäisi perusteiltaan olla samankaltainen kuin edellisen kohdan kaaviossa. Näkökulma on kuitenkin vesitaloudellinen ja suppeampi kohdistuen vesien käyttöön, rannanomistajiin, sillan hyötyihin tms. Vesilaki ei sisällä talousvaliokunnan mietinnössä esitettyjä arvoketjuja<sup>247</sup>, joten sen vertikaalinen ulottuvuus on suppeampi. Haitta- ja hyötykoreja tai niiden painotuksia ei ole myöskään vesilaissa, vaikka yleinen ja yksityinen etu erotellaan toisistaan. Vesilaissa ei ole yleisen ja yksityisen edun määritelmää vaan rajapinta arvioidaan tapauskohtaisesti. Kiinteistön käyttöä edistävälle yksityiselle edulle annetaan painoarvoa.

Vesilaki ja kaivoslaki soveltuvat käyttöoikeuksien myöntämiseen. Ne ovat nykyisin myös rinnakkaisia siten, että kaivosalueen ja apualueen ulkopuolella vesiluvassa voidaan täydentää vesienjohtamiseen tarvittavia käyttöoikeuksia. Juridisteknisesti hankkeen kannalta rinnakkaisuus tarkoittaa myös päällekkäistä käyttöoikeussääntelyä.

Vesilain intressivertailu soveltuu kaivoslakia paremmin intressivertailuun siltä osin, että päällekkäisen kaavoituksen<sup>248</sup> merkitys ei vesilain päätöksenteossa ole ratkaiseva, kaivoslaissa uudet kaivokset edellyttävät käytännössä kaavoitusta. Kaavoitus heijastaa yleistä maankäytön etua (omaisuus, elinkeinot). Toimeksiantoon kuului estää päällekkäisyyksiä.

Kaivosluvalla ei eksplisiittisesti ole merkitystä vesiluvan myöntämiselle, mutta käytännössä se heijastaa myös vesiluvan mittakaavassa (kaivoksen kuivattamisesta tai veden patoamisesta saatava hyöty) yleistä etua. Kaivoksen välitön hyöty otetaan huomioon, millä tarkoitetaan louhintaa ja rikastamista, mutta arvoketjussa ei arvioida välillisiä seudullisia tai valtakunnallisia hyötyjä, jotka eivät ole vesitaloudellisessa yhteydessä luvitettavaan hankkeeseen.

247 Mm. selvityksen kohdat 1.4.3 ja 4.3.

248 Mm. selvityksen kohdat 4.5 ja 5.6.7.

Vesilain intressivertailu ottaa asialliselta laajuudeltaan (horisontaalisesti) laajemmin huomioon kestävän kehityksen kriteerit, koska siinä voi ottaa huomioon vesienhoidon<sup>249</sup>, pilaantumisen<sup>250</sup> ja EU-oikeuden<sup>251</sup>, mutta kuitenkin otetaan huomioon hyödyt yleisen edun kannalta ja osin myös elinkeino-oikeudellisesta näkökulmasta. Kaivoslaki on elinkeino-oikeudellinen, ei ympäristöoikeudellinen laki.

Vesilain intressivertailulla on historialliset juuret. Lupaharkinnassa vastaan tulevat hankkeet ja kysymykset ovat olleet niin moninaisia, ettei säädöstasolla ole voitu ratkaista kaikkia lupaedlytyksiä. Sen vuoksi vain ratkaisun periaatteet on säädetty vesilakiin ja jätetty luvan myöntämisedellytykset vertailtaviksi ja ratkaistaviksi tapauskohtaisesti. Nykyisenkaltaista perustuslakia ei ollut, EU-oikeus ei vaikuttanut päätöksentekoon, kestävän kehityksen ja kestävän käytön periaatteita ei tunnettu, kestävyyskriteereitä ei ollut, vesienhoitolainsäädäntöä ja vedenlaatonormeja ei ollut säädöstasolla. Vertailu tehtiin pääosin paikallistasolla. Vertailukriteerit ovat säilyneet samoina, vaikka yhteiskunta ympärillä on muuttunut, koska vesilain asiallinen soveltamisala on mahdollistanut sääntelyn täydentämisen. Sama lähtökohta ei ole elinkeino-oikeudellisella kaivoslailla vaan intressivertailu jäisi asialliselta sisällöltään aina vajaaksi ja siltä osin myös päätettäväksi toisen lain mukaisessa menettelyssä.

Kaivoslain päätöksenteossa kaivoshankkeet ja niihin liittyvät kysymykset eivät ole asialliselta ulottuvuudeltaan niin moninaisia kuin vesilain päätöksenteossa. Kaivoslain yleisen edun asiallisesti suppeamman ulottuvuuden johdosta kaivoshankkeen yleisen edun arviointi suhteessa muihin yleisiin etuihin on saanut kannatusta. Kaivoshankkeet olivat aiemmin lähtökohtaisesti aina yleisen edun mukaisia. Tämä on muuttunut. Kaivoslain nykyinen soveltamisala on kansallinen ilman EU-oikeudellista ulottuvuutta. Intressivertailu on nykyisellä suppeammalla soveltamisalalla mahdollinen, muuhun sääntelyyn yhdistetyllä laajennetulla soveltamisalalla ei.

Kaivoshanke ei välttämättä aina ole kansallista perinteistä suvereniteettia ja kansallista teollisuutta palveleva hanke, jolloin sen etuja suhteessa muihin etuihin voidaan arvioida intressivertailussa vain kansalliseen lainsäädäntövaltaan sisältyvässä mittakaavassa. EU-ympäristö- ja kilpailuoikeus sekä kansainvälinen oikeus ei sellaisenaan mahdollista asioiden ratkaisemista vain kansallisesta näkökulmasta. Samat lupaedlytykset voitaisiin silti myös kaivoslaissa säätää yrityksille niiden omistuspohjasta riippumatta.

---

249 Selvityksen kohta 4.6.

250 Selvityksen kohdat 4.3 ja 5.2, ei päästöjä.

251 Selvityksen kohta 5.6.8.



Suvereniteetin ytimeen kuuluvat kansallisen turvallisuuden kannalta keskeiset hankkeet voidaan kaivoslaissa arvioida erikseen valtioneuvoston tasolla ja ne ohittavat WTO- ja EU-sääntelyn sallimin *poikkeuksin*, sekä kaivoslain esteet että vastaintressit ilman, että niitä alistetaan omistajapohjasta riippumattomalle ja kilpailuoikeudellisesti tasapuoliselle intressien vertailulle. Vesilaissa sen sijaan on ehdoton este, jota ei voi ohittaa. Este on etenkin ympäristöllinen. Kaivoshankkeeseen ei yleensä sisälly vastaavaa ohittamatonta estettä.

Intressivertailu soveltamistasolla on aina jossain määrin ennakoimatonta. Luvanhakija ei voi ennakoida, myönnetäänkö lupa, vaikka yritystoiminta luokiteltaisiin kestäväksi. Hankkeen lupaedellytyksissä joustavien säännösten oikeusharkinta vaikeuttaa kaivoshankkeen ja mahdollisesti siitä riippuvien tai hankkeen kanssa ristiriidassa olevien hankkeiden oman ja vieraan pääoman rahoitusta. Nykyisellä kaivoslain soveltamisalalla osa keskeisistä ratkaisuksista jää joka tapauksessa päätettäväksi muissa menettelyissä, koska ei ole aineellisesti sitovaa yhteispäätösmenettelyä, jossa asia sitovasti ratkaistaisiin. Ennakoitavuus on toisaalta osin kadonnut myös ympäristönsuojelulain soveltamisalalla lupaviranomaisten erilaisten soveltamiskäytäntöjen, varovaisuusperiaatteen soveltamisen sekä selvitysvelvollisuuksien ja sääntelyn monimutkaistumisen johdosta. Kaivoshankkeessa se tarkoittaa moninkertaista ennakoimattomuutta.

Yhteenvetona keskeisistä eroista voi todeta:

- Vesilaki ei sisällä talousvaliokunnan mietinnössä esitettyjä arvoketjuja, vain välittömän vesitaloudellisen yhteyden, joten sen vertikaalinen ulottuvuus on suppeampi.
- Kaavoituksen merkitys vesilaissa ja kaivoslaissa on erilainen, sillä vesilaissa lopullista ratkaisuvalltaa ei ole siirretty kaavoittajalle. Toimeksiantoon kuului estää päällekkäisyyksiä. Vaikka ns. suppeassa intressivertailussa muut päällekkäisyydet (EU, pilaantuminen jne.) voidaan sinänsä välttää, jää kaavoituksessa tarkasteltavat intressit päällekkäisiksi.
- Vesilain intressivertailu ottaa asialliselta laajuudeltaan (horisontaalisesti) laajemmin huomioon kestävä kehityksen kriteerit.
  - Vesilaki ottaa huomioon vesienhoidon, pilaantumisen ja EU-oikeuden, lisäksi hyödyt yleisen edun kannalta ja osin myös elinkeino-oikeudellisesta näkökulmasta.
  - Kaivoslaki on elinkeino-oikeudellinen, ei ympäristöoikeudellinen laki, mikä ilmeni ns. suppeassa intressivertailussa.
  - Vesilain asiallinen soveltamisala on historian aikana mahdollistanut sääntelyn täydentämisen laajemmin. Sama lähtökohta ei ole elinkeino-oikeudellisella kaivoslailla vaan intressivertailu jäisi asialliselta sisällöltään (horisontaalinen ulottuvuus) aina vajaaksi. Horisontaalinen ulottuvuus ei liity siihen, että vesilaki sääntelee vesitaloushankkeita, kaivoslaki kaivoshankkeita.

- Vesilaissa vesilupa yleensä tarkoittaa hankkeen lopullista hyväksymistä, joskus vain sen osaa. Kaivoshankkeessa osa ratkaisuista jää aina päätettäväksi muissa menettelyissä intressivertailun laajuudesta riippumatta, erityisesti ympäristölupa-asiassa.

Juridisteknisesti intressivertailu suppeassa muodossa olisi toteuttamiskelpoinen.

## 8.2.5 Intressivertailu verrokkimaissa

### Onko intressivertailu käytössä verrokkimaissa luonnonvarasääntelyssä? Minkälaisia kokemuksia on erityisesti Pohjoismaista ja muualta Euroopasta?

Intressivertailu on suoritettu Itävallassa ja Saksassa<sup>252</sup> pääosin jo säädösten lainsäätäjän ratkaisuna niin, ettei harkintavaltaa päättää intresseistä eksplisiittisesti luovuteta lainsoveltajalle. Lainsoveltajan lupaharkintavaltaan implisiittisesti rajatapauksissa voi sisältyä myös yleisen edun intressien punnintaa, mutta viranomaiskäytännön perusteluja ei ole tarkistettu. Itävallassa<sup>253</sup> sisältyi kuitenkin maanomistusperusteiseen oikeutukseen perustuvaan kaivoslupaharkintaan yleisen edun näkökulmia. Yleinen etu siten ohittaa maanomistusedun.

Selvityksen kohtaan 6.1 viitaten Ruotsissa kaivosviranomaisen ja lääninhallitus soveltavat viittaussäännöksiin ympäristökaaren 3 ja 4 lukuja kaivoslain mukaisessa lupa-asiassa. Jos kaivosviranomaisen on eri mieltä lääninhallituksen kanssa ympäristökaaren 3 ja 4 lukujen soveltamisesta, valtioneuvosto ratkaisee asian. Ympäristökaaren 3 luku sisältää intressivertailua, johon sisältyvät kansallisen edun mukaisten aineiden tai materiaalien esiintymät (8 §). Ympäristökaaren 4 luvussa on lueteltu suojeltuja alueita, mutta intressivertailusäännökset lain tasolla ovat muuten yleispiirteisiä. Kaivosintressi on EU:n suurimpiin kaivosmaihin kuuluvassa Ruotsissa varsin vahva, mutta uusia kaivoksia ei juuri ole perustettu.

Norjassa<sup>254</sup> on rajoitetusti vesilain kaltaista intressivertailua eräillä Norjan saamelaisalueilla, mutta ei Suomen kaivoslain kaltaista ehdotonta estettä. Lisäksi Norjan vesitaloudesta annettu laki (vannressursloven), joka ei koske päästöjä eikä (edes ns. rakenteellista) pilaantumista, 25 §:ssä säädetään intressivertailusta toimenpiteen hyötyjen sekä vesistöissä tai valuma-alueella yleisille ja yksityisille eduille aiheutuvien vahinkojen ja haittojen intressien vertailusta samalla tavoin kuin Suomen vesilaissa, mutta ilman huomattavuuskynnystä.

252 Selvityksen kohta 6.3.

253 Selvityksen kohta 6.4.

254 Selvityksen kohta 6.2.

Australian lainsäädäntö<sup>255</sup> ei sisällynyt tutkimuskysymyksiin, mutta sitä selvitettiin hanke-suunnitelman mukaisesti, koska Suomessa toimii kanadalaisten ja australialaisten omistamia yrityksiä ja molemmissa on korkea jalostusaste. Australiassa intressivertailua ei ole eksplisiittisesti, mutta sitä sisältyy implisiittisesti yleispiirteisiin lupaedellytyksiin varsinkin kaivos- ja ympäristösääntelyn vastakkaisten tavoitteiden kytkennöissä. Osavaltioissa on jonkinasteisia eroja, vaikka ne ovat osa liittovaltion oikeusjärjestelmää. Ympäristöintresseissä voi parhaimmillaan tai huonoimmillaan eri puolilta katsottuna näkyä varovaisuusperiaate osin käännettynä todistustaakkana, jolloin riittävien todennäköisyyksien sijaan riskiä ei saa jäädä. Kaivosintressiä voidaan kuitenkin yleisesti ottaen pitää Australiassa vahvana.

Tutkimuksen johtopäätöksissä kuvattu intressivertailun mahdollinen soveltaminen kaivoslain soveltamisalalla olisi esitetystä muodostaan kattavampi ja avoimempi kuin edellä mainituissa vertailumaissa Ruotsi, Norja, Saksa, Itävalta ja Australia.

## 8.2.6 Kokemuksia kaivostoimintaan kohdistuvasta intressivertailusta

### Minkälaisia kokemuksia kaivostoimintaan kohdistuvasta intressivertailusta on?

Norjan kaivossääntelyyn sisältyy rajoitetusti vesilain kaltaista intressivertailua eräillä saamelaisalueilla. Kaivosten intressivertailua on säädösten lähinnä Ruotsissa, osittain myös Itävallassa. Suomen kaivoslaissa on säädetty ehdottomista esteistä, joka on riippumaton vastaintressistä. Eri menettelyissä arvioidaan vastakkaisia intressejä vastakkaisin johtopäätöksin ilman yhteensovittavaa elintä.

Suomessa kaivostoimintaan kohdistuu intressien vertailua kaavoituksessa, vesilupa-asioissa ja kaivosaluelunastuksissa. Kaavatavoitteet sisältyvät kunnanhallituksen intresseihin, niiden toteuttaminen sisältää päällekkäistä intressien vertailua kunnanvaltuustossa.<sup>256</sup> Vesilupa-asiaassa soveltamisalaan sisältyvät kaikki kestävän kehityksen pilarit, elinkeino-oikeudellisissa kaivoslaissa ne voidaan ottaa huomioon rajoitetummin.<sup>257</sup> Kaivosaluelunastuslupa sisältää jo nyt intressivertailun elementtejä<sup>258</sup>, mutta ne eivät tule arvioitaviksi samanaikaisesti edeltävän kaivosluvan<sup>259</sup> johdosta.

255 Selvityksen kohta 6.5.

256 Selvityksen kohdat 4.5 ja 5.4.

257 Selvityksen kohdat 4.3, 4.6, 5.2.

258 Selvityksen kohta 4.2.1. Kaivosaluelunastusluvassa käyttöoikeudet.

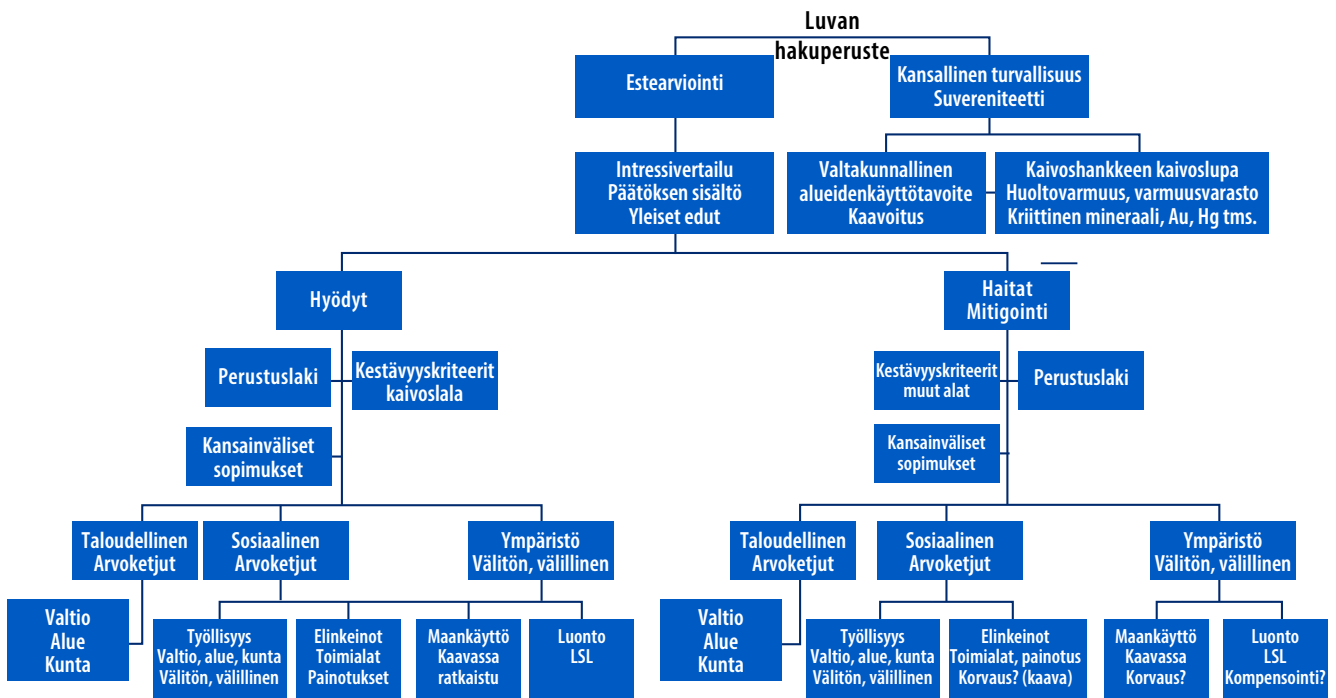
259 Mineraalioikeudet, selvityksen kohta 4.3.

## 8.2.7 Intressivertailun sovittaminen kaivostoiminnan lupaharkintaan

### Miten intressivertailu voitaisiin sovittaa kaivostoiminnan lupaharkintaan?

Intressivertailu sen suppeammassa merkityksessä kaivoslain nykyisellä soveltamisalalla voidaan sovittaa kaivoslain mukaiseen päätöksentekoon, kunhan säännöksissä otetaan huomioon perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden reunaehdot, kestävä kehityksen pilarit ja toimialakohtaiset kestävyyskriteerit.<sup>260</sup> Kansallinen turvallisuus<sup>261</sup>, ottaen huomioon valtion suvereniteetti ja oikeudet luonnonvaroihinsa<sup>262</sup>, on erityisasemassa. Seuraavassa kaaviossa on esitetty vertailutapojen periaatteet kaivoslain soveltamisalalla:

Kuva 9. Intressien vertailun periaatteet



Tekijä: Tomi Rinne

Vertailu edellyttää Tukesilta laajaa asiantuntemusta sekä luvanhakijalta kattavia selvityksiä. Intressivertailun periaatteet on säädettävä kaivoslaissa ja tarkennettava asetustasolla.

260 Mm. selvityksen kohdat 4.1, 4.2, 5.1 ja 5.6.

261 Selvityksen kohdat 4.1.2, 5.5.4 ja 7.3.1.

262 Selvityksen luku 3 sekä kohdat 4.2.1 ja 5.5.4.

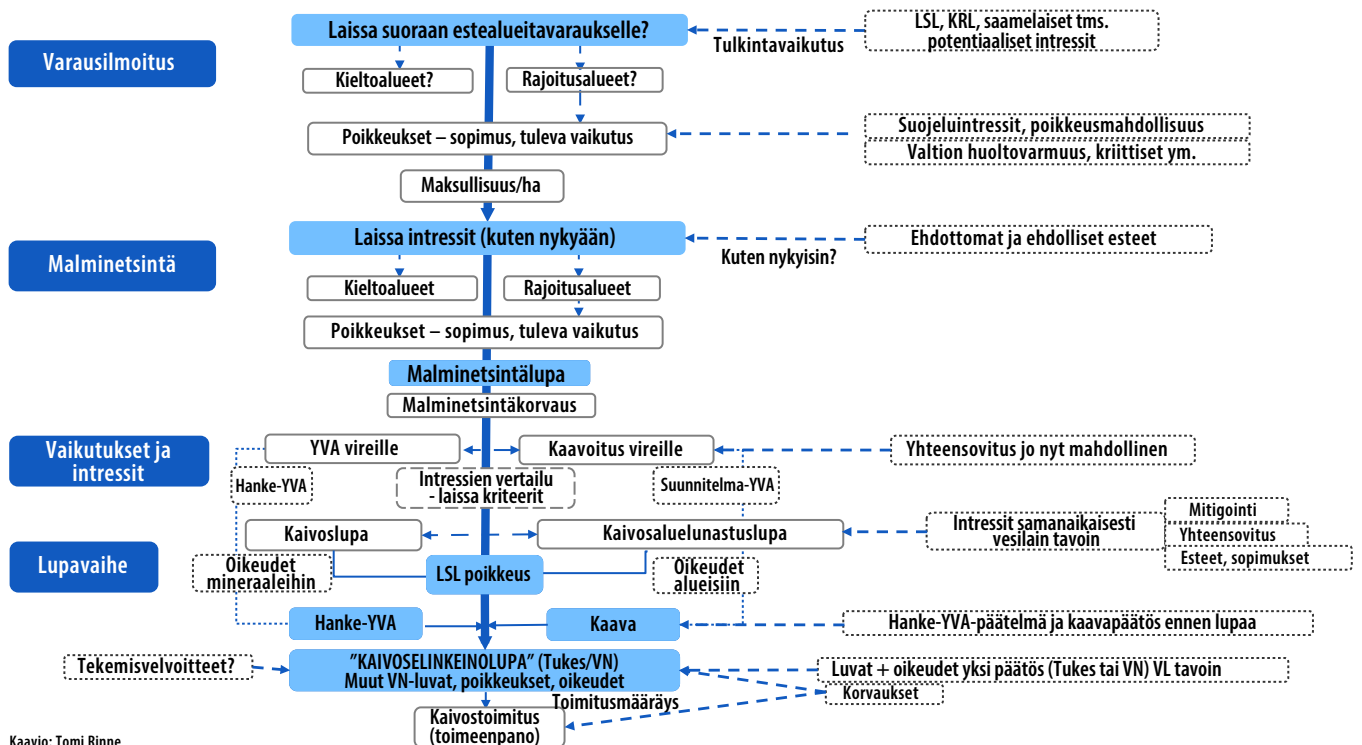
## 8.2.8 Muutokset lupaprosessiin

### Mitä muutoksia intressivertailu toisi lupaprosessiin?

Lupaprosessissa arvioitaisiin erillisenä kansalliselle turvallisuudelle tärkeät hankkeet erityisesti ehtyvien luonnonvarojen louhinnassa. Kriittiset mineraalit sekä hopea ja kulta (platinametallit) muodostavat tärkeän osan kansalliselle turvallisuudelle tärkeistä kaivosmineraaleista. Lisäksi otettaisiin huomioon valtion huoltovarmuus ja varmuusvarastot. Valtiokonsernin yritykset voisivat myös erikseen louhia kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, eivät kuitenkaan sellaisenaan ilman yhdenvertaista intressien vertailua kilpailuille kansainvälisille markkinoille. Valtion turvallisuus ei kansainvälisissä sopimuksissa sallittuna poikkeuksena sisältyisi intressivertailuun (WTO, GATT, GATS, CETA) ja SEUT:ssa EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti<sup>263</sup>.

Mikäli kaivoslain lupaprosessiin otettaisiin intressivertailusäännökset kaivoslain soveltamisalan rajoituksista huolimatta, lupaprosessin sääntelyn periaatekaavio intressien samanaikaisessa vertailussa voisi mm. selvityksen kohdassa 5.6.1 esitettyyn viitaten olla seuraavan kaltainen:

Kuva 10. Kaivoslain intressivertailuprosessin periaatteet



Kaavio: Tomi Rinne

263 Selvityksen kohdat 3.2.1, 3.3, 4.3.4, 4.5.4, 5.5, 6.6 ja 7.3.1.

Varausilmoitusvaiheessa intressivertailu toteutetaan lainsäädäntötasolla. Kyse on ilmoituksesta, johon ei muutenkaan sisälly lupaharkintaa. Varausilmoitus voitaisiin muuttaa kaivoslakiluonnoksen mukaisesti maksulliseksi sekä varauksen enimmäiskestoaikaa vähentää 24 kuukaudesta 12 kuukauteen. Varauksen esteisiin lisättäisiin kaupunkien asumista ja muuta toimintaa varten asemakaavoitetut alueet, malminetsintäluvan estealueet sekä kansallisia luonnonpuistot. Varauksen esteet vaikuttavat mielikuvaan eivätkä ne sellaisenaan estäisi malminetsintää, kaavojen päivittämistä tai sopimusten tekemistä maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien kanssa<sup>264</sup>.

Malminetsintävaiheessa ei lähtökohtaisesti ole intressien vertailua, vaan esteet olisivat samoja kuin nykyisin. Lisämääräajalle 10 vuoden jälkeen voisi soveltua maanomistajien määräosan suostumus malminetsintäluvan jatkamiselle. Se ei kuitenkaan olisi ehdoton leikkuri vaan siinä vaiheessa voisi arvioida jatkoluvan myöntämisen intressejä erityisesti taloudelliselta ja elinkeinojen harjoittamisen kannalta. Jos tutkimukset ovat olleet vähäisiä ja kyse olisi enemminkin lykätystä tutkimuksista, intressiä niiden jatkamiselle ei olisi.

Jos jo suoritettujen malminetsintätutkimusten kustannukset maan arvo, maa-alueiden nykyinen ja suunniteltu käyttö (erityisesti omistussidonnaisesti, myös luonnonvarapalveluna) sekä erityisesti lisämääräajasta koituvat taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt ja haitat huomioon ottaen olisi merkittävä, ja lisätutkimuksilla olisi mahdollista saada kaivoksen perustamisen kannalta oleellista lisäinformaatiota, viiden vuoden malminetsintän lisämääräajan sallimiselle olisi perusteita myös maanomistajien suostumuksesta riippumatta. Vertailu muistuttaisi vesilain vesitaloudellista intressivertailua, jossa merkitystä annetaan omistuksen ja elinkeinojen eduille.

Kaivostoimintaa koskevasta intressivertailusta eroteltaisiin ensin ehdottomat ja ehdolliset esteet, joiden olemassaolo riippuu vaikutuksista ja vaihtoehtoista esteen kannalta ilman vastaintressien punnintaa. Esteet olisivat samoja kuin nykyisin. Käytännössä nykyisin myös kaavan puuttuminen uudelta kaivoslupahankkeelta on este. Jatkossa kuntakaavan puuttuminen muodostuisi esteeksi, jos esitetyt lainmuutokset hyväksyttäisiin. Kaivoslakiin sisällytettävässä vesilain kaltaisessa prosessissa kaivosluvan (oikeudet mineraaleihin) ja kaivosaluelunastusluvan (oikeudet alueisiin) yleiselle edulle saatavat hyödyt ja haitat arvioitaisiin samalla tasolla. Muuten intressejä ei voisi vertailla edes kaivoslain mittakaavassa.

Huomioon otettaisiin kohdassa 8.7 esitetyn intressien vertailutapojen periaatekaavion mukaisesti malminetsintäluvan mukaisissa tutkimuksissa kertyneet tiedot, YVA-menettelyn tiedot (ympäristövaikutus), kaavoituksen tiedot (YVA-menettelystä tietoja, maanomistajien ja elinkeinojen intressejä on jo vertailtu ja sovitettu yhteen kaavoituksessa, jossa

---

264 Selvityksen kohta 5.6.2.

olisi ratkaistava käytännössä myös LSL-poikkeukset) kaivoslain lupaselvitykset, nykyistä hyödyntämiskelpoisuutta laajemmin taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset sekä kaivoslain soveltamisalaan rajoitetusti kuuluvat ympäristövaikutukset.

Kohdissa 5.3.1 ja 5.5.1 selvitettyyn viitaten huoltovarmuudelle ja ehtyvinä (elottomat ja elolliset) luonnonvaroina kriittisten mineraalien varmuusvarastoille annettaisiin nykyistä enemmän yleisen edun painoarvoa perinteiseen kansalliseen suvereniteettiin kuuluvilla turvallisuusperusteilla ratkaisun C-72/83 Campus ja SEUT 36 artiklan mukaisesti sekä GATT XX (g) artiklan mukaisesti. Kansallisen turvallisuuden tulisi lähtökohtaisesti olla paikallisia etuja painavampi ja ohittaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta myös kunnan vapaaehtoisuuden kaavoituksessa. Kansainvälinen intressi ei kuulu kaivoslain soveltamisalaan, mutta kansainvälisellä oikeudella olisi silti tulkintavaikutus lupamenettelyissä.

Valtioneuvosto tekisi päätöksen aina, jos ratkaisu edellyttäisi valtioneuvoston päätöstä muutenkin (lunastus, Natura 2000 -intressi, vesienhoito, erämaalaki, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tms.). Tukes valmistelisi nykyisen kaivosluvan sisältämiä asioita ja TEM lunastusluvan sisältämiä asioita molempien kartoittaessa ja punnitessa intressejä. Jos kaivoksen edellyttämät maa-alueet on hankittu vapaaehtoisesti eikä valtioneuvoston päätös olisi tarpeen muullakaan perusteella, intressivertailun suorittaisi kaivoslain nykyisinkin parhaiten tunteva Tukes. Yhdistetty lupa voi olla nimeltään mikä tahansa, työnimenä selvityksessä käytetään nimitystä ”kaivoselinkeinolupa”, joka kuvastaa myös kaivoslain soveltamisalaa.

Tavoitteena on siten, että mahdollisessa intressivertailussa annettaisiin nykyisestä poiketen **vain yksi lupa**, jossa lupaviranomainen olisi joko Tukes tai valtioneuvosto. Jälkimmäinen ratkaisisi lupahakemuksen, jos hanke edellyttäisi muullakin perusteella valtioneuvoston lupaa. Toimivalta voisi vaihtua, mutta kyseessä olisi aina yksi intressivertailuun perustuva lupa<sup>265</sup>, jolle työnimenä on käytetty termiä ”kaivoselinkeinolupa”:

VE1 = Nykyinen kaivoslupa (ilman lunastusta) intressivertailussa = kaivoselinkeinolupa (Tukes myöntää)

VE2 = Nykyinen kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa intressivertailussa = kaivoselinkeinolupa (VN myöntää)

VE3 = Nykyinen kaivoslupa ja kaivosaluelunastuslupa ja mahdollista muutakin VN:n suostumusta intressivertailussa = kaivoselinkeinolupa (VN myöntää)

---

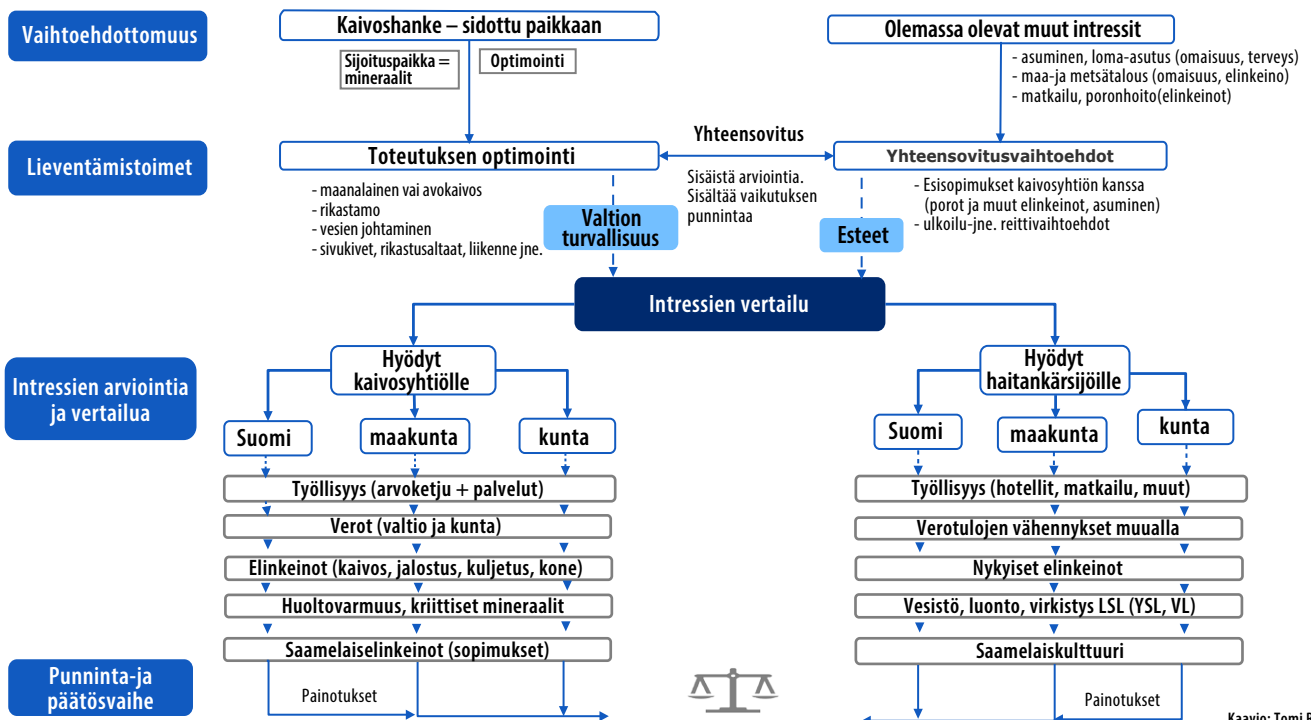
265 Selvityksen kohta 5.6.1.

Kohtaan 8.1.1 viitaten VE3 sisältäisi kaivosluvan, lunastusluvan ja valtioneuvostolta tarvittavat muut suostumukset (LSL, alueidenkäyttötavoite, erämaalaki tms.). Arviointiperiaatteet on sovitettu yhteen mm. Natura-intressivertailun perusteella. Vesienhoitosuunnittelu ei sisälly kaivoslakiin, joten siihen liittyvän intressin tarkastelu olisi välillistä.

Käytännössä kaivoslain rajoitettu soveltamisala (ei sisällä julkisuudessa olleita vesistövaikutuksia, jätteitä tms.) ja rakenne (kaavoitusratkaisut) estävät sen, että intressien vertailu olisi todellista. Kaavoituksen jälkeen intressitönkin kaivos saisi kuntaintressin. Kaavoittamaton korkea intressin kaivos ei saisi koskaan lupaa.

Intressivertailuun sisältyisi samoja elementtejä kuin arvioitaessa EU-tasolla poikkeusten edellytyksiä: vaihtoehdottomuus, lieventämistoimet, yhteensovittaminen, jäljelle mahdolliset jäävät esteet ja lopuksi intressien vertailu, vaikka ne kaavoituksessa onkin jo kuntatasolla arvioitu. Toteuttamiskelpoisuuden arvioinnin periaatteiden olisi oltava yhdenmukaisia eri järjestelmissä, jotta kansallisten intressien punninnassa tehtäisiin mahdollisimman samankaltaisilla intressien vertailuperiaatteilla mahdollisimman samankaltaisia ratkaisuja eri lakien mukaisissa menettelyissä.<sup>266</sup> Edellytykset ilmenevät seuraavasta kaaviosta:

Kuva 11. Intressien vertailun edellytykset kaivoslain soveltamisalalla



266 Selvityksen kohdat 1.3.3, 4.7.2 ja 7.3.



Kaaviossa on esitetty tilanne, jonka periaatteita pitäisi noudattaa kaiken intressivertailun osana. Vähimmän haitan periaate kuuluu myös vesilain mukaiseen lupaharkintaan. Kuten edellä on todettu, kansallisen turvallisuuden edellyttämät hankkeet sekä esteharkinta tarkastellaan erikseen eivätkä ne sisälly intressien vertailuun. Kuitenkin mm. myyntivelvoitteet tietyllä prosenttiosuudella louhituista malmeista tai rikastetuista mineraaleista valtion varmuusvarastoon ilman yrityksen nimenomaista kansallisen turvallisuuden tarkoitusta laskettaisiin hankkeen hyödyksi.

## 8.2.9 Vaikutukset viranomaistyöhön

### Millaisia vaikutuksia tällaisen elementin lisääminen toisi viranomaistyöhön?

Elementin sisällön ollessa edellisissä kohdissa kuvatun kaltainen, se edellyttäisi ennen kaikkea toiminnanharjoittajalta lisää selvityksiä, mallinnuksia, laskelmia ja arvioita. Viranomaisen olisi tarkistettava ne ja punnittava niitä tapauskohtaisesti. Se lisää työtä siitä riippumatta, mikä taho on viranomainen.

Kuntatason viranomainen ei yleensä pystyisi arvioimaan kaikkia intressivertailun osatekijöitä. Se pystyisi arvioimaan intressejä paikallisesti vesilain kaltaisessa suppeassa mittakavassa, mutta kaivoksen intressejä se ei pystyisi arvioimaan alueellisesti eikä laadullisesti. Kunnille ei perustuslain mukaisessa itsehallinnossa pitäisi ainakaan merkittävästi säätää tällaista päätösvaltaa. Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla. Nykyistä oikeustilaa ei ollut tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa.<sup>267</sup> Kunnat päättävät eräissä lupa-asioista jo nyt perustuslain perusteluiden sanamuotoa laajemmin.

Valtioneuvoston tehdessä kokonaisvaltaisen päätöksen (kaivoslupa, kaivosalueenastuslupa, poikkeukset jne.) asiantuntemus ilmenee Tukesin ja muiden viranomaisten sekä ministeriöiden asiantuntemuksesta. Intressit otetaan huomioon koko Suomen mittakavassa kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen. Asiallinen ja alueellinen toimivalta sekä laatu on korkealla tasolla. Kaivoksia perustetaan hyvin harvoin, joten työmäärä ei juuri lisäännä. Kaivoksiin liittyy lisäksi valtioneuvoston ratkaisua edellyttäviä asioita, jotka tulisivat joko ratkaistuksi samanaikaisesti tai etukäteen ohjeistetuksi valtioneuvoston päättämän intressivertailun mukaisesti. Valmisteleville tahoille aiheutuu lisää työtä eri intressien kartoittamisessa, punnitsemisessa ja vertailussa.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> HE 101/1998 vp s. 133.

<sup>268</sup> Lupaviranomaisten toimivaltaa ja jakautumista on tarkasteltua selvityksen kohdissa 5.6.1 ja 7.2.

Kun valtioneuvoston päätöstä ei edellytetä, vertailu edellyttää Tukesilta laajaa asiantuntemusta sekä luvanhakijalta kattavia selvityksiä. Intressivertailun periaatteet on säädettävä selkeästi kaivoslaissa ja mahdollisesti myös tarkennettava periaatteiden sisältöä asetustasolla. Intressivertailun kunkin periaatteen konkreettista sisältöä ei voi säätää tyhjentävästi etukäteen. Kaivoshankkeen intressi voi tapauskohtaisesti olla toista intressiä tukeva tai sitä heikentävä.

Kaivoslain valvontaviranomaisten tehtävät säilyisivät ennallaan. Ympäristönsuojelun, patoturvallisuuden, vesilain jne. valvontaviranomaisten tehtävät kaivosasioissa säilyisivät ennallaan.

## 8.2.10 Lisävaatimukset lupahakemukselle

### Mitä sisällöllisiä lisävaatimuksia intressivertailu asettaisi lupahakemukselle, ja mikä tai mitkä tahot tarvittavia aineistoja tuottaisivat?

YVA-menettelyssä voi esittää selvityksiä hyödyistä ja haitoista yleiselle edulle kaivoslain soveltamisalalla ja laajemmin myös ympäristönsuojeluintresseistä.<sup>269</sup> Kaivoksen lupahakemuksen selvitykset laajenisivat erityisesti yleisen edun hyötyjen ja haittojen erotteiluun, joka itsessään on ristiriitaista. Osa maanomistajista, elinkeinonharjoittajista ja muista edunhaltijatahoista voi suhtautua myönteisesti, osa kielteisesti. Hakemuksen on siten perustuttava mielikuvista poiketen faktoihin. Hakija vastaa siitä, että selvitykset ovat riittäviä. Viranomaisen päätöksen on perustuttava riittäviin selvityksiin. Hyötyjä ja haittoja on sitten arvioitava perustuslain ja kestävän kehityksen kriteerien mukaisesti taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä pilareita punniten, kutakin valtio-, alue- ja kuntatasolla.

Kestävä vertailu on vain rajallisesti mahdollista kaivoslain mittakaavassa eikä se olisi pääsääntöisesti mahdollista EU-oikeuden ja kansainvälisten oikeuden mittakaavassa. Lupahakemuksen selvitykset koskisivat vain kaivoslain soveltamisalaa, vaikka YVA-menettelyssä selvitetään laajemmin. Intressivertailu kaivoslaissa ei saavuttaisi koskaan yleistä hyväksyntää sen soveltamisalan rajoitusten vuoksi erityisesti päästöistä ja vesistövaikutuksista johtuen.

<sup>269</sup> Mm. selvityksen kohdat 5.5.3 ja 5.6.3.

## 8.2.11 Suhde kauppasopimusten investointisuojaimekanismeihin

### Voiko intressivertailu ja sen lupaharkintaan tuoma epävarmuustekijä olla riski kauppasopimukseen liittyvien investointisuojaimekanismien kannalta, ja jos voi olla, miten intressivertailu ja investointisuoja olisivat yhteensovitettavissa riskin poistamiseksi?

Lupamenettelyjen on oltava joutuisia ja ennakoitavia, joten intressejä olisi avattava riittävästi jo säädöstasolla. Syrjimättömyyden varmistamiseksi niitä tulisi tulkita yhdenvertaisesti kaikkiin hakijoihin, mikä jo asettaa vaatimuksia useampien erillisten lupaviranomaisten arvioinnille erilaisin kriteerein saman lupaprosessin eri kynnyksissä sekä kaavoituksessa. Se ei estä kahden rinnakkaisen lupaviranomaisen käyttöä vaikutusmittakaavaltaan erilaisissa asioissa. Ympäristönsuojelussa voi olla eri viranomaisen ja syrjimättömällä ympäristönsuojeluperusteella voidaan myös sallia pitempi käsittelyaika. Syrjimättömyys sisältyy jo Maailman kauppajärjestön vaatimukseen.<sup>270</sup> Kaivostoiminnan kannalta merkityksellisellä CETA-sopimuksella<sup>271</sup> ei ole tarkoitus luopua WTO-sopimuksilla jo aiemmin sallituista poikkeuksista.

## 8.2.12 Moninkertaisen intressivertailun välttäminen

### Miten yksittäisen kaivoshankkeen edellyttämiin eri lupaprosesseihin liittyvät intressivertailut olisivat yhteensovitettavissa, jotta vältettäisiin moninkertaista intressivertailua?

Moninkertainen intressivertailu voidaan välttää vain säätämällä intresseistä kaivoslain soveltamisalalla eli kaivostoiminnassa huomioon otettavien intressien näkökulmasta. Jos kaivoslain soveltamisalaraja ylitettäisiin, intressivertailussa tehdyt arviot voisivat muuttua myöhemmin mm. ympäristö- ja vesilupalupamenettelyiden yhteydessä tehtävien hakemusten selvityksissä sekä viranomaisen selvityksissä ja lupamääräyksissä. Intressivertailua ei siten voisi pitää lopullisena ilman eri lakien intressien samanaikaista vertailua. Vesilakiin lukuun ottamatta muissa laeissa ei ole intressien vertailua vaan se tuotaisiin osittaisena kaivoslakiin siltäkin osin kuin intressien vertailu ei ole sallittua (mm. päästö- ja laatusääntely). EU-oikeus ei mahdollista intressien vertailua kuin vesienhoidon ja luonnonsuojelun poikkeusluissa, joista luonnonsuojelun poikkeuslupa koskee kaivostoimintaa.

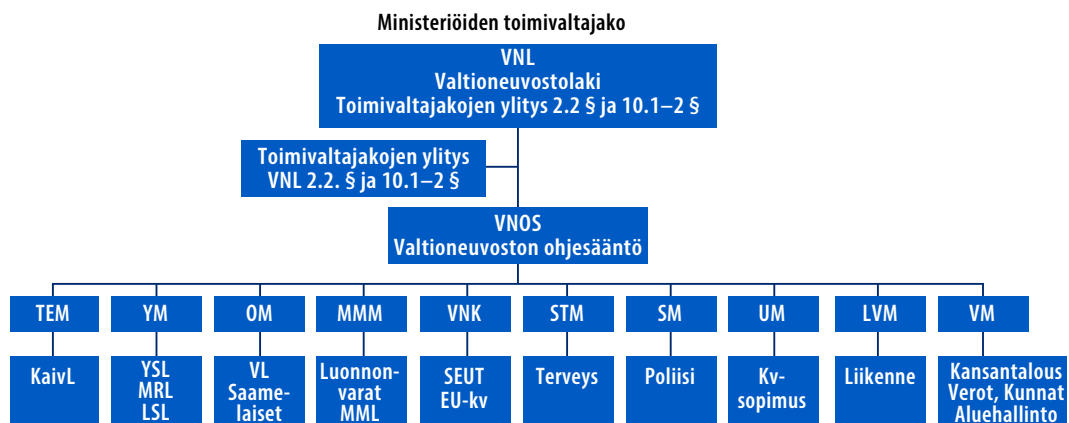
<sup>270</sup> Selvityksen kohta 3.2.1.

<sup>271</sup> Selvityksen kohta 6.6.4.

Ministeriöt eivät ole siirtäneet vesien tai muun ympäristön suojelun toimivaltaa kaivoslakiin tai sen valvontavaltaa kaivoslain valvontaviranomaiselle.<sup>272</sup> Tutkimusryhmä selvitti asiaa. Myös selvityksen toimeksianto koski vain kaivoslakia eikä ohjausryhmän taholta ole annettu ohjeistusta muunlaiseen kaivoslain ulkopuolelle ulottuvaan lähestymistapaan, kuten ympäristön- ja vesiensuojelun kysymyksiin. Soveltamisalojen ja toimivaltojen rajapinnat on kuitenkin selvitetty tätä työtä ja mahdollisia jatkoselvitystarpeita silmälläpitäen.

**Kuva 12.** Ministeriöiden toimivaltajaoit ja kaivostoimintaan liittyvä sääntely

### Säädöstoimivalta ja soveltamisalat



Tekijä: Tomi Rinne

Lakisääteliset hallinnonalojen lainvalmistelutoimivallat<sup>273</sup> estävät laajemman intressien vertailun. Lainvalmistelussa on suhtauduttu pidättyvästi vesien tai muun ympäristön suojelun toimivallan antamiseen yksinomaan kaivoslain nojalla ratkaistavaksi samoin kuin sitä koskevan valvontavallan antamiseen kaivoslain valvontaviranomaiselle. Ympäristönsuojelun toimivallan siirtyessä ns. laajassa intressivertailussa kaivoslain puolelle siirtyisi myös siihen liittyvän EU-oikeuden soveltaminen kaivoslain puolelle. Intressivertailu kaivoslaissa ja muun lain mukainen päätöksenteko voisi johtaa samaa asiaa koskevaan EU-tuomioistuinten ennakkoratkaisuun.

Jotta intressivertailusta olisi yleisen oikeustajun näkökulmasta hyväksyttävää säätää, se edellyttäisi soveltamisalaltaan laajempaa säätämistä. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä

272 Selvityksen kohta 3.1.3.

273 Selvityksen kohta 3.1.2.

vesilaki mahdollistavat asiallisesti suhteellisen laajan arvioinnin, vaikka alueellisesti ne on rajattu kuntiin ja vesiympäristöihin. Elinkeino-oikeudellisessa kaivoslaissa se ei olisi mahdollista, eikä se olisi mahdollista myöskään ympäristöoikeudellisissa säännöksissä. Ympäristölupaharkintaan ei sisälly intressien vertailua. Kaivokselle tarvitaan ympäristölliset luvat, joten kaikenlainen osittainen intressien selvittely ja vertailu kaivoslain päätöksenteossa olisi useimmiten ennenaikaista, koska kaivoslupaa on tähän mennessä haettu ennen muita lupia. Verrattaessa kaivoslain turvaamissääntelyn suhdetta ympäristöllisiin lupamennettelyihin, se ei liity haitta-aineisiin, päästöihin, pilaantumiseen tai ympäristön laatuun. Se liittyy yleisten ja yksityisten (viihtyisyys, maankäyttö) etujen turvaamiseen haitallisilta vaikutuksilta kaivoslain 52.3 ja 125 §:n laajuudessa. Se ei monitulkintaisesta sanamuodosta huolimatta sisällä päästö- ja laatusääntelyä (4.2.1, 5.6.10). Turvaamissääntelyn asema on toinen kuin kemikaaliturvallisuuksääntelyssä (k. 5.6.10).

Kaavoituksessa arvioidaan samoja intressejä.<sup>274</sup> Muiden lakien kuin vesilain lupajärjestelmissä ei sovelleta intressivertailua, pl poikkeusluvut. Päällekkäisen säätämisen välttäminen kaivoslain soveltamisalalla kuitenkin johtaisi yleisen oikeustajun vastaiseen vertailuun: lähinnä taloudellisen ja sosiaalisen pilarin sisään kuuluvat yleiset edut voitaisiin arvioida, mutta erityisesti ympäristöpilariin liittyvät edut jäisivät kaivoslain päätöksenteossa huomioon ottamatta.

---

274 Selvityksen kohdat 4.5 ja 5.4. Päällekkäinen kaavoitus on myös sitovampi kuin vesilupa-asiassa.

## Lähteet

- Asetus (EU) N:o 1169/2011. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta. Annettu 25.10.2011. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32011R1169>
- Asetus (EU) N:o 1301/2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1301/2013 Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta. Annettu 17.12.2013. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>
- Asetus (EU) N:o 1303/2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta. Annettu 17.12.2013. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>
- Asia C-72/83 Campus Oil Limited ym. v. Minister for Industry and Energy (Teollisuus- ja energiaministeri), Irlanti ym., tuomio 10.7.1984.
- Belinskij, A. et. al. 2016. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. Saatavilla: [https://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/29\\_Yhden+luukun+periaatteen+toteuttaminen+ymp%C3%A4rist%C3%B6asioissa.pdf/a2c01baa-48f9-4719-88b7-e74ff7837eb7](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/29_Yhden+luukun+periaatteen+toteuttaminen+ymp%C3%A4rist%C3%B6asioissa.pdf/a2c01baa-48f9-4719-88b7-e74ff7837eb7)
- Bergverordnung für alle bergbaulichen Bereiche (Allgemeine Bundesbergverordnung - AB-BergV) 2017. Saatavilla: <https://www.gesetze-im-internet.de/abbergv/ABBergV.pdf>
- Bundesberggesetz (BBergG) BBergG 1980. Zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 14.6.2021 | 1760. Saatavilla: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/BBergG.pdf>
- Bundesgesetz mit dem das Umweltförderungsgesetz, das Emissionszertifikategesetz 2011, das Wasserbautenförderungsgesetz 1985, das Umweltmanagementgesetz und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Umweltrechtsanpassungsgesetz 2013).
- C-284/16 Slowakische Republik v Achmea BV.
- COM(2014) 297 final. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brysselissä 26.5.2014. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0297&from=CS>
- Direktiivi 2006/7/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/7/EY uimaveden laadun hallinnasta ja direktiivin 76/160/ETY kumoamisesta. Annettu 15.2.2006. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32006L0007>
- Direktiivi 2008/105/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/105/EY ympäristönlaatuormeista vesipolitiikan alalla, neuvoston direktiivien 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY ja 86/280/ETY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta. Annettu 16.12.2008. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32008L0105>
- Direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta. Annettu 30.11.2009. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0147>
- Direktiivi 2010/75/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä
- Direktiivi 2013/39/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/39/EU direktiivien 2000/60/EY ja 2008/105/EY muuttamisesta vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden osalta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti. Annettu 12.8.2013. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0039>
- Direktiivi 79/409/ETY. Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta. Annettu 2.4.1979. Kumottu 14.2.2010.

- Direktiivi 98/83/EY. Neuvoston direktiivi 98/83/EY ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta. Annettu 3.11.1998. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex:31998L0083>
- DS31/R. 1994. United States - Taxes on automobiles - Report of the Panel. 11.10.1994. Saatavilla: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/93autos.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/93autos.pdf)
- Energiaunionipaketti COM(2015)80. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Brysselissä 25.2.2015. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)
- Esitys 28.9.2021 kaavoitus- ja rakennuslaiksi. HE 121/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_121+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_121+2021.aspx)
- EU 2018/2001. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Annettu 11.12.2018. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32018L2001>
- EU 2021/1058 (EAKR-asetus). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta. Annettu 24.6.2021. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32021R1058>
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). EUVL 26.10.2012 C 326/391–407. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C\\_.2012.326.01.0391.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.2012.326.01.0391.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC)
- EUVL C 326, 26.10.2012. Euroopan unionin virallinen lehti. 55. vuosikerta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC>
- EUVL L 328, 21.12.2018. Euroopan Unionin virallinen lehti. 61. vuosikerta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:L:2018:328:TOC>
- Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU. Centre for Strategy Evaluation Services 28.3.2014 (Ares(2014)973612) k. 3.5 s. 33–34.
- Gesamte Rechtsvorschrift für Bergbau-Abfall-Verordnung, Fassung vom 11.01.2022. Saatavilla: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006761>
- Gesamte Rechtsvorschrift für Mineralrohstoffgesetz, Fassung vom 11.01.2022. Saatavilla: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008040>
- Green Deal 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions The European Green Deal. Brysselissä 11.12.2019. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. European Commission Final Version February 2007. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0043>
- Guidance on EIA – Scoping. European Commission 2011.
- Hautamäki, V-P. 2014. Perusoikeudet ja lainvalmistelu. Lakimies 112 (2014): 2, s. 256–266. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/fi/vaski/hallituksenesitys/documents/he\\_1+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/fi/vaski/hallituksenesitys/documents/he_1+1998.pdf)
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_101+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_101+1998.pdf)
- HE 12/2004 vp. Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/vavm\\_12+2004.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/vavm_12+2004.pdf)
- HE 26/2002 vp. Hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/lavm\\_26+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/lavm_26+2002.pdf)
- HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_273+2009.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_273+2009.pdf)
- HE 309/ 1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_309+1993.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf)
- Hokkanen, J., Savikko, H., Koutonen, H., Rannikko, H., Rinne, T., Pirilä, M. 2020. Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:15. ISBN: 978-952-287-940-0. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-940-0>
- Hollo, Erkki J. (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum.
- Hollo, Erkki J. (2021) Vesioikeus. 2. uudistettu painos. Edita.
- Hollo, Erkki J. KHO 2002:86 (Vuotos). Lakimies 2/2003 s. 295–326, Oikeustapauskommentti.
- Ilmonen, J. Luotonen H. & Korpelainen, H. 2013. Vesipuidedirektiivin sekä luonto- ja lintudirektiivien yhteensovittaminen. VPD-luontodirektiivien yhteensovittamisen ohjeistus 15.10.2013. Saatavilla: <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B19FFB262-703F-4829-91FD-509D50A16FDA%7D/92501>

Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU Commission 2015, s. 17.

Kaivoslaki. 10.6.2011/621. Saatavilla: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110621>

Kaivosteollisuuden toimialaraportti 2021:4. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163279/TEM\\_2021\\_4\\_T.pdf?sequence=4](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163279/TEM_2021_4_T.pdf?sequence=4)

Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:44. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161678/TEM\\_44\\_2019\\_Selvitys%20kaivoksia%20koskevan%20lains.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161678/TEM_44_2019_Selvitys%20kaivoksia%20koskevan%20lains.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kehysasetus (ETY) N:o 315/93. Neuvoston asetus (ETY) N:o 315/93 elintarvikkeissa olevia vieraita aineita koskevista yhteisön menettelyistä. Annettu 8.2.1993. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A31993R0315>

KHO 1.4.2015 taltio 884 (KHO:2015:45)

KHO 10.5.2010 taltio 1087 (KHO:2010:28)

KHO 11.4.2011 taltio 1001 (KHO:2011:37)

KHO 13.2.2020 taltio 591 (KHO:2020:13)

KHO 13.2.2020 taltio 592 (KHO:2020:14)

KHO 18.10.2004 taltio 2590

KHO 18.12.2002 taltio 3339 (KHO:2002:86)

KHO 19.11.2013 taltio 3594 (vuosikirjaratkaisu KHO:2013:179)

KHO 22.11.2017 taltio 6028 (KHO:2017:177)

KHO 22.5.2017 taltio 2367 (KHO:2017:87).

KHO 3.10.2016 taltio 4159 (KHO:2016:142)

KHO 30.8.2018 taltio 3947 (KHO:2018:121)

KHO 9.4.2018 taltio 1629 (vuosikirjaratkaisu KHO:2018:46)

KHO:1982-A-II-86.

KKO 2.4.1996 taltio 1249 (KKO:1996:36)

KKO 20.4.1993 taltio 1412 (KKO:1993:48)

KKO 31.3.2000 taltio 540 (KKO:2000:47)

KKO 7.10.2002 taltio 2643 (KKO 2002:79)

KKO 7.2.1992 taltio 430 (KKO:1992:15)

Komission asetus (EY) N:o 1881/2006. Komission asetus (EY) N:o 1881/2006 tiettyjen elintarvikkeissa olevien vierasaineiden enimmäismäärien vahvistamisesta. Annettu 19.12.2006. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32006R1881>

Komission lausunto 24/04/2003 Prosper Hanielin hiilikaivoksen operatiivisen yleiskaavan (Rahmenbetriebsplan) hyväksymisestä vuosille 2001–2019.

Komission lausunto 96/15/EY. Komission lausunto Peenejoen laakson poikki kulkeva suunnitellusta moottoritiestä A 20 (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Annettu 18.12.1995. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A31996A0015>

Komission ohjeasiakirja 2016/C 273/01, EUVL 27.7.2016 C 273/2.

Komission tiedonanto 2.2.2011 COM(2011)25. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle perushyödykemarkkinoihin ja raaka-aineisiin liittyviin haasteisiin vastaaminen. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0025\\_/com\\_com\(2011\)0025\\_fi.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0025_/com_com(2011)0025_fi.pdf)

Komission täytäntöönpanopäätös 21.2.2020 (EU) 2020/248 teknisistä suuntaviivoista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/21/EY 17 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0025&from=ES>

Kuhne, Gunther et al. (ed.): Bundesberggesetz: Kommentar. 2., vollständig neu bearb. Aufla.-ge. de Gruyter 2015.

LOV-1959-10-23-3. Lov om oreigning av fast eigedom (oreigningslova). Saatavilla: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1959-10-23-3>

LOV-2000-11-24-82. Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven, VRL). Saatavilla: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82>

LOV-2008-06-27-71. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, PBL). Saatavilla: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

LOV-2009-06-19-101. Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Saatavilla: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-101>

Länsineva, P. 2006. Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Referee-artikkeli. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXIX:2006 s. 97–150.

Maanalaisesta rakentamisesta ks. mm. Maanalaisen kalliorakentamisen kaavoitus- ja lupamenettely. MTR Julkaisut, N:RO 2. Petri Kotkansalo, Conect Oy 24.3.2004. Kolmiulotteisesta kiinteistöjärjestelmästä ks. mm. 3-D-kiinteistöjärjestelmän tarpeesta. Jani Hokkanen 2004.



- Maapoliittisista lunastuksista ks. Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjaukset. Ilari Hovila 2013.
- Mihatsch, Arnold: Mineralrohstoffgesetz (f. Österreich). 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage 2019. Manz'sche Verlags- u. Universitätsbuchhandlung 2019.
- Miljöbalken (1998:808). Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)
- Mineralförordning (1992:285). Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/mineralforordning-1992285\\_sfs-1992-285](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/mineralforordning-1992285_sfs-1992-285)
- Minerallag (1991:45). Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/minerallag-199145\\_sfs-1991-45](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/minerallag-199145_sfs-1991-45)
- Nilsson Hakkala, K. et.al. 2019. The economic impact of EU free trade agreements on Finland and the EU. Valtioneuvoston kanslia. 2019:70. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161952/TEAS\\_2019\\_70\\_Effects%20of%20EU%20FTAs%20Vnk\\_final\\_proofread.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161952/TEAS_2019_70_Effects%20of%20EU%20FTAs%20Vnk_final_proofread.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- NOU 1996:11. Forslag til minerallov. Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-1996-11/id140575/?ch=1>
- OECD Inventory of Export Restrictions on Industrial Raw Materials. Saatavilla: [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions\\_IndustrialRawMaterials](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials)
- Osaamisella laatua lainsäädäntöön – Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. 2013. OM selvityksiä ja ohjeita 7/2013. Helsinki.
- Ot. prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaks behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008/id500508/?ch=1>
- Ot. prp. nr. 43 (2008–2009). Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-43-2008-2009/id549924/?ch=1>
- Pe VM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_25+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf)
- Permanent Court of Arbitration (PCA) Case No. 2012-12, Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia. Tuomio 17.12.2015. UNCITRAL -säännöt.
- PeVL 10/2014 vp
- PeVL 13/1989 vp
- PeVL 14/1982 vp
- PeVL 17/1994 vp
- PeVL 18/1983 vp
- PeVL 2/1986 vp
- PeVL 2/1988 vp
- PeVL 20/2010 vp
- PeVL 21/2010 vp
- PeVL 25/2014 vp
- PeVL 29/1992 vp
- PeVL 3/1990 vp
- PeVL 31/1996 vp
- PeVL 32/2004 vp
- PeVL 32/2010 vp
- PeVL 34/2000 vp
- PeVL 36/2013 vp
- PeVL 42/1996 vp
- PeVL 55/2018 vp
- PeVL 6/2010 vp
- PeVL 61/2002 vp
- PeVL 9/1990 vp
- PeVL 9/1994 vp
- PeVL 9/2008 vp
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_25+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf)
- Plan- och bygglag (2010:900). Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900)
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161823/Hallituksen\\_toimintasuunnitelma.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161823/Hallituksen_toimintasuunnitelma.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- Regeringens proposition 1988/89:92. Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-ny-minerallagstiftning-mm\\_GC0392](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-ny-minerallagstiftning-mm_GC0392)
- Rinne, T. & Simonen, A. 2020. Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41
- Rinne, T. 2002. Vastuu ympäristödirektiivin soveltamisesta. Ympäristöjuridiikka 1/2002.
- Rinne, T. 2017. YVA-menettelyn sisällyttäminen hankkeen muihin menettelyihin. Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry (Adato Energia Oy), Kemianteollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Teknoliogiateollisuus ry.
- Savikko, H., Hokkanen, J., Rinne, T., Koutonen, H., Söderholm, P. 2020. Suomen kansallisen geotietoaaineiston arvo. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:42. ISBN: 978-952-287-909-7. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-909-7>
- Selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin, Herler – Vartiainen, Borenius asianajotoimisto 28.8.2018.
- Skyddsslag (2010:305). Saatavilla: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skyddsslag-2010305\\_sfs-2010-305](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skyddsslag-2010305_sfs-2010-305)
- Soininen, N. (2016). Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus: tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- SopS 12/2005. Laki ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2005/20050012>
- SopS 13/2005. Tasavallan presidentin asetus ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2005/20050013>
- SopS 51/1988. Asetus otsonikerroksen suojelua koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880051>
- SopS 6/1976. Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>
- SopS 65/1988. Laki otsonikerrosta heikentäviä aineita koskevan Montrealin pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880065>
- SopS 67/1997. Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista. Annettu 25.2.1991. Saatavilla: [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1997/19970067/19970067\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1997/19970067/19970067_2)
- SopS 76/2016. Valtioneuvoston asetus Pariisin sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160076>
- SopS 78/1994. Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1994/19940078>
- SopS 80/2018. Valtioneuvoston asetus otsonikerrosta heikentävistä aineista tehdyn Montrealin pöytäkirjan muutoksesta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2018/20180080>
- SOU 2000:89. Minerallagen, markägarna och miljön. Saatavilla: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2000/10/sou-200089/>
- Specific Methodologies and Criteria to Determine the Significance of Adverse Transboundary Impact, CEP/WG.3/R.6, 20 January 1995, UN ECE.
- Tarasti, L. et.al. 2015. Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen – Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 3/2015. Saatavilla: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153891/YMra\\_13\\_2015.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153891/YMra_13_2015.pdf?sequence=1)
- TEM 15/2013. Suomi kestävä kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi – toimintaohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: [https://tem.fi/documents/1410877/2851374/Suomi\\_kestavan\\_kaivannaisteollisuuden\\_edellakavijaksi\\_-\\_toimintaohjelma.pdf/3bcf1791-f551-444d-b8ea-ab8832829c0d/Suomi\\_kestavan\\_kaivannaisteollisuuden\\_edellakavijaksi\\_-\\_toimintaohjelma.pdf.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2851374/Suomi_kestavan_kaivannaisteollisuuden_edellakavijaksi_-_toimintaohjelma.pdf/3bcf1791-f551-444d-b8ea-ab8832829c0d/Suomi_kestavan_kaivannaisteollisuuden_edellakavijaksi_-_toimintaohjelma.pdf.pdf)
- TEM 24/2014. Suomi kestävä luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050 – Valtioneuvoston luonnonvaraselonteon ”Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous” linjausten päivitys eduskunnalle. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Suomi+kest%C3%A4v%C3%A4n+luonnonvaratalouden+edellak%C3%A4vij%C3%A4ksi+2050+14112014.pdf>
- Tuominen, R. 2018. Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta - esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuusuojoa. Lakikirjasto. Asiantuntija-artikkeli 23.11.2018.
- Työryhmäkokoituksen 17.9 Hallituksen esitysluonnoksen alkuosa. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/21353824/3.+HE+alkuosa.pdf/d360360a-444b-a2ae-0fff-b0001e3f75fd/3.+HE+alkuosa.pdf?t=1632118175542>

- Työryhmäkokouksen 18.8 Hallituksen esitysluonnoksen pykälät ja niiden perustelut. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/2851374/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+pyk%C3%A4l%C3%A4t.pdf/35612e43-82ac-85e5-5032-222e8fd410c3/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+pyk%C3%A4l%C3%A4t.pdf?t=1629291534152> ja <https://tem.fi/documents/1410877/2851374/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+perustelut.pdf/6791cc54-4ea2-3dc5-0045-dcf9c976c53a/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+perustelut.pdf?t=1629291592706>
- UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. New York 9.5.1992, SopS 61/1994, muutos SopS 82/1998.
- Valtioneuvoston asetus 1022/2006. Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061022>
- Valtioneuvoston asetus 1352/2015. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151352>
- Valtioneuvoston asetus 177/2008. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus yleisten uimarantojen uimaveden laatuvaatimuksista ja valvonnasta. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2008/20080177>
- Valtioneuvoston asetus 354/2008. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus pienten yleisten uimarantojen uimaveden laatuvaatimuksista ja valvonnasta. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2008/20080354>
- Valtioneuvoston asetus 401/2001. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus pienten yksiköiden talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20010401>
- Verordnung über die Bezeichnung von Grundstücken und Grundstücksteilen als Bergbaugebiete, BGBl. II Nr. 6/2007.
- Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2014) nojalla annettu asetus (1040/2006), 2 a luku. Asetusmuutoksen valmistelusta (2014–2016) YM044:00/2014
- Vesilain (264/61, muut. 467/87) mukaisten pohjaveden muuttamiskiellon (VL 1:18) ja pilaamiskiellon (VL 1:22) valvonta. Vesi- ja ympäristöhallitus. Valvontaohje nro 59, 17.10.1989.
- Viimeisin päivitys KOM(2020)474 neljäs kriittisten mineraalien lista.
- VNS 11/2010 vp. Työ- ja elinkeinoministeriö. Valtioneuvoston luonnonvaraselonteko eduskunnalle: Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous.
- Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)), voimaan 16.11.1994 (Suomessa 21.7.1996).
- YVA-direktiivi 2011/92/EY 4 artikla. Ks. tapauskohtaisesta arvioinnista Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening. European Commission 2017.

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-048-6  
ISSN PDF 2342-6799