

**Luonnonvarojen kestävän käytön periaate erityisesti malminetsintäluvan ja kaivosluvan
myöntämisen edellytyksissä ja esteissä**

Milla Männistö

OTM-tutkielma

Ympäristöoikeus murroksissa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Helmikuu 2020

MÄNNISTÖ MILLA: Luonnonvarojen kestävä käytön periaate erityisesti malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksissä ja esteissä OTM-tutkielma, XI + 89 s.

Ympäristöoikeus

Helmikuu 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tutkielmassa tarkastellaan, miten luonnonvarojen kestävä käytön periaate on otettu huomioon kaivoslain mukaisten malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksissä ja esteissä sekä lupaharkinnassa. Ensin selvennetään, mitä luonnonvarojen kestävällä käytöllä tarkoitetaan, erityisesti kun kyse on kaivosmineraaleista, jotka lukeutuvat uusiutumattomien luonnonvarojen joukkoon. Toiseksi tutkitaan, miten kestävä käytön periaate näkyy kaivoslain sääntelyn taustalla ohjausperiaatteena sekä lupaviranomaisen suorittamassa lupaharkinnassa ja kaivoslain soveltamisessa normatiivisena periaatteena. Lopuksi tarkastellaan tiiviisti sitä, millaisia muutoksia kaivoslainsäädäntöön tai muuhun kaivostoiminnan ohjaukseen tulisi tehdä, jotta kaivostoimintaa voitaisiin kehittää kestävämmäksi.

Luonnonvarojen kestävä käytön periaate on olennainen kaivosmineraalien sääntelyssä ja on katsottu, että kestävä käytön periaate voi toteutua, kun kaivosmineraalien käytöstä saatava hyöty saadaan hyödyttämään nykysukupolven lisäksi myös tulevia sukupolvia. Kestävä käytön periaate on nähtävissä ohjausperiaatteena kaivoslain taustalla erityisesti tavoitesäännöksessä sekä kaivosluvan haltijan yleisiä velvollisuuksia koskevissa säännöksissä. Periaatteen vaikutusta voidaan kuitenkin kritisoida, sillä sitä ei ole yhtä vahvasti ulotettu kaivosluvan ja malminetsintäluvan edellytyksiä ja esteitä koskeviin säännöksiin. Periaatteen normatiivinen asema on kuitenkin heikompi, tai vähintään epäselvä, sillä lupaviranomainen on siis tarkasteltujen päätösten perusteella vain vähäisissä määrin, jos lainkaan, käyttänyt mahdollisuuttaan asettaa tapauskohtaisesti periaatteen mukaisia ehtoja kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tutkielman kirjoittamisen aikaan kaivoslain muutostarpeet ovat suurennuslasin alla ja esimerkiksi kansalaisaloite kaivoslain muuttamiseksi on eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä. On kyseenalaista, ovatko lainsäätäjän toimet olleet riittäviä, vai onko kestävämpää kaivostoimintaa tehokkaampaa edistää esimerkiksi paremman lain soveltamisen ja lupaharkinnan tai itsesääntelyn ja vapaaehtoisten vastuujärjestelmien kautta.

Tutkielma on tutkimusmetodiltaan pääasiassa lainopillinen ja hyödyntää erityisesti teoreettisen lainopin menetelmää. Erityisesti kestävä käytön periaatetta käsittelevän pääluvun osalta tutkielma sijoittuu kuitenkin myös vahvasti yleisiä oppeja kehittävän teoreettisen ympäristöoikeuden tutkimuksen piiriin. Lähdeaineistona käytetään sekä kotimaista, että ulkomaista oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita sekä asiaan liittyvää lainsäädäntö- ja lainvalmisteluaineistoa. Lisäksi aineistona on käytetty esimerkiksi eri viranomaisten ja ministeriöiden työryhmien mietintöjä ja raportteja sekä kaivosviranomaisen päätöksiä.

Asiasanat: luonnonvarat, kaivoslaki, kaivostoiminta, kestävä kehitys, kestävä käyttö, mineraalit, periaatteet

SISÄLLYS

Sisällys.....	II
LÄHTEET	III
LYHENTEET	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 Taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	2
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto	4
1.4 Tutkielman rakenne	5
2 LUONNONVAROJEN KESTÄVÄN KÄYTÖN PERIAATE KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN YMPÄRISTÖOIKEUDEN PERIAATTEENA	8
2.1 Luonnonvarat ja luonnonvaraoikeus	8
2.1.1 <i>Luonnonvarasuvereniteetti</i>	12
2.2 Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset periaatteet	15
2.2.1 <i>Ympäristöoikeudellisten periaatteiden jaottelu ja periaatteiden väliset suhteet</i> 17	
2.2.2 <i>Jaottelu ohjausperiaatteisiin ja normatiivisiin periaatteisiin</i>	20
2.3 Kestävän kehityksen periaate luonnonvaraoikeudellisena periaatteena	22
2.3.1 <i>Kestävän kehityksen periaatteen asema ja luonne</i>	25
2.4 Kestävän käytön periaate luonnonvaraoikeudellisena periaatteena	27
2.4.1 <i>Kestävän käytön periaatteen tehtävä luonnonvaraoikeuden kentällä</i>	30
2.4.2 <i>Kaivosmineraalien kestävä käyttö</i>	32
2.4.3 <i>Resurssitehokkuuden näkökulma luonnonvarojen kestävään käyttöön</i>	35
3 KESTÄVÄN KÄYTÖN PERIAATE KAIVOLAIN MUKAISEN KAIVOSLUVAN JA MALMINETSINTÄLUVAN EDELITYKSISSÄ JA ESTEISSÄ	40
3.1 Kaivostoiminnan käsitteet ja sääntely	40
3.2 Kestävän käytön periaate kaivoslainsäädännössä	46
3.3 Kaivoslain mukaiset lupamenettelyt	50
3.4 Malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset ja esteet	54
3.4.1 <i>Malminetsintäluvassa annettavat määräykset</i>	57
3.4.2 <i>Malminetsintäluvan voimassaolo</i>	59
3.5 Kaivosluvan myöntämisen edellytykset ja esteet	61
3.5.1 <i>Kaivosluvassa annettavat määräykset</i>	66
3.5.2 <i>Kaivosluvan voimassaolo ja lupamääräysten tarkistaminen</i>	71
3.6 Kaivoslainsäädännön muutostarve kestävä käytön periaatteen näkökulmasta ...	76
3.6.1 <i>Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite</i>	76
3.6.2 <i>Selvitys kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arvioinnista</i>	77
3.7 Kaivostoiminnan itsesääntely	80
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	84

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Osakeyhtiö 1998.
- Aarnio, Aulis, Reason and Authority: A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics. Ashgate. Dartmouth 1997.
- Barral, Virginie, National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development, teoksessa Research Handbook on International Law and Natural Resources, edited by Morgera, Elisa, Kulovesi, Kati. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2016, s. 3–25.
- Birnie, Patricia, Boyle, Alan, Redgwell, Catherine, International Law and the Environment. Third edition, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Blanco, Elena, Razzaque, Jona, Globalisation and natural resources law: challenges, key issues and perspectives. Cheltenham, Northampton, Mass., Edward Elgar cop. 2011. (Blanco – Razzaque 2011)
- Bosselmann, Klaus, The principle of sustainability: transforming law and governance. Aldershot, Ashgate 2008.
- Boyle, Alan, Freestone, David, International Law and Sustainable Development. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Brown Weiss, Edith, International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order. Georgetown Law Journal 81(1993), s. 675–710.
- Christmann, Patrice, Arvanitidis, Nikolaos, Martins, Luis, Recoché, Gilles, Solar, Slavko, Towards the Sustainable Use of Mineral Resources: A European Geological Surveys Perspective. Minerals & Energy - Raw Materials Report 01 December 2007, Vol.22 (3-4), s. 88–104.
- Christmann, Patrice, Towards a More Equitable Use of Mineral Resources. Natural Resources Research 2018, Vol.27(2), pp.159-177.
- Cordonnier Segger, Marie Claire, Khalfan, Ashfaq, Sustainable Development Law: Principles, Practice and Prospects. Oxford University Press, Oxford 2004.
- de Sadeleer, Nicholas: Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules (2nd publication). Oxford University Press. Oxford 2002, Repr. 2008. (de Sadeleer 2008)
- Eerola, Toni, Vastuullinen malminetsintä – monivaiheinen ja integroitu malli sidosryhmätöimintaan. Teoksessa toim. Mononen, Tuija, Björn, Ismo, Sairinen, Rauno, Kaivos Koettuna. Lapland University Press, 2018, s. 38–43.
- Ekroos, Ari, Ajatuksia rakennuslainsäädännön uudistusehdotuksesta. Ympäristöjuriidikka 2/1993, s. 74–77.

- Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede Jurisprudentia XLIV* 2011, s.61–132.
- Fisher, Elizabeth, Lange, Bettina, Scotford, Eloise, Carlane, Cinnamon, Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship. *Journal of Environmental Law* 2009, s. 213–250.
- Forss, Matias, Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. *Ympäristöjuridiikka* 4/2011, s. 33–74.
- French, Duncan, *International Law and Policy of Sustainable Development*. Oxford University Press, Oxford 2005.
- Herler, Casper, Miljöaspekter i gruvtillstånd. *JFT* 4–5/2002, s. 361–394.
- Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki 2011.
- Hollo, Erkki J., *Johdatus ympäristöoikeuteen*. 3., uudistettu painos. Talentum Media Oy 2009.
- Hollo, Erkki J., Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösääntelyyn. *Ympäristöjuridiikka* 3/2006, s. 3–8.
- Hollo, Erkki J., *Ympäristöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Hyvönen, Veikko O.: Ympäristövaatimuksesta kaivosoikeudessa. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXI*:1998, s. 5–67.
- Kidd, Michael, Minerals, teoksessa *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, edited by Morgera, Elisa, Kulovesi, Kati. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2016, s. 327–348.
- Kiss, Alexander, Shelton, Dinah, *International Environmental Law*. 3rd edition, Transnational Publishers, New York 2004.
- Kokko, Kai, Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 243*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Kokko, Kai, Luonnonvarojen hallinta sopimuksin. *Lakimies* 7–8/2012, s. 1124–1148.
- Kokko, Kai, *Methods of Environmental Law in Finland*. *Scandinavian Studies in Law* 59 2014, s. 285–319.
- Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 29–42.
- Koskenniemi, Martti, *The Politics of International Law – 20 Years Later*. *EJIL* 2009.
- Kumpula, Anne, Kaivosalueenastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus, teoksessa *Varallisuus, vakuudet ja velkojat: Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 19527-9/6-2012*, s. 183–197.

- Kuokkanen, Tuomas, Parkkari, Juhani, Kansainväliset ympäristösopimukset. Gummerrus kirjapaino, Jyväskylä 2004.
- Kuusiniemi, Kari, Ympäristöoikeus oikeudenalana ja Johdanto, teoksessa Kuusiniemi, Kari, Ekroos, Ari, Kumpula, Anne ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Toinen, uudistettu painos, Sanoma Pro Oy 2013, s. 49–105 ja 665–676. Teoksesta on päivittyvä verkkoversio Fokus-palvelussa. (Kuusiniemi 2013)
- Kuusiniemi, Kari, Perusteet, teoksessa Ekroos, Ari, Kumpula, Anne, Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro Oy, Helsinki 2010, s. 3–28. (Kuusiniemi 2010)
- Länsineva, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIX 2006, s. 97–150.
- MacCormick, Neil, Legal Reasoning and Legal Theory. Oxford University Press, Oxford 1978.
- Mikkela, Matti, Luonnonvarojen kestävä käytön käsite kansainvälisessä oikeudessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015.
- Myllykangas, Meeri, Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Referee-artikkeli, Tammikuu 2008, julkaistu Edilexissä 31.7.2008 (www.edilex.fi/lakikirjasto/5297, Luettu 17.11.2019).
- Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta.
- Pölönen, Ismo, Halinen, Arja, Harmonisointia ilman koherenssia – Kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Referee -artikkeli, Edilex 2017/31, Julkaistu 9.8.2017. (www.edilex.fi/artikkelit/17855, Luettu 8.11.2019).
- Pölönen, Ismo, Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista. Muistio 17.4.2019 Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamassa hankkeessa ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE), joka kuuluu strategisen tutkimuksen neuvoston ohjelmaan ”Muuttuvat hallinnan tavat ja aktiivinen kansalaisuus”. (<http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>, Luettu 12.12.2019).
- Pölönen, Ismo, Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105.
- Pölönen, Ismo, Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.
- Razzaque, Jona, Resource Sovereignty in the Global Environmental Order, teoksessa Natural resources and the green economy: redefining the challenges for people, states and corporations, edited by Blanco, Elena and Razzaque, Jona. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers 2012, s. 81–110.

- Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Sands, Philippe, Peel, Jacqueline, Fabra, Adriana, MacKenzie, Ruth, *Principles of International Environmental Law*. Third edition. Cambridge University Press, 4th printing 2014.
- Similä, Jukka, Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 43–68.
- Similä, Jukka, Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007, s. 409–419.
- Suvantola, Leila, Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita 2006.
- Vihervuori, Pekka, Kaivostoiminta, Kuusiniemi, Kari, Ekroos, Ari, Kumpula, Anne ja Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset*. Toinen, uudistettu painos, Sanoma Pro Oy 2013, s. 751–789.
- Wäger, Patrick A., Lang, Daniel J., Wittmer, Dominic, Bleischwitz, Raimund, Hagelüken, Christian: *Towards a More Sustainable Use of Scarce Metals. A Review of Intervention Options along the Metals Life Cycle*. *GAIA* 21/4 2012, pp. 300–309. (Wäger ym. 2012)

Virallislähteet

- Eurooppa 2020. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Komission tiedonanto. Bryssel 3.3.2010, KOM(2010) 2020 lopullinen.
- HE 269/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 10/2017, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta
- HE 273/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 1/1998, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 309/1993, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- KAA 7/2019 vp, Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi
- Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 44/2019
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Raaka-aineita koskeva aloite – työllisyyden ja kasvun kannalta kriittisten tarpeiden täyttäminen. KOM(2008) 699 lopullinen.

Lausunto Agnico Eagle Finland Oy:n kaivoslupahakemuksesta, lupatunnus KL2017:0003. LAPELY/411/2018, ELY-keskus, 22.2.2018.

Luonnon puolesta - ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2013–2020. (Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi toimintaohjelma 2012)

Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020. (Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi periaatepäätös 2012)

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp (PeVL 32/2010 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, PeVM 25/1994 - HE 309/1993

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 51/2019 vp, Täysistunto 16.10.2019 klo 14.00—20.42, 4. Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi (Kansalaisaloite KAA 7/2019 vp)

Roadmap to a Resource-Efficient Europe: COM(2011) 571. European Commission, 2011.

Suomi kestävän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi -toimintaohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni, 15/2013. (TEM 15/2013)

Suomi kestävän luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050 – Valtioneuvoston luonnonvaraselonteen ”Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous” linjausten päivitys eduskunnalle 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 24/2014. (TEM 24/2014)

Talousvaliokunnan mietintö 49/2010 vp (TaVM 49/2010 vp)

Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoshankkeissa. Opas. Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.

Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous – Valtioneuvoston luonnonvaraselonteko eduskunnalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 69/2010. (TEM 69/2010)

Lupapäätökset

KL2019:0003 Paroc Oy Ab, Näträmälä, Päätös kaivosluvan raukeamisen lykkäämisestä ja kaivosluvassa annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamisesta. 18.10.2019.

KL2018:0001, Keliber Oy, Syväjärvi –kaivosalueen perustaminen. 13.12.2018.

KL2018:0002, SMA Mineral Oy, Ristimaa kaivospiirin laajentaminen kaivosalueena. 12.9.2018.

KL2018:0010, Dragon Mining Oy, Jokisivu 3 -kaivosalueen perustaminen. 29.4.2019.

KL2017:0002, Agnico Eagle Finland Oy, Kaivoksen apualueen perustaminen Kittilän kaivoksen Suurikuusikon kaivospiirin alueelta Loukisen pääuomaan Sotkajokisuun alapuolelle. 5.4.2018.

KL2017:0003, Agnico Eagle Finland Oy, Suurikuusikon kaivospiirin laajentaminen. 15.10.2018.

KL2016:0004, Outokumpu Chrome Oy, Kemin kaivos, Elijärvi –kaivospiirin pohjoispuolisten apualueiden muuttaminen kaivosalueeksi. 27.10.2016.

KL2016:0006, Tulikivi Oyj, Vaaralampi –kaivospiirin laajentaminen. 28.3.2017.

KL2015:0002, Juuan Dolomiittikalkki Oy, Niemelä, Päätös kaivosluvan raukeamisen lykkäämisestä ja kaivosluvassa annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamisesta. 9.9.2019.

KL2015:0007, Morenia Oy, Oravakangas –kaivosalueen perustaminen. 17.5.2016.

KL2015:0005, Dragon Mining Oy, Jokisivu 2, Jokisivu –kaivospiirin laajennusalue. 18.8.2015.

KL2014:0004, Morenia Oy, Pihlaja –kaivosalueen perustaminen. 16.2.2016.

KL2013:0006, Yara Suomi Oy, Särkijärvi –kaivospiirin laajentaminen. 19.8.2014.

ML2019:0021, Norrbotten Exploration AB, Vilminko, Malminetsintä lupapäätös. 25.11.2019.

ML2018;0097, NorthernX Finland Oy, Koitelainen, Malminetsintä lupapäätös. 3.12.2019.

ML2018:0121, Keliber Oy, Rapasaari, Päätös malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta. 16.12.2019.

ML2017:0044, Mondo Minerals B.V, Perälänsuo, Päätös malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta. 3.10.2019.

ML2017:0024, Nortec Minerals Oy, Kaukua East 1-2, Päätös malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisesta. 11.12.2019.

ML2015:0064, Boliden FinnEx Oy, Rimpi, Malminetsintä lupapäätös. 26.9.2019.

Oikeustapaukset

Gabčikovo-Nagymaros Project, (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p.7.

KHO 22.11.2017 t. 6029 (muu päätös)

KHO 2019:67

KHO 24.10.2017 t. 5324 (muu päätös)

Oposa v. Factoran, Jr. G.R. No. 101083. July 30, 1993.

Internet –lähteet

- Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi. Eduskunta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/CAA_7+2019.aspx (Luettu 12.12.2019)
- Kaivosvastuujärjestelmä: toimintakehys, Kaivosvastuu. <https://www.kaivosvastuu.fi/toiminta-periaatteet/> (Luettu 4.1.2020)
- Keliber Oy:n Syväjärven kaivosaluetta koskevasta ympäristö- ja vesitalousluvasta valitettu. Company Announcement / Press release. 25.3.2019. <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/EAAA8E068E952951/> (Luettu 2.1.2020)
- Keliber Oy:n Syväjärven kaivoslupa lainvoimaiseksi. Company Announcement / Press release. 16.1.2019. <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/56D36C1FBD69CCB7/> (Luettu 2.1.2020)
- Keliberin Syväjärven kaivostoimitus päätökseen. Company Announcement / Press release. 16.1.2019. <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/DB7142EFCCB9FB03/> (Luettu 2.1.2020)
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on myöntänyt Keliber Oy:n Syväjärven louhokselle ympäristö- ja vesitalousluvan, Tiedotteet 2019, Aluehallintovirasto. 20.2.2019. <https://www.avi.fi/web/avi/-/lansi-ja-sisa-suomen-aluehallintovirasto-on-myontanyt-keliber-oy-n-syvajarven-louhokselle-ymparisto-ja-vesitalousluvan-lansi-ja-sisa-suomi> (Luettu 2.1.2020)
- Materiaalitehokkuus, Ympäristö.fi. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ ja_tuotanto/Resurssitehokkuus/Materiaalitehokkuus. (Luettu 3.10.2019)
- Morenia Oy asetettu konkurssiin – konkurssipesä jatkaa yhtiön liiketoimintaa. 8.7.2019. <https://www.morenia.fi/2019/07/morenia-oy-asetettu-konkurssiin-konkurssipesa-jatkaa-yhtion-liiketoimintaa/> (Luettu 2.1.2020)
- Vastuullinen kaivostoiminta, Sitra. <https://www.sitra.fi/aiheet/vastuullinen-kaivostoiminta/> (Luettu 4.1.2020)
- Tieteen termipankki 24.10.2019: Nimitys:biologiset luonnonvarat. (Tarkka osoite: [https://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:biologiset luonnonvarat.](https://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:biologiset_luonnonvarat.))
- Tieteen termipankki 8.10.2019: Oikeustiede:kestävä kehitys. (Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä kehitys.](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä_kehitys.))
- Tieteen termipankki 21.10.2019: Oikeustiede:kestävä käyttö. (Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä käyttö.](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä_käyttö.))
- Tieteen termipankki 21.10.2019: Oikeustiede:kestävän kehityksen periaate. (Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävän kehityksen periaate.](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävän_kehityksen_periaate.))

Tieteen termipankki 23.10.2019: Oikeustiede:luonnonvaraoikeus. (Tarkka osoite: <https://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:luonnonvaraoikeus>.)

Muu aineisto

Älykkäästi luonnon voimin. Kansallinen luonnonvarastrategia. Sitra, 2009.

Kauppila, Päivi, Räisänen, Marja Liisa, Myllyoja, Sari, Metallimalmikaivostoiminnan parhaat ympäristökäytännöt. Suomen ympäristö 29/2011, Edita Prima Oy, Helsinki, 2011. (SY 29/2011)

Kestävän kaivostoiminnan verkoston säännöt ja ohjeet. Kestävän kaivostoiminnan verkosto, Säännöt ja ohjeet v. 2.0, 16.2.2017.

Kestävän kaivostoiminnan verkoston tarkoitus. Kestävän kaivostoiminnan verkosto, 7.10.2014.

Materiaalitehokas toiminta säästää luontoa ja rahaa. Elinkeinoelämän keskusliitto, EK 2008.

TSM 101: A Primer. The Mining Association of Canada, Publication date: April 2019.

LYHENTEET

Biodiversiteettisopimus	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994
KaivosL	Kaivoslaki 621/2011
LSL	Luonnonsuojelulaki 1096/1996
MAL	Maa-aineslaki 555/1981
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VL	Vesilaki 587/2011
Vanha kaivoslaki	Kaivoslaki 503/1965
VnA kaivostoiminnasta	Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta 391/2012
Yhteensovittamislaki	Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta 764/2019
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Suomen maaperässä on paljon kaivosmineraaleja ja tarve näille on myös tunnistettu, kuten myös on tunnistettu kaivostoiminnan hyödylliset vaikutukset yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle. Teknologian ja yhteiskunnan kehittymisen kautta raaka-aineille on jatkuvasti kasvava tarve. Kaivostoiminta tuo monia taloudellisia hyötyjä esimerkiksi erilaisten verotulojen ja työpaikkojen muodossa ja lisäksi on talouden kannalta hyödyllistä, mikäli kaikkia teollisuuden raaka-aineena käytettäviä kaivosmineraaleja ei tarvitse tuoda ulkomailta.

Kaivostoiminnalla on kuitenkin myös useita haitallisia vaikutuksia ympäristöömme. Useat esiintymät sijaitsevat luonnonsuojelullisesti arvokkailla alueilla tai vaikkapa herkkien vesistöjen äärellä. Minne tahansa kaivosta suunnitellaankin, sille löytynee vastustaja. Kaivokset vaativat toiminnalleen suuren maapinta-alan ja erityisesti avolouhoksilla on kiistatta maisemaa muuttava vaikutus. Lisäksi kaivostoiminta on saanut negatiivista julkisuutta erityisesti, kun rikastushiekka-altaiden vuodoista on päässyt vesistöihin myrkyllisiä aineita. Toisaalta harva teollinen toiminta on täysin ongelmaton, päästötöntä ja ympäristölle haitatonta. Kyseessä on erityisesti ristiriitatilanne ympäristönkäytön ja luonnonsuojelun välillä, vaikkakin ristiriitoja löytyy myös suhteessa esimerkiksi muuhun elinkeinotoimintaan ja yleiseen viihtyvyyteen. Kysymyksenä on, miten pystymme harjoittamaan tällaista toimintaa mahdollisimman kestävästi.

Kestävässä kaivosmineraalien käytössä on paljon parantamisen varaa. Esimerkiksi vuonna 2011 louhittiin yli 90 miljoonaa kilotonnia kaivosmineraaleja, joista kaivostoiminnan ylijäämänä käyttämättä jäi noin 41 miljoonaa kilotonnia materiaalia. Näin ollen vain vajaa 50 miljoonaa kilotonnia kaikesta louhitusta materiaalista otettiin käyttöön.¹ Ongelmia kestävästä käytön kannalta aiheuttaa myös kaivosteollisuuden alan syklisyys, jonka vuoksi kovan kysynnän aiheuttamien korkeiden hintojen ajat voivat nopeasti muuttua ylitarjonnan ja romahtaneiden

¹ Kidd 2016, s. 327.

hintojen kaudeksi.² Lisäksi kaivosala erityisen herkkä taloudellisen ja poliittisen ympäristön muutoksille, mikä luo toiminnalle erityisiä lisäriskejä.³

Ihmiset ovat entistä ympäristötietoisempia eikä keskustelu kestävästä kehityksestä ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä ole todennäköisesti jäänyt keneltäkään huomaamatta. Kaivostoiminta on yksi eniten kritiikkiä herättävistä teollisuuden aloista, ja toiminnan ongelmat sekä vastustus ovatkin olleet viime aikoina laajalti uutisotsikoissa. Kaivostoiminta herättää keskustelua ja esimerkiksi kaivoslain kokonaisvaltaista uudistamista vaativa kansalaisaloite ”Kaivoslaki Nyt”⁴ saavutti heinäkuun 2019 aikana 50 000 kannatusilmoituksen rajan ja on tutkielman kirjoittamisaikana valiokuntakäsittelyssä. Kaivoslain muutospaineisiin on kiinnitetty huomiota lainsäätäjän taholta myös oma-aloitteisesti, sillä kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta teetetty laaja selvitys julkaistiin 17.6.2019.⁵ Lisäksi kaivosalan toimijat ovat myös itse heränneet näihin vaatimuksiin, sillä useammat kaivosyhtiöt toimivat nykyisin myös erilaisen yritysvastuuperiaatteidensa mukaisesti ja tuovat aktiivisesti esiin kestävä kehityksen toteutumista toiminnassaan.⁶

Kaivostoiminta ei siis ole ongelmatonta kestävyuden näkökulmasta ja myös Suomen kaivoslain kehittämiseksi on tarvetta. Tarve on edellä kuvatulla tavalla tunnistettu niin kansalaisten, viranomaisten kuin kaivosalan toimijoiden itsensäkin taholta. Näin kestäväan kehitykseen ja luonnonvarojen kestäväan käyttöön liittyvien kysymysten pinnalla ollessa, myös kaivosmineraalien kestäväan käytön tutkiminen voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkielman varsinaisena tutkimuskysymyksenä on, miten luonnonvarojen kestäväan käytön periaate on otettu huomioon kaivoslain mukaisten malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksissä ja esteissä sekä lupaharkinnassa. Tähän vastatakseen on ensinnäkin selven-

² Christmann ym. 2007, s. 89.

³ Christmann ym. 2007, s. 89.

⁴ KAA 7/2019 vp, Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

⁵ Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2019

⁶ Christmann ym. 2007, s. 89.

nettävä, mitä luonnonvarojen kestäväällä käytöllä tarkoitetaan, erityisesti kun kyse on kaivosmineraaleista, jotka lukeutuvat uusiutumattomien luonnonvarojen joukkoon. Lisäksi on tutkittava, miten kestävän käytön periaate näkyy kaivoslain sääntelyn taustalla sekä lupaviranomaisen suorittamassa lupaharkinnassa ja kaivoslain soveltamisessa. Lopuksi tutkitaan tiiviisti sitä, millaisia kestävän käytön periaatteen mukaisia tai muita muutoksia kaivoslainsäädäntöön tai muuhun kaivostoiminnan ohjaukseen tulisi tehdä, jotta kaivostoimintaa voitaisiin kehittää kestävämmäksi.

Ympäristöoikeuden periaatteiden joukko on laaja ja monitasoinen, minkä vuoksi tutkielmassa keskitytään käsittelemään näistä yhtä – luonnonvarojen kestävän käytön periaatetta. Luonnonvarojen käsite kattaa kuitenkin kaikki luonnonvarat uusiutuvista metsistä soiden ja jokien kautta uusiutumattomiin kaivosmineraaleihin, jolloin näin yleispiirteinen käsittely olisi tutkielman laajuuteen nähden liian laajaa. Tämän vuoksi tutkielmassa keskitytään käsittelemään luonnonvarojen kestävän käytön periaatetta uusiutumattomien luonnonvarojen, ja tarkemmin kaivosmineraalien, kannalta. Edellä käsitellyllä tavalla kestävän käytön periaatteen taustan ja merkityksen ymmärtämiseksi otetaan kuitenkin katsaus luonnonvaraoikeuteen sekä ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisten periaatteiden joukkoon kokonaisuutena.

Tutkielman aihetta käsitellään pääasiassa voimassa olevan kaivoslain (621/2011, ”KaivosL”) kannalta, ottaen tarvittavin osin vertailukohtana huomioon myös kumotun vanhan kaivoslain (503/1965, ”vanha kaivoslaki”) säännökset. Kaivostoimintaa säännellään useamman lain nojalla. Tutkielmassa on kuitenkin lähtökohtaisesti rajattu pois muiden lakien kaivostoimintaa koskevan sääntelyn tarkastelu ja näihin on vain viitattu niissä kohdin, kuin se on asian ymmärtämiseksi katsottu tarpeelliseksi tai välttämättömäksi. Kaivoslain käsittelyn osalta tutkielmassa keskitytään aiheen käsittelyyn nimenomaan Suomessa ja Suomen lainsäädännön pohjalta, mutta ottaen huomioon riittävässä määrin myös Suomea koskeva EU -sääntely ja kansainväliset sopimukset. On syytä huomata, että periaatekeskustelussa on kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös kansainvälinen aineisto, kuten kansainvälisten tutkijoiden kirjoitukset sekä kansainväliset sopimukset ja julistukset.

Kaivostoimintaan itsessään kuuluu paljon erilaisia vaiheita aina malminetsinnästä itse kaivoksen perustamiseen ja kaivostoimintaan sekä kaivostoiminnan lopettamisen jälkeisiin toimenpiteisiin. Tämän vuoksi on tutkielman sivumäärän puitteissa syytä rajata käsittely yhteen relevanttiin vaiheeseen, jollaiseksi tässä tutkielmassa on valittu malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntäminen, ja tarkastelun kohteina ovat erityisesti lupien myöntämisen edellytykset ja esteet

sekä lupaharkinta. Malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytykset ja esteet sekä lupaharkinta ovat monin paikoin samanlaisia. Malminetsintä on myös kaivostoimintaa välittömästi edeltävää, ympäristöön monin paikoin mutta pienemmällä mittapuulla vaikuttavaa toimintaa. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista ottaa myös malminetsintä lupa mukaan tarkasteluun. Sen sijaan kaivoslain mukainen kullanhuuhtontalupa on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle.

Huomautettakoon vielä, että kestävän käytön ja tähän läheisessä yhteydessä olevaa kestävän kehityksen periaatetta tarkastellaan tutkielmassa erityisesti taloudellisesta ja ympäristöllisestä näkökulmasta, jolloin periaatteiden sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus vain huomioidaan. Tämä tarkoittaa Suomen kaivoslainsäädännön osalta sitä, että esimerkiksi saamelaisia ja poronhoitoa sekä muita enemmän sosiaalisia ja kulttuurisia kuin ympäristöllisiä ja taloudellisia vaikutuksia, koskevat erityissäännökset jäävät tämän tutkielman tarkastelun ulkopuolelle. Tämä lähtökohta ja rajaus on katsottu tutkielman näkökulman ja kiinnostavuuden kannalta mielekkäimmäksi.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto

Edellä esitetyn tutkimuskysymyksen asetteluun vuoksi tutkielmassa ei ole voitu käyttää ainoastaan yhtä menetelmää. Metodinen avoimuus ja pluralismi ovat yhä yleisempiä oikeustieteellisessä tutkimuksessa, ja ympäristöoikeus on yksi oikeudenaloista, joissa tämä on erityisen tavallista.⁷ Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa metodiselle pluralismille on tunnusomaista erilaisten menetelmien, lähestymistapojen, näkökulmien ja aineistojen yhdisteleminen.⁸ Erilaisten tutkimuksellisten lähestymistapojen ja näkökulmien rohkean yhdistelemisen valmiutta puolestaan kutsutaan käsitteellä metodinen avoimuus.⁹

⁷ Määttä 2015, s. 2. Katso metodisen pluralismin normalisoitumisesta oikeustieteessä myös esim. Ervasti 2011, s. 84–85, 117 ja Hirvonen 2011, s. 9, 55–57.

⁸ Määttä 2015, s. 2. Katso tämän osalta myös Määttän viittaamat teokset: Similä 2007, s. 409–411, Fisher ym. 2009, s. 217, 226–228, 231–239, 243–250 ja 417–418 sekä Kokko 2014.

⁹ Määttä 2015, s. 2.

Tutkielma on tutkimusmetodiltaan pääasiassa lainopillinen ja hyödyntää erityisesti teoreettisen lainopin menetelmää.¹⁰ Sen tarkoituksena on selventää ja systematisoida voimassa olevaa malminetsintäluvan ja kaivosluvan lupaharkintaan liittyvää normatiivista aineistoa sekä ympäristöoikeudellisia periaatteita, erityisesti luonnonvarojen kestävän käytön periaatetta sääntelyn taustalla. Erityisesti kestävän käytön periaatetta käsittelevän pääluvun osalta tutkielma sijoittuu kuitenkin myös vahvasti yleisiä oppeja kehittävän teoreettisen ympäristöoikeuden tutkimuksen piiriin.¹¹

Lähdeaineistona käytetään sekä kotimaista, että ulkomaista oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita sekä asiaan liittyvää lainsäädäntö- ja lainvalmisteluaineistoa. Koska kaivoslakia ja erityisesti kestävää kaivostoimintaa koskevaa kirjallisuutta on niukanlaisesti, on tutkielman kannalta tärkeiksi lähteiksi noussut eri viranomaisten ja ministeriöiden työryhmien mietintöjä, raportteja, selvityksiä ja ohjeistuksia sekä EU -tasoista ja kansainvälistä sääntely- ja sopimusaineistoa. Lisäksi kestävän käytön periaatteen huomioimista kaivoshankkeiden suunnittelussa ja kaivoslupamenettelyissä pyritään selventämään kaivosviranomaisen päätösten sekä oikeuskäytännön kautta siinä vähässä määrin kuin aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä on saatavilla. Lisäksi erilaisilla kaivostoimintaa koskevilla internetlähteillä, toimintaohjelmilla ja vapaaehtoiseen kaivosvastuujärjestelmään liittyvillä aineistoilla on oma tärkeä roolinsa tutkielmassa.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma on rakennettu tutkimuksellisten päälukujen osalta kaksitasoiseksi. Ensimmäisessä tutkimuksellisessa pääluvussa käsitellään ensin kestävän käytön periaatetta ja systematisoidaan sitä suhteessa ympäristöoikeudelliseen periaateperheeseen. Seuraavassa pääluvussa tarkastellaan, miten kestävän käytön periaate näkyy kaivoslain sekä erityisesti malminetsintäluvan ja kaivosluvan lupaharkintaa koskevan sääntelyn taustalla sekä lupaviranomaisen päätöksentekoa

¹⁰ Katso lainopillisen tutkimuksen kuvauksesta ja määrittelystä tarkemmin esim. Aarnio 1988 sekä Kokko 2016, s. 31–37.

¹¹ Määtän (2015, s. 28 – 29) mukaan yleisiä oppeja, kuten ympäristöoikeudellisia oikeusperiaatteita voidaan tutkia ”(1) analysoimalla yleisten oppien oikeudellisia tehtäviä ja (2) täsmentämällä oikeustieteen oikeudellista roolia verrattuna muihin oikeudellisiin toimijoihin (lainsäätäjät ja lainsoveltajat). Määttä määrittelee yleisiä oppeja kehittävän teoreettisen ympäristöoikeuden tehtäväksi ”sellaisen oikeutta koskevan ymmärryksen ja oikeudellisessa viestinnässä käytettävän käsitteistön tuottaminen, jota muut oikeudelliset valtakeskukset (lainsäätäjät ja lainsoveltajat) eivät tuota.”

ohjaavana periaatteena. Lisäksi tämän pääluvun lopussa käsitellään kestävämmän kaivostoiminnan tulevaisuudennäkymiä sekä kaivoslainsäädännön muutostarpeita kestävyysnäkökulmasta.

Vaikka tutkielmassa keskitytään käsittelemään kestävän käytön periaatetta, on aiheen ymmärtämiseksi tarkoituksenmukaista selventää lyhyesti myös luonnonvarojen ja luonnonvaraoikeuden määritelmiä sekä ympäristöoikeudellisten ja luonnonvaraoikeudellisten periaatteiden joukkoa kokonaisuudessaan. Ensimmäisessä tutkimuksellisessa pääluvussa käsitellään, miten kestävän käytön periaate tässä periaatteiden joukossa sijoittuu ja mikä on sen yhteys muihin periaatteisiin. Kestävän käytön periaatteella on läheinen yhteys erityisesti kestävän kehityksen periaatteeseen, minkä vuoksi tätä periaatetta käsitellään myös hieman laajemmin. Lisäksi tarkastellaan esimerkiksi, minkälainen tehtävä näillä periaatteilla on yleisesti luonnonvaraoikeuden kentällä. Taustoituksen jälkeen syvennyttään kestävän kehityksen ja kestävän käytön periaatteisiin, keskittyen erityisesti niiden merkitykseen kaivosmineraalien yhteydessä puhuttaessa. Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niihin ei voida suoraan soveltaa kestävän käytön periaatteen perusidea, jonka mukaan luonnonvaroja saadaan käyttää vain niiden uusiutumiskyvyn rajoissa. Esimerkiksi kaivoslaissa puhutaan varsinaisesti luonnonvarojen säästävästä käytöstä, jonka mukaan luonnonvaroja ei saa käyttää tuhlaten ja esimerkiksi louhittavien esiintymien tulee olla hyödyntämiskelpoisia.¹² Kestävän käytön periaate kaivostoiminnassa voidaan myös yhdistää esimerkiksi resurssi-/materiaalitehokkuuteen tai kaivosalueen mahdollisen tulevan käytön turvaamiseen.

Seuraavaksi tutkielmassa käsitellään sitä, miten luonnonvarojen kestävän käytön periaate on otettu huomioon kaivoslaissa ja erityisesti malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen perusteena – vai onko lainkaan. Kaivoslaissa tunnistetaan kaivosmineraalien säästävä käyttö ja tuhlailemattomuus. Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on myös esiintymän hyödyntämiskelpoisuus. Tutkittavaksi nousee, millä tavalla kaivoslain malminetsintäluvalle ja kaivosluvalle asettamat edellytykset ja säännökset lupamääräyksistä ovat yhteydessä kestävän käytön periaatteen kanssa ja miten periaate näissä tosiasiallisesti toteutuu. Lisäksi tarkastellaan, onko lupaviranomainen puolestaan ottanut kestävän käytön periaatetta huomioon lupapäätöksiä teh-

¹² Katso esim KaivosL 1, 18 ja 47 §.

dessään. Tämän tarkastelun yhteydessä on nostettu esille vielä mielenkiintoinen ja ajankohtainen teema kaivoslain mahdollisista muutostarpeista kestävän käytön periaatteen ja kestävän kehityksen näkökulmasta, sekä yleisesti kestävämmän kaivostoiminnan tulevaisuudennäkymistä. Näitä teemoja käsitellään erityisesti vuoden 2019 aikana julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta teettämän selvityksen ja kaivoslain uudistamista koskevan kansalaisaloitteen kautta.

2 LUONNONVAROJEN KESTÄVÄN KÄYTÖN PERIAATE KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN YMPÄRISTÖOIKEUDEN PERIAATTEENA

2.1 *Luonnonvarat ja luonnonvaraoikeus*

Tässä tutkielmassa tarkastellaan luonnonvarojen kestävästä käytöstä periaatetta ja sen asemaa kaivosmineraalien hyödyntämistä ohjaavana periaatteena. Ennen varsinaisen periaatteen tarkastelua on kuitenkin hyödyllistä käsitellä tiiviisti, mitä luonnonvaroilla tarkoitetaan, miten niitä luokitellaan ja sitä, mikä on luonnonvaraoikeuden asema kansallisessa ja kansainvälisessä ympäristöoikeudessa.

Luonnonvarojen käsitteelle ei ole yhtä tarkkarajaista määritelmää. Yhden määritelmän mukaan luonnonvarat ovat luonnosta peräisin olevia esiintymiä, joita ihmiset voivat käyttää hyväkseen raaka-aineena tai energiana.¹³ Toisen luonnehdinnan mukaan luonnonvarat ovat luonnosta peräisin olevaa luonnontilaista materiaalia, kuten mineraaleja, puuta tai vettä, jolla on myös taloudellinen merkitys.¹⁴ Luonnonvaroja on siis erilaisia, jolloin myös niitä kaikkia koskevat erilaiset yhteiskunnalliset kysymykset.

Luonnonvarat on vakiintuneesti ryhmitelty uusiutuviin ja uusiutumattomiin luonnonvaroihin. Näistä ensimmäisiin kuuluvat esimerkiksi metsät, vesi ja eläimistö, eli sellaiset luonnonvarat, jotka uusiutuvat uudelleen hyödynnettäväksi verrattain lyhyen ajan kuluttua niiden käyttämisestä. Jälkimmäisiin lukeutuvat muun muassa maan mineraalit ja malmit, maa-ainekset kuten sora ja kiviaines sekä fossiiliset polttoaineet. Nimensä mukaisesti ne eivät uusiudu, vaan hyödyntämisen jälkeen ovat joko lopullisesti käytettyjä tai uusiutuvat vasta erittäin pitkän ajan kuluessa.¹⁵ Lisäksi luonnonvaroiksi on luokiteltu myös ehtymättömät luonnonvarat, joihin luetaan esimerkiksi tuuli ja auringon säteily. Näiden luonnonvarojen riittävyys ei ole riippuvainen niiden käytöstä. Tässä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena olevat kaivosmineraalit ovat siis uusiutumattomia luonnonvaroja, joita on rajallinen määrä. Ne voidaan louhia kallioperästä vain kerran, minkä jälkeen ne eivät sinne enää palaudu. Keskeinen yhteiskunnallinen kysymys onkin

¹³ Kuusiniemi 2013, s. 665.

¹⁴ Similä 2016, s. 45.

¹⁵ Kuusiniemi 2013, s. 665.

kaivosmineraalien osalta niiden riittävyys, niiden tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvien ympäristövaikutuksien lisäksi.¹⁶

Luonnonvarojen hyödyntämisen ohjaus on merkittävä poliittinen kysymys sekä kansallisesti että kansainvälisesti erityisesti sen taloudellisen merkityksen johdosta. Luonnonvarojen hyödyntämisen ohjauksen kansainvälinen näkökulma on erityisen merkittävä taloudellisesti, sillä globalisaatio on avannut myös luonnonvaroille mittavat kansainväliset markkinat. Globalisaation vuoksi niin kutsutut kansalliset ongelmat eivät ole enää puhtaasti kansallisia, minkä vuoksi luonnonvarojen kestävä hallinnan turvaamiseksi tarvitaan yhdistelmä kansallista lainsäädäntöä sekä tehokasta kansainvälistä sääntelyä. Kansainvälisellä sääntelyllä voidaan esimerkiksi ohjata valtioita käyttämään luonnonvarojen hyödyntämisessä kestävämpiä prosesseja.¹⁷

Yksi luonnonvarojen käyttöön liittyvistä ongelmista kansainvälisestä näkökulmasta on yhteydessä hyötyjen, varallisuuden ja kehityksen epätasaiseen jakautumiseen kehittyneiden valtioiden sekä kehitysmaiden ja kehittyvien maiden välillä.¹⁸ Koska tässä tutkielmassa keskitytään käsittelemään luonnonvarojen kestävä käyttöä Suomessa ja Suomen lainsäädännön näkökulmasta, ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä syvemmin problematiikkaa luonnonvarojen käytön yhteydestä tähän varallisuuden epätasapainoiseen jakautumiseen ja vastakkainasetteluun ”rikkaan pohjoisen” ja ”kehittyvän etelän” välillä. Tämä ongelma on kuitenkin hyödyllistä tiedostaa luonnonvarojen käytöstä kansainvälisestä näkökulmasta puhuttaessa, sillä se on ollut erityisen merkityksellinen lähtökohta kaivosmineraaleja koskevan kansainvälisen sääntelyn luomisessa.

Kansainvälisestä näkökulmasta kaivosmineraalit ovat siitä erityinen luonnonvarojen ryhmä, että itse kaivosmineraalien suojele ei ole ollut perinteisesti merkittävässä asemassa oikeudellisesti, toisin kuin muiden luonnonvarojen yhteydessä, missä painotus on näiden luonnonvarojen suojelelussa ja kestävässä käytössä.¹⁹ Kaivosmineraaleihin liittyvät oikeudelliset huolenaiheet ovat keskittyneet lähinnä kaivostoiminnan ja louhitun materiaalin prosessoimisen aiheuttamiin ympäristövaikutuksiin.²⁰ Vaikka nimenomaisesti kaivostoimintaa koskien ei ole olemassa varsinaista kansainvälistä lainsäädäntöä, koskevat myös sitä kansainvälisen ympäristöoikeuden

¹⁶ Similä 2016, s. 45.

¹⁷ Blanco – Razzaque 2011, s. 1–2.

¹⁸ Blanco – Razzaque 2011, s. 33.

¹⁹ Kidd 2016, s. 327.

²⁰ Kidd 2016, s. 327.

säännökset ja useilla kansainvälisillä sopimuksilla on myös vaikutusta kaivostoimintaan monilla tavoin, mutta erityisesti toiminnan ylikansallisten vaikutusten osalta.²¹ Lisäksi yhä useammat kaivosyhtiöt toimivat erilaisten yritysvastuuperiaatteidensa mukaisesti ja tuovat aktiivisesti esiin kestävän kehityksen toteutumista toiminnassaan.²²

Kaivosalaa koskevaa kansainvälistä *soft law* -sääntelyä on löydettävissä jokseenkin paljon. Esimerkiksi ”International Council on Mining and Metals” perustettiin vuonna 2001 parantamaan kestävän kehityksen mukaista toimintaa kaivos- ja metallialalla. Tämä oli jatkoa ”the Mining, Minerals and Sustainable Development” -projektille, joka tunnisti alan potentiaalain yhteiskunnassa, kiinnitti huomiota sen perustavanlaatuisiin haasteisiin ja julkaisi agendan muutoksen aikaansaamiseksi. Lisäksi ”Berlin II Guidelines for Mining and Sustainable Development” on esimerkki erityisesti kaivostoimintaan liittyvästä kansainvälisestä ei-sitovasta sääntelystä. Muutkin sopimukset ja julistukset, jotka eivät suoraan koske kaivostoimintaa, sisältävät kuitenkin selkeästi kaivostoimintaan sovellettavaa aineistoa. Tällaisia ovat esimerkiksi Tukholman ja Rion julistukset, sekä Rion julistuksen pohjalta tehty biodiversiteettisopimus. Lisäksi ”Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development” sisälsi luvun, jossa korostettiin kaivostoiminnan etuja ja negatiivisia vaikutuksia. Vuoden 2012 Rio+20 konferenssissa myös esiteltiin dokumentti ”The Future We Want”, joka sisälsi lyhyen osuuden liittyen kaivostoimintaan. Näistä useista *soft law* -dokumenteista on nähtävissä, että vapaaehtoinen sitoutuminen kestävän kehityksen mukaiseen toimintaan on ollut jo pidemmän aikaa trendi myös kaivosalalla. Vaikka kansainvälisesti on tunnistettu mineraalien kestävään käyttöön liittyviä ongelmia, ei tämä ole kuitenkaan riittävää kaivostoiminnan kestävyuden turvaamiseksi globaalisti, sillä monet alan toimijat päätyvät olemaan huomioimatta näitä normeja. Tämän vuoksi vahvalla kansallisella lainsäädännöllä, jolla pyritään minimoimaan toiminnan negatiivisia vaikutuksia, on edelleen tärkeä asemansa.²³

Suomen lainsäädännön osalta luonnonvarojen käytön ohjausta koskevan sääntelyn painopiste on ennakkovalvonnassa, johon kuuluvat erilaiset yleisiä ja yksityisiä etuja turvaavat lupajärjestelmät. Kaivostoimintaa varten tarvitaan ainakin KaivosL:n mukainen kaivoslupa ja ympäristönsuojelulain (527/2014, ”YSL”) mukainen ympäristölupa sekä usein myös vesilain (587/2011, ”VL”) mukainen vesilupa. Lupajärjestelmien lisäksi luonnonvarojen hyödyntämistä kontrolloidaan muun muassa maankäytön suunnittelun sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kautta.²⁴ Eri luonnonvaroja koskevat erilaiset, osin myös arvostusperusteiset, tavoitteet, mutta yleisesti luonnonvarojen käyttöä koskevan ympäristöllisen ohjauksen perimmäisten tavoitteiden joukkoon voidaan lukea muun muassa luontoympäristön ja luonnonvarojen suojele-

²¹ Kidd 2016, s. 327, 334. Voidaan kuitenkin huomioida, että Suomessa tapahtuvalla kaivostoiminnalla ei useinkaan ole merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia, jolloin tällaisilla säännöksillä ainakin kaivosmineraalien kestävä käyttöä koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa voidaan katsoa olevan vain vähän merkitystä.

²² Christmann ym. 2007, s. 89.

²³ Kidd 2016, s. 346–348.

²⁴ Hollo 2009, s. 286.

sekä säästävää käyttöä.²⁵ Tämä näkyy kaivosmineraalien osalta heti KaivosL:n 1 §:n tavoitesääntönsä, jonka mukaisesti lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ekologisesti kestäväällä tavalla ja ottaen huomioon erityisesti toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävää käyttöä.

Siitä, onko luonnonvaroja koskeva sääntely vakiintunut omaksi systemaattiseksi oikeudenalaksi, eli luonnonvaraoikeudeksi, ei ole yhtenevää ja selkeää näkemystä.²⁶ Tähän keskusteluun luonnonvaraoikeuden eriyttämisestä omaksi oikeudenalaksi ei myöskään ole tarkoituksenmukaista syventyä tässä tutkielmassa tarkemmin. Käsitettä luonnonvaraoikeus käytetään kuitenkin yleisesti puhuttaessa luonnonvaroja ja niiden hyödyntämistä koskevasta sääntelystä.²⁷ Hollon mukaan luonnonvaroja koskeva sääntely voidaan jakaa laajassa merkityksessä luonnonvarojen eristämistä suojelukohteina koskevaan luonnonsuojeluoikeuteen sekä sääntelyyn luonnonvarojen käytöstä, joista jälkimmäisellä tarkoitetaan luonnonvaraoikeutta suppeassa merkityksessä.²⁸ Hollo nostaa osaltaan luonnonvaraoikeuden koskemaan myös luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvää rakentamista, käyttäen esimerkkeinä teitä ja kaivoksia.²⁹ Lisäksi on hyvä huomioda, että luonnonvarojen käytön sääntelystä ei voida tehokkaasti erottaa sen yhteyttä luonnonsuojeluun, johon liittyy myös niin ikään säästävän käytön käsite, tai maankäytön suunnitteluun, jossa yhdistyvät käytön taloudellisuus ja soveltuvuus muuhun maankäyttöön.³⁰

²⁵ Hollo 2009, s. 287.

²⁶ Similä 2016, s. 51. Saman teoksen sivulla 65 Similä analysoi luonnonvaraoikeuden käsitettä seuraavasti: ”Sen sijaan, että puhutaan luonnonvaraoikeudesta ympäristöoikeuden jossain määrin itsenäisenä osa-alueena, on perustellumpaa puhua luonnonvaranäkökulmasta ympäristöoikeuteen. Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen tarkoittaa koko ympäristöoikeutta luonnonvarojen hallinnan näkökulmasta kattaen sekä luonnonvarasääntelyn perinteiset yhteiskunnalliset tehtävät kuin modernin ympäristöoikeuden kehityksen tuomat tehtävät mukaan lukien resurssitehokkuuden.”

²⁷ Katso esimerkiksi Kuusiniemi 2013, s. 665–669, jakso ”Luonnonvaraoikeudesta” ja Hollo 2009, s. 235: ”Luonnonvaraoikeus käsittää luonnonvarojen, niin elollisten kuin uusiutumattomien oikeudellisen aseman määrittämisen. Sääntely jakautuu laajassa merkityksessä luonnonvarojen eristämisen suojelukohteina koskevaan luonnonsuojeluoikeuteen ja luonnonvarojen käyttöä sääntelevään sääntelyyn, jota kutsutaan luonnonvaraoikeudeksi suppeassa merkityksessä.”

²⁸ Hollo 2009, s. 235.

²⁹ Hollo 2009, s. 90.

³⁰ Hollo 2009, s. 281.

Tässä tutkielmassa luonnonvaraoikeudesta puhutaan Hollon määrittelemässä suppeassa merkityksessä, sisällyttäen siihen kuitenkin luonnonvarojen hyödyntämistä koskevan sääntelyn lisäksi siihen liittyvän rakentamisen. Tämä tulee ottaa erityisesti huomioon puhuttaessa kaivosmineraalien hyödyntämisestä, sillä kaivosmineraalien hyödyntämisen vaikutukset eivät liity ainoastaan siihen, että mineraalit otetaan maaperästä käyttöön, vaan lisäksi kaivostoiminta tarvitsee laajoja alueita itse louhosta, sekä jätealueita ja rakennelmia varten. Näillä puolestaan voi olla muitakin ympäristövaikutuksia, kuten esimerkiksi vaikutus luonnon monimuotoisuuteen.

2.1.1 Luonnonvarasuvereniteetti

Luonnonvarat voidaan nähdä globalisaation kantavana voimana. Luonnonvarojen tehokas hyödyntäminen mahdollistaa taloudellista kasvua, mutta luonnonvarat ovat olleet myös useiden globaalien ongelmien taustalla, tai jopa perimmäinen syy. Nykypäivänä suhde luonnonvarojen käytön ja käytön sääntelyn sekä globalisaation välillä rakentuukin kompleksisten oikeudellisten periaatteiden, kuten luonnonvarasuvereniteetin sekä yhteisen, mutta eriytyneen vastuun ympärille.³¹

Kansainvälisestä näkökulmasta luonnonvarat kuuluvat sen valtion suvereniteettiin, minkä alueella ne sijaitsevat. Tämä tarkoittaa siis sitä, että lähtökohtaisesti valtioilla on itsenäinen ja ehdoton oikeus päättää alueellaan sijaitsevien luonnonvarojen käytöstä. Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa luonnonvarojen käyttöä ja kestävän kehityksen periaatetta on tarkasteltu laajalti suhteessa valtion oikeuteen hyödyntää alueellaan sijaitsevia luonnonvaroja.³² Tämä on perusteltua, sillä oikeus hyödyntää luonnonvaroja on olennainen osa valtioiden suvereniteettia, jota on pidetty jopa kansainvälisen oikeuden tärkeimpänä periaatteena.³³

³¹ Blanco – Razzaque 2012, s. 2.

³² Barral 2016, s. 3–4 ja 15–17. Rion julistuksen lisäksi esimerkiksi Tukholman julistuksessa peräänkuulutetaan maailman luonnonvarojen turvaamista nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi. (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972, Principle 5: “The non-renewable resources of the earth must be employed in such way as to guard against the danger of their future exhaustion and to ensure that benefits from such employment are shared by all mankind.”)

³³ Bosselmann 2017, s. 67.

Valtiot voivat itse asettaa, ja ovat asettaneetkin, rajoituksia tälle suvereniteetille käyttäen luonnonvarojaan erilaisten kansainvälisten julistusten kautta ja sitoutumalla kansainvälisten instituutioiden säännöksiin.³⁴ Valtioiden suvereniteettia luonnonvaroistaan ei oikeastaan enää voidakaan katsoa ehdottomaksi, sillä sitä rajoittavat kansainväliset sopimukset ja instituutiot, jotka heijastavat maailmanlaajuisia huolia ympäristömme tilasta.³⁵ Esimerkiksi vuoden 1972 Tukholman julistuksen³⁶ 21 periaatteessa sekä Rion julistuksen³⁷ 2 periaatteessa on luonnonvarasuvereniteetille asetettu rajoituksia luonnonvarojen käytön ylikansallisten vaikutusten osalta.³⁸ Molemmissa mainituissa periaatteissa todetaan, että valtioilla on loukkaamaton oikeus hyödyntää alueellaan sijaitsevia luonnonvarojaan oman ympäristöpolitiikkansa mukaisesti, mutta myös velvollisuus taata, ettei niiden lainsäädäntövallan piiriin kuuluva toiminta aiheuta vahinkoa ympäristölle muissa valtioissa tai kansallisen toimivallan ulkopuolisilla alueilla. Kansainvälisestä näkökulmasta luonnonvarasuvereniteetin rajoittaminen perustuukin vahvasti siihen, että toiminnan ylikansallisilla vaikutuksilla ei loukata toisten valtioiden suvereniteettia.

Lähtökohtaisesti valtiot ovat olleet kuitenkin – erityisesti poliittisten ja taloudellisten syiden vuoksi – varauksellisia luopumaan suvereniteetistaan käyttäen luonnonvarojaan ja tämän vuoksi pidemmälle menevä globaali luonnonvaroja koskeva sääntely onkin vähäistä. Oikeastaan kansainvälisen ympäristön suojelemiseksi ei ole edes olemassa sitovaa sopimusta, vaan ympäristönsuojelu on kansainvälisesti periaatteiden ja ei-sitovien julistusten varassa, lukuun ottamatta joitakin erityisiä ongelmia, kuten ilmastonmuutosta ja biodiversiteettiä, koskevaa sääntelyä.³⁹ Kuitenkin kirjallisuudessa on katsottu, että olisi erityisen tärkeää globaalista näkökulmasta, että

³⁴ Razzaque 2012, s. 82.

³⁵ Razzaque 2012, s. 87. Katso myös Razzaquen viittaamaa keskustelua suvereniteetista esim. seuraavissa teoksissa: Kiss – Shelton 2004, Brown Weiss 1993, s. 675–710 ja Bosselmann 2017, s. 145–174.

³⁶ Yhdistyneiden kansakuntien julistus ihmisen ympäristöstä. Hyväksytty: YK:n ympäristökonferenssi, Tukholma 5.–16.6.1972.

³⁷ Ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus. Julkaistu: UNCED. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi, Rio de Janeiro 3.–14.6.1992. Ympäristöministeriö ja Ulkoasiainministeriö, 1993. Hyväksytty: Rio de Janeiro 3.–14.6.1992. Rion julistuksen lisäksi Rion konferenssissa hyväksyttiin ”Agenda 21” ja metsien käyttöä, suojelua ja kestävä kehitystä koskevat periaatteet, joiden lisäksi konferenssissa allekirjoitettiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, eli Biodiversiteettisopimus, sekä ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus. Katso tästä myös esim. Kuokkanen – Parkkari 2004, s. 13–15.

³⁸ Bosselmann 2017, s. 36.

³⁹ Bosselmann 2017, s.67.

valtiot hylkäisivät vain kansallista hyötyä tavoittelevan suhtautumisen luonnonvarojen hallintaan ja ottaisivat paremmin huomioon kansainvälisen näkökulman luonnonvarojen käyttöön ja käytön vaikutuksiin.⁴⁰

Erityisesti Klaus Bosselmann on kritisoinut kansainvälisen ympäristöoikeuden kehittymättömyyttä verrattuna muihin kansainvälisen oikeuden osa-alueisiin, jotka yhdessä vaikuttavat kestävä kehityksen aatteen menestykseen. Sitovan kansainvälisen ympäristönsuojelua koskevan sopimuksen puuttuessa globaalien ympäristömme suojelu on ei-sitovien säädösten, valtioiden käytäntöjen, tuomioistuinten päätösten ja niin ikään maalaisjärjen varassa. Kansainvälisen ympäristöoikeuden puutteellisuus on yksi tärkeä syy sille, miksi ainakaan vielä ei ole olemassa koherenttia kansainvälistä kestävä kehitystä koskevaa oikeutta.⁴¹

Valtioiden suoran luonnonvarasuvereniteetin lisäksi toinen kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa pohdittu kysymys on tasapaino valtion suvereniteetin ja luonnonvarojen omistusoikeuden välillä. Kansallisella tasolla onkin usein kysymys siitä, kenellä on omistusoikeus luonnonvaroihin. Usein tilanne on järjestetty niin, että vaikka luonnonvarat olisivat, ja usein ovatkin, yksityisen henkilön tai yhteisön omistuksessa, valtiolla on kuitenkin oikeus säännellä sitä, miten näitä luonnonvaroja saadaan käyttää.⁴² Näin tilanne on järjestetty myös Suomessa.

Luonnonvarasuvereniteetti on oikeudellinen käsite, jolla on kuitenkin läheinen yhteys suvereniteetin poliittisiin ja taloudellisiin ulottuvuuksiin. Luonnonvarasuvereniteettiin kuuluu eksklusiivinen oikeus käyttää, hallita ja hyödyntää valtion alueelta löytyviä luonnonvaroja.⁴³ Valtiolla on kuitenkin vastuu olla aiheuttamatta luonnonvarojensa käytöllä haittaa toiselle valtiolle. Tämän yleisen velvoitteen lisäksi luonnonvarojen käytön hallintaa sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla ohjaavat useat periaatteet, kuten kestävä kehitys, kestävä käyttö ja varovaisuusperiaate.⁴⁴ Valtiolla voidaankin nähdä rooli luonnonvarojen suvereenin hyödyntäjän lisäksi luonnonvarojen suojelijana nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi.⁴⁵ Yhteys taloudelliseen ja poliittiseen näkökulmaan havaitaan myös siinä, että kansallisesti kestävä kehityksen agendan ajamisen taustalla on oikeastaan katsottu olevan ulkoiset markkinavoimat. Kestävyyden

⁴⁰ Blanco – Razzaque 2011, s. 66–67.

⁴¹ Bosselmann 2017, s.67.

⁴² Razzaque 2012, s. 89.

⁴³ Razzaque 2012, s. 83.

⁴⁴ Blanco – Razzaque 2011, s. 92.

⁴⁵ Razzaque 2012, s. 84.

ajatuksen ja luonnonvarojen hyödyntämisen välisen konfliktin aiheuttaakin usein epätasapaino valtion roolin, markkinoiden sekä yksityisten toimijoiden välillä. Tässä onkin tärkeää, että kestävyuden ajatus ohjaisi markkinoita eikä toisinpäin.⁴⁶

Vaikka luonnonvarasuvereniteettia koskevat säännökset on alun perin perustettu turvaamaan kehittyviä maita kehittyneiden maiden riistolta, asia on relevantti myös nykypäivän kehityksessä Suomessa. Suomessakin nimittäin suuri osa kaivosluvista ja malminetsintäluvista on suurilla monikansallisilla yrityksillä ja sijoittajilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö on sillä tasolla, että pystytään turvaamaan luonnonvarojen kestävä käyttö ja pitämään myös luonnonvarojen käytöstä aiheutuvia hyötyjä Suomessa. Tällöin kestävä käytön periaatteen mukaisesti myös uusiutumattomista luonnonvaroista saatava tuotto saadaan hyödyttämään myös tulevia sukupolvia.

2.2 Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset periaatteet

Oikeusperiaatteet kuuluvat keskeisesti osaksi ympäristöoikeutta. Esimerkiksi *Leila Suvantola* on väitöskirjassaan pohtinut kiinnostuksen periaatteisiin ympäristöoikeudessa olevan ymmärrettävää, sillä ”ympäristöoikeus on luonteeltaan tavoitteellista, ja nämä tavoitteet usein ilmaistaan periaatteena tai niiden avulla”⁴⁷. Periaatteilla ja yhteiskunnallisen tavoitteen ilmaisemisella voidaankin katsoa olevan erottamaton yhteys.⁴⁸ Tässä alaluvussa tarkastellaan periaatteiden asemaa oikeustieteessä yleisesti, jonka jälkeen omissa alajaksoissa käsitellään ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisten periaatteiden jaottelua sekä niiden erilaisia tehtäviä tarpeellisessa määrin alustuksena jäljempänä käsiteltävien kestävä kehityksen ja kestävä käytön periaatteiden tarkastelulle.

Oikeusnormit on tyypillisesti jaettu sääntöihin ja periaatteisiin. Näistä ensimmäiset, eli säännöt, ovat luonteeltaan ankarampia, määrääviä ja joko-tai-tyyppisiä. Periaatteet sen sijaan ovat yleisempiä, joustavampia, enemmän idealistisia ohjeistuksia, eivätkä suoraan johonkin ratkaisuun ohjaavia tiukkoja normeja. Periaatteita on myös painoarvoltaan ja luonteeltaan eri tasoisia;

⁴⁶ Razzaque 2012, s. 108–109.

⁴⁷ Suvantola 2006, s. 28.

⁴⁸ Neil MacCormick 1978, s. 262 – 264. Tästä myös Suvantola 2006, s. 28.

yleisluonteisista kapea-alaisempiin sekä sitovammista enemmänkin ohjaaviin periaatteisiin. Periaatteita käytetään usein esimerkiksi joustavien normien tulkinnassa, jolloin myös erisuuntaisia periaatteita voidaan painottaa keskenään tulkintaa tehdessä.⁴⁹ Periaatteen ja säännön erottelua kuvaa lisäksi se, että etenkin ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat usein abstrakteja ja geneerisiä, minkä vuoksi ne ilmentävät vahvemmin arvoja kuin varsinaisia sääntöjä.⁵⁰

Periaatekeskustelua on käyty kotimaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa runsaasti. Esimerkiksi *Aulis Aarnio* on katsonut, että sääntöjä ja periaatteita ei voida tehokkaasti erottaa toisistaan. Aarnio kuvailee periaatteiden ja sääntöjen välistä yhteyttä pikemminkin skaalaksi, jonka ääripäissä ovat selvät säännöt ja periaatteet ja näiden välimaastoon sijoittuvat ”periaatteiden kaltaiset säännöt” ja ”sääntöjen kaltaiset periaatteet”.⁵¹ Toisesta näkökulmasta, Hollo on maininnut, että periaatteilla ja säännöillä on tiivis yhteys, sillä ”säännöt ilmentävät periaatteita, ja periaatteet vaikuttavat sääntöjen tulkintaan”.⁵² Tähän periaatteiden luokitteluun niin kutsutuiksi ohjausperiaatteiksi ja normatiivisiksi periaatteiksi palataan myöhemmin omassa alajakossaan.

Mikä sitten tekee periaatteesta oikeusperiaatteen? *Klaus Bosselmanin* mukaan tähän kysymykseen ei ole universaalia vastausta, sillä eri oikeudelliset järjestelmät määrittelevät eri tavoin ympäristöllisten periaatteiden oikeudellista luonnetta. Lisäksi hän myös kyseenalaistaa periaatteiden tärkeyden määrittelyn niiden oikeudellisen statuksen kautta ja pitää tärkeämpänä sitä, miten niitä sovelletaan valtioiden hallinnon, tuomioistuinten ja muiden päätöksentekijöiden toimesta. Yleisesti on kuitenkin todettu, että oikeudellisilla periaatteilla tulee voida olla oikeudellisia vaikutuksia ja niiden tulee olla täytöntöönpanokelpoisia.⁵³ Tästä on ollut kuitenkin myös eriäviä näkökulmia, kun periaatteita vapaammin määrittelevät ovat pitäneet oikeudellista merkitystä tärkeämpänä periaatteen todellista merkitystä kansainvälisen oikeuden kentällä.⁵⁴

⁴⁹ Kuusiniemi 2013, s. 77 ja Kuusiniemi 2010, s. 19.

⁵⁰ De Sadeleer 2008, s. 525.

⁵¹ Aarnio 1997, s. 179–180.

⁵² Hollo 2009, s. 20.

⁵³ Bosselmann 2017, s. 54–55.

⁵⁴ Bosselmann 2017, s. 54–55.

Esimerkiksi de Sadeleer katsoo, että ohjausperiaatteilla voi sinänsä olla tuomioistuimien päätöstä ohjaavaa vaikutusta sellaisissa tapauksissa, joissa jotkin arvot ja periaatteet ovat konfliktissa, eikä tapausta voida ratkaista arvottamatta näitä periaatteita keskenään. Saavuttaakseen autonomisen luonteen ja ollakseen sitova, periaatteen on kuitenkin täytettävä kaksi ehtoa: sen on esiinnyttävä normatiivisessa tekstissä ja sille on oltava annettu riittävän ohjaileva muotoilu.⁵⁵ Tällaisessa tilanteessa voidaan ajatella, että ohjausperiaate on saavuttanut oikeusperiaatteen aseman.

Suomalaisista tutkijoista Kuusiniemi on käsitellyt asiaa lähes vastaavalla tavalla: ”Usein on vaikea määritellä, milloin ohjausperiaate on saavuttanut sellaisen hyväksyttävyyssasteen, että sitä sopii nimittää oikeudelliseksi periaatteeksi. Jos lainsäädäntöä muokataan ohjausperiaatteen suuntaisesti tai sille annetaan lainkäytössä tulkintaa suuntaavaa merkitystä, ohjausperiaate on kiteytynyt oikeusperiaatteeksi.”⁵⁶ Suvantola on osaltaan kiteyttänyt oikeusperiaatteen luonteen kansallisesta näkökulmasta yhteen lauseeseen: ”Suomalaisessa oikeusyhteisössä oikeusperiaatteiden voimassaoloa osoittaa niiden institutionaalinen tuki sekä oikeusyhteisön hyväksyntä.”⁵⁷

Periaatteilla on siis kiistatta keskeinen asema ympäristöoikeudessa niin sääntelyn kehittämisen kuin sen tulkinnan ohjaamisessa. Käsitukset eri periaatteiden velvoittavuudesta sekä niiden tehtävistä kuitenkin vaihtelevat niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla, mikä osaltaan tekee ympäristöoikeudellisista periaatteista mielenkiintoisen, mutta haastavan tutkimuskohteen. Seuraavissa alajaksoissa syvennyttäänkin tarkastelemaan ympäristöoikeudellisten periaatteiden välisiä suhteita sekä periaatteiden jaottelua sen mukaan, mikä niiden tehtävä ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden kentällä on.

2.2.1 Ympäristöoikeudellisten periaatteiden jaottelu ja periaatteiden väliset suhteet

Useat tutkijat ovat systematisoineet ja jaotelleet ympäristöoikeudellisia periaatteita eri tavoin. Esimerkiksi Kuusiniemi on jaotellut niin kutsuttuihin *yleisiin ympäristöperiaatteisiin* kuuluvaksi kestävän kehityksen periaatteen, aiheuttamisperiaatteen, varovaisuusperiaatteen ja varautumisperiaatteen. Kestävän kehityksen periaatteeseen liitetään läheisesti myös läpäisyperiaate, mikä johtuu siitä, että kestävä kehitys voidaan nähdä ylempänä arvopäämääränä, johon on mielekästä pyrkiä laajemmin kuin vain ympäristölainsäädännön keinoilla. *Luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteiden* joukkoon Kuusiniemi puolestaan lukee monimuotoisuuden suojelun

⁵⁵ De Sadeleer 2008, s. 290 ja 311.

⁵⁶ Kuusiniemi 2010, s. 19.

⁵⁷ Suvantola 2006, s. 30.

periaatteen, kestävän ja säästävän käytön periaatteet, moninaiskäytön periaatteen, haittojen minimoinnin periaatteen sekä intressivertailun periaatteen.⁵⁸ Lisäksi hän nostaa yhdeksi kategoriaksi *ympäristönsuojelun periaatteet*, joita ovat suojaperiaate, ennaltaehkäisyn periaate sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja parhaan ympäristökäytännön periaatteet. Edelleen Kuusiniemi tunnistaa myös *yleisten oikeusperiaatteiden*, kuten shikaanikiellon ja täyden korvauksen periaatteen, ja *menettelyllisten periaatteiden*, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen, aseman myös ympäristöoikeudessa.⁵⁹

Suomalaiset tutkijat ovat luokitelleet ympäristöoikeudellisia periaatteita hieman eri tavoin ja eri näkökulmista, vaikkakin päälinjat tulkinnoissa ovat pysyneet samana. Esimerkiksi *Kai Kokko* on systematisoinut ympäristöoikeudellisia periaatteita väitöskirjassaan kehrittelemänsä biodiversiteettioikeuden näkökulmasta. Kokko lukee biodiversiteetin, eli luonnon biologisen monimuotoisuuden, suojeluun kuuluvaksi edellä mainituista periaatteista luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteen⁶⁰, kestävän kehityksen periaatteen, kestävän käytön periaatteen, heikentämättömyysperiaatteen, varovaisuusperiaatteen, ennalta ehkäisyn periaatteen, lähdeperiaatteen, suojaperiaatteen sekä aiheuttamisperiaatteen.⁶¹

Myös Suvantolan väitöskirjassaan käsittelemällä tavalla kestävän käytön periaate kuuluu olennaisesti osaksi luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatetta. Luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteen mukaisesti luonnon monimuotoisuudelle ei saa aiheuttaa toiminnalla merkittävää haittaa. Kestävän käytön periaate puolestaan ottaa luonnonvarojen käytössä huomioon tulevaisuusnäkökulman: luonnonvaroja tulee käyttää siten, että turvataan myös tulevien sukupolvien tarpeet. Suvantolan tulkinnan mukaan kestävän käytön periaate ja luonnon monimuotoisuuden suojelun periaate ovat luonteeltaan yleistasoisempia, ja niitä noudattaakseen tulee

⁵⁸ Katso tästä myös Kuusiniemi 2013, s. 89–92.

⁵⁹ Kuusiniemi 2010, s.19–28.

⁶⁰ Luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteesta käytetään myös esimerkiksi nimitystä biodiversiteetin turvaamisperiaate tai luonnon monimuotoisuuden turvaamisperiaate. Yhtenäisyyden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään termiä luonnon monimuotoisuuden suojelun periaate.

⁶¹ Kokko 2003, s. 282. Väitöskirjassaan Kokon tavoitteena on ollut järjestää luonnon monimuotoisuutta turvaavia säännöksiä omaksi oikeudenalaksi, biodiversiteettioikeudeksi. (Kokko 2003, s. 6.)

toimia myös tarkemman tasoisten periaatteiden, kuten heikentämättömyysperiaatteen ja varovaisuusperiaatteen mukaisesti.⁶²

Luonnonvarojen käyttöä ja suojelua on sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla pyritty ohjaamaan luonnonvaraoikeudellisten periaatteiden avulla.⁶³ Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on luonnonvarojen kestävän käytön periaate, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista keskittyä käsittelemään, miten kestävän käytön periaate sijoittuu muiden periaatteiden joukossa. Kestävän käytön periaate on tiiviisti yhteydessä Kuusiniemen edellä käsitellyn jaottelun mukaisista yleisistä ympäristöperiaatteista erityisesti kestävän kehityksen periaatteeseen. Tämän vuoksi myös kestävän kehityksen periaatetta on tarpeen käsitellä hieman laajemmin kuin maininnan tasolla. Kestävä käyttö luetaan lisäksi osaksi luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteita, ja nämä kyseiset periaatteet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Luonnonvarojen käyttöön vaikuttavatkin samanaikaisesti useat eri periaatteet ja näiden erottaminen olisi keinotekoista. Kestävän kehityksen ja kestävän käytön periaatteita käsitellään tarkemmin jäljempänä omissa alaluvuissaan, mutta näiden välistä suhdetta on mielekästä avata hieman jo tässä.

Kestävän kehityksen periaate on hyvin yleistasoinen, minkä vuoksi sitä on aikaisemmin mainittu tavalla operationalisoitava täsmällisemmillä alaperiaatteilla, kuten kestävän käytön periaatteella ja luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteella.⁶⁴ Yleistasoisuuden vuoksi kestävän kehityksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan useita tarkempia alatavoitteita, joihin voidaan lukea esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen.⁶⁵ Periaatteiden ja niiden suhteiden monitulkintaisuudesta puhuu myös se, että esimerkiksi Hollo on puolestaan tulkinnut kestävän kehityksen periaatteen olevan kestävän käytön periaatteen tietynlai-

⁶² Suvantola 2006, s. 32–33.

⁶³ Kuusiniemi 2013, s. 89–92.

⁶⁴ Suvantola 2006, s. 32. Katso myös Hollo 2009, s. 25: ”Luonnon monimuotoisuuden (biologisen diversiteetin) turvaaminen on kestävän kehityksen periaatteen konkreettisempi ilmestymä.” sekä Kokko 2012, s. 1132: ”Kestävä ja säästävä käyttö sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ovat ekologisesti kestävän kehityksen peruselementtejä.”

⁶⁵ Kuusiniemi 2010, s. 21.

nen jatkovaihe, minkä avulla pyrittäisiin tasapainottamaan kulutusta ja suojelua siten, että turvattaisiin tulevaisuudessakin vaihtoehtoisten ratkaisujen riittävyys maankäyttöpäätöksiä tehdessä.⁶⁶

Edellä esitetystä voidaan huomata, että eri lähteissä ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisia periaatteita ja periaatteiden välisiä yhteyksiä esitetään hieman eri tavoilla eri lähtökohdista. Yhteistä on kuitenkin selkeästi se, että periaatteet ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Tässä tutkielmassa pääosassa oleva luonnonvarojen kestävän käytön periaate on yhteydessä erityisesti yleistasoisempaan kestävän kehityksen periaatteeseen, sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaatteeseen. Nämä yhteydet tuleekin pitää mielessä, vaikka tutkielmassa keskitytäänkin käsittelemään kestävän käytön periaatetta itsenäisesti.

2.2.2 Jaottelu ohjausperiaatteisiin ja normatiivisiin periaatteisiin

Ympäristöoikeudellisille periaatteille on tunnistettu oikeuskirjallisuudessa erilaisia tehtäviä ja aiheesta on käyty laajalti keskustelua oikeuskirjallisuudessa. Kuusiniemen mukaan ”oikeusperiaatteilla voi olla laintulkinnallinen ratkaisutehtävä, minkä lisäksi niillä on merkitystä systematisoitaessa oikeudenalan normeja sekä ratkottaessa normikonflikteja, täyttäessä lain aukkoja ja annettaessa sisältöä tulkinnallisesti avoimille säännöksille”.⁶⁷ Tai Hollon lyhyemmin ilmaisemalla tavalla: ”[u]sein kuitenkin säännöt ilmentävät periaatteita, ja periaatteet vaikuttavat sääntöjen tulkintaan”.⁶⁸ Kuusiniemi on osaltaan nostanut esille ympäristöoikeudellisten periaatteiden merkitystä erityisesti joustavien normien tulkinnassa. Tämän määritelmän mukaan siis periaatteiden tasolla määritellyillä arvoilla ja tavoitteilla, kuten vaikkapa kestävän kehityksen tavoitteella, on vahvimmin soveltamiskäytäntöä ohjaava tehtävä.⁶⁹

Myös Suvantolan väitöskirjassaan selventämällä tavalla ympäristöoikeudelliset periaatteet on tyypillisesti jaettu ohjausperiaatteisiin (eli tavoitteita asettaviin) ja normatiivisiin (eli laintulkinnallisiin) periaatteisiin. Ohjausperiaatteet kohdistuvat ensisijaisesti lainsäätäjään, eli toisin

⁶⁶ Hollo 1991, s. 34.

⁶⁷ Kuusiniemi 2010, s. 19

⁶⁸ Hollo 2009, s.20.

⁶⁹ Kuusiniemi 1998, 117–118. Katso myös Suvantola 2006, s. 28–29.

sanottuna ne toimivat ohjenuorana lainsäädännössä. Suvantolan mukaan esimerkiksi yleisluontoista kestävän kehityksen periaatetta on tavallisesti pidetty tällaisena ohjausperiaatteena. Tästä voidaan kuitenkin nähdä ristiriita edellisessä kappaleessa esitettyyn Kuusiniemen ajatukseen, että kestäväällä kehityksellä olisi normatiivinen tehtävä.⁷⁰ Normatiiviset, eli laintulkinnalliset, periaatteet sen sijaan nimensä mukaisesti toimivat apuna joustavien tai avointen normien tulkinnassa ja ohjaavat oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.⁷¹ Eri tutkijat ovat käyttäneet tämän jaottelun yhteydessä hieman eri käsitteitä ja oman lisänsä tuo englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetyt viittaukset tähän periaatteiden jaotteluun. Esimerkiksi ohjausperiaatteista on ajoittain käytetty myös termiä *ohjelmalliset periaatteet*. Tässä tutkielmassa käytetään yhtenäisyyden vuoksi kautta linjan käsitteitä ohjausperiaatteet ja normatiiviset periaatteet.

Kansainvälisistä tutkijoista esimerkiksi *Nicolas De Sadeleer* määrittelee ohjausperiaatteita, joista hän käyttää englanninkielistä termiä ”*directing principles*”, siten, että tällaiset periaatteet eivät enää toimi vain rationalisoidakseen olemassa olevaa lakia tai täyttääkseen mahdollisia aukkoja lakien välillä ja oikeusjärjestelmissä. Sen sijaan periaatteilla enenevässä määrin pyritään edistämään tiettyjä yhteiskunnallisia linjauksia ja ohjaamaan lainsäätäjiä tiettyyn suuntaan. Tämän suunnannäyttäjän tehtävän lisäksi hän katsoo ohjausperiaatteilla olevan myös eriäviä oikeusjärjestelmiä yhteen sovittava vaikutus. Ohjausperiaatteet mahdollistavat entistä tehokkaammin erilaisten tavoitteiden, kuten taloudellisen kehityksen ja ympäristön suojelun, sisällyttämisen lakiin.⁷² De Sadeleer näkeekin uhkana sen, että ilman ympäristöoikeudellisia ohjausperiaatteita ympäristöoikeuden kehitys saattaisi määräytyä enenevässä määrin poliittisin perustein.⁷³

Jaottelu ohjelmallisten ja normatiivisten periaatteiden välillä ei kuitenkaan ole ehdotonta ja selvärajaista. Periaatteella voi myös olla samanaikaisesti sekä ohjelmallinen että normatiivinen,

⁷⁰ Kuusiniemi tosin tunnistaa myös esimerkiksi juuri kestävän kehityksen arvojen vaikutuksen heijastuvan myös ympäristölainsäädäntöön, jolloin kestävän kehityksen periaatteella voidaan myös hänen mukaansa ajatella olevan normatiivisen roolin lisäksi ohjausperiaatteen rooli. Kuusiniemi 1998, 117–118. Lisäksi myös alaluvussa 2.3 käsitellyllä tavalla kestävän kehityksen periaatetta on luonnehdittu myös normatiiviseksi periaatteeksi.

⁷¹ Suvantola 2006, s. 29. Katso myös: Kuusiniemi 2013, 72; de Sadeleer 2008, 233–234, 250, 269, 271 ja Kumpula 2004, 237.

⁷² De Sadeleer 2008, s. 250.

⁷³ De Sadeleer 2008, s. 264.

eli toisin sanottuna dualistinen tehtävä. Suvantola mainitsee väitöskirjassaan tällaisista dualistista periaatteista esimerkkinä aiheuttamisperiaatteen (niin kutsuttu aiheuttaja maksaa -periaate tai kansainvälisesti *Polluter Pays principle*) ja varovaisuusperiaatteen. Näiden dualististen periaatteiden pohjalta voidaan siis ensinnäkin johtaa uusia normeja ja toisaalta ammentaa tulkin-tasuosituksia ratkaisutoimintaan.⁷⁴ Jäljempänä käsitellyn kestävä käytön periaatteen määrittelyä koskevan ristiriidan kautta voimme luonnehtia myös tätä periaatetta dualistiseksi.

2.3 Kestävän kehityksen periaate luonnonvaraoikeudellisena periaatteena

Kestävän kehityksen periaate on yksi kansainvälisen ympäristöoikeuden ja luonnonvarojen hallinnan keskeisimpiä periaatteita. Kestävän kehityksen periaatetta on määritelty monella tavalla⁷⁵, mutta yleisin määritelmä on Ympäristön ja kehityksen maailmankomission julkaisemasta Yhteinen tulevaisuutemme -raportista, eli niin kutsutusta Brundtlandin raportista, vuodelta 1987. Tämän määritelmän mukaan kestävä kehitys on kehitystä, joka ottaa huomioon nykyhetken tarpeet kuitenkin vaarantamatta tulevaisuuden sukupolvien mahdollisuutta täyttää omia tarpeitaan. Toisin sanottuna kestävä kehityksen periaatteen pyrkimyksenä on ollut ratkaista ympäristö- ja kehitysongelmia ilman, että jarrutetaan tai estetään taloudellisen kasvun mahdollisuutta.⁷⁶ Vuoden 1992 Rion julistuksen kautta kestävä kehitys viimeistään nousi joh-tavaksi ja keskeiseksi kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteeksi.⁷⁷

Kestävän kehityksen tavoitteita on pyritty saavuttamaan kansainvälisten julistusten, sopimusten ja muiden asiakirjojen kautta. Tällaiset asiakirjat sisältävät usein monia oikeudellisia periaatteita, tarkentavat hallinnollisia velvollisuuksia ja ohjaavat taloudellisia mekanismeja tukeakseen kestävä kehityksen mukaisia hankkeita.⁷⁸ Nämä kansainväliset sopimukset voivat olla joko sitovia tai ei-sitovia. Julistukset eivät lähtökohtaisesti sisällä sitovia säännöksiä, mutta tällaiset julistukset ovat välillä johtaneet sitovien kansainvälisten sopimusten solmimiseen.⁷⁹ Jo edellä mainittujen Rion ja Tukholman julistusten sekä Brundtlandin komission raportin lisäksi kestävä kehityksen

⁷⁴ Suvantola 2006, s. 30–31.

⁷⁵ Katso kestävä kehitykseen liittyvästä kirjallisuudesta esim. Cordonnier Segger – Khalfan 2004, Sands 2003, s. 252–270, Boyle – Freestone 1999, French 2005 ja Koskenniemi 2009.

⁷⁶ Kuusiniemi 2010, s. 21.

⁷⁷ Blanco – Razzaque 2011, s. 93.

⁷⁸ Razzaque 2012, s. 100.

⁷⁹ Esimerkiksi edellä mainitulla tavalla Rion konferenssin yhteydessä allekirjoitettiin myös biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. (Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994, ”biodiversiteettisopimus”)

kannalta merkittäviä asiakirjoja ovat muun muassa Johannesburgissa kestävän kehityksen huipukokouksessa vuonna 2002 hyväksytty julistus.⁸⁰

Monet tutkijat ovatkin myöntäneet, että kestävän kehityksen määrittely ei ole yksinkertainen tehtävä.⁸¹ Boylen ja Freestonen mukaan ympäristön suojelu ja kestävä kehitys muodostavat yhdessä kaksi teemaa: ne ensinnäkin luovat mielenkiintoisia haasteita kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitykselle ja toisaalta tarjoavat innovatiivisia ratkaisuja kansainvälisen oikeusjärjestyksen systemaattisiin ongelmiin.⁸² Sands on puolestaan luokitellut kestävän kehityksen konseptiin sisältyväksi neljä elementtiä, joita ovat sukupolvien välinen ja sukupolven sisäinen oikeudenmukaisuus, kestävä käyttö sekä ympäristönsuojelun ja kehityksen yhteensovittaminen.⁸³ Näistä viimeinen, jolla tarkoitetaan ympäristönäkökulmien yhdistämistä taloudellisiin ja muihin kehityssuunnitelmiin, -ohjelmiin ja -projekteihin on Sandsin mukaan kestävän kehityksen elementeistä kaikista tärkein ja legalistisin: sen soveltaminen edellyttää muun muassa ympäristöllisen tiedon keräämistä ja ympäristövaikutusten arviointia hankkeissa.⁸⁴

Suomalaisista tutkijoista Hollo lukee kestävän kehityksen periaatteen olevan ympäristöllisen periaatteen lisäksi myös hyvinvointitavoitteita tasapainottava poliittinen periaate, jonka ”tavoitteena on saavuttaa maailmanlaajuinen sosiaalinen elintason nousu vähentämällä köyhyyttä ja luonnonvarojen hallitsematonta käyttöä. Tämän oletetaan parantavan ympäristötekniikan käyttöönoton ja tehostamisen tasoa maailmanlaajuisesti. Periaatteen tarkoituksena on päästä yhteiskunnallisten parannusten kautta luonnonvarojen säästämiseen ja pilaantumisen vähentämiseen.”⁸⁵ Tässäkin nähdään siis yhteys kestävän kehityksen periaatteen sekä luonnonvarojen kestävän käytön periaatteen välillä.

Blanco ja Razzaque tuovat keskusteluun myös niin kutsutun vihreän talouden (*green economy*) käsitteen. Heidän mukaansa on tunnistettu, että kestävyuden tavoitteen saavuttaminen tapahtuu

⁸⁰ Johannesburg Declaration on Sustainable Development.

⁸¹ Lowe 1999, s. 25.

⁸² Boyle – Freestone 1999, s. 1.

⁸³ Sands – Peel – Fabra – MacKenzie 2014, s. 207. Tämän luokittelun tosin voidaan huomioda olevan linjassa edellä mainitun Brundtlandin komission raportin sisältämän kestävän kehityksen määritelmän kanssa.

⁸⁴ Sands – Peel – Fabra – MacKenzie 2014, s. 207 ja 215.

⁸⁵ Hollo 2009, s. 22.

taloudellisista lähtökohdista, ja siten vihreän talouden ajatusmallilla voidaan ohjata poliittista ja tutkimuksellista agendaä nyt ja tulevaisuudessa. Yksinkertaistettuna vihreän talouden tunnusmerkkejä voivat olla esimerkiksi vähähiilisyys ja materiaalitehokkuus, joista etenkin jälkimmäinen liittyy myös kestävän käytön ajatusmalliin. Vihreän talouden käsitteen katsotaan usein sulautuvan kestävän kehityksen konseptiin, jolloin ne yhdessä muodostavat talouden, jossa taloudellinen kasvu ja ympäristöllinen kestävyys yhdessä toisiaan vahvistavalla tavalla tukevat myös sosiaalista kehitystä.⁸⁶

Normatiivisena konseptina kestävään kehitykseen katsotaankin sisältyväksi kolme niin kutsuttua pilaria, joita ovat taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys.⁸⁷ Vakiintuneesti kestävän kehityksen pilareihin katsotaan kuuluvan neljäntenä myös kulttuurinen kestävyys. Kestävää kehitystä itsessään ei voidakaan ajatella vain ympäristöllisenä asiana, vaan taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen kehitys ovat sen osa-alueina relevantteja. Tässä tutkielmassa käsiteltävien kysymysten kannalta näistä merkittävimmät ovat ekologinen ja taloudellinen kestävä kehitys, minkä vuoksi sosiaalinen ja kulttuurinen näkökulma on tarkoituksenmukaista jättää tarkastelussa vähemmälle. Tämä johtuu siitä, että kestävän käytön periaate ainakin siten kuin sitä tässä tutkielmassa käsitellään, liittyy näistä selkeästi vahvimmin ekologiseen ja taloudelliseen kestävään kehitykseen.

Kestävän kehityksen pilarien tasavertaista merkityksellisyyttä on kuitenkin kritisoitu. Esimerkiksi Bosselmannin mukaan kestävän kehityksen tavoite on merkityksellinen vain, jos se yhdistetään ekologisen kestävyuden perusajatukseen. Hänen mukaansa kestävä kehitys täytyy ymmärtää kestävyuden periaatteen⁸⁸ sovellutuksena, ei toisin päin. Bosselmannin kanta kestävän kehityksen ekologisen näkökulman nostamiseen tärkeimmäksi kestävä kehityksen pilariksi on jyrkkä: on vain ekologinen kestävä kehitys tai ei kestävä kehitystä ollenkaan. Hänen mukaansa ympäristöllisen, taloudellisen ja sosiaalisen pilarin käsittäminen samanarvoisina kestävä kehityksen osa-alueina on tässä keskustelussa suurin väärinymmärrys sekä suurin este

⁸⁶ Blanco – Razzaque 2012, s. 1–2.

⁸⁷ Blanco – Razzaque 2011, s. 94.

⁸⁸ Bosselmann 2017, s. 23. Bosselmann tekee selvän eron kestävyuden ja kestävä kehityksen periaatteiden ja käsitteiden välille ja korostaa kestävyuden periaatteen merkitystä kestävä kehityksen oikeudellisen aseman ja merkityksen perustana. (Bosselmann 2017, s. 72.)

sosiaalisen ja taloudellisen oikeuden saavuttamisessa.⁸⁹ Tässä yhteydessä on keskeisenä kysymyksenä myös, miten huoli ekologisesta kestäväydestä linkittyy taloudelliseen kehitykseen nykyisten sekä tulevien sukupolvien kannalta.⁹⁰

2.3.1 Kestävän kehityksen periaatteen asema ja luonne

Aikaisemmin tässä tutkielmassa on käsitelty ympäristöoikeudellisten periaatteiden luokittelua sekä niiden tehtäviä ja asemaa oikeustieteellisellä, lainsäädännön ja käytännön ratkaisutoiminnan kentällä. Seuraavaksi on tarkoitus tarkastella asiaa lähemmin kestävä kehityksen periaatteen osalta. Kestävän kehityksen koko konseptin laajuuden vuoksi sen normatiivinen asema ei ole kovin yksiselitteinen, mutta se on osin juuri siitä syystä tarjonnut herkullisen tutkimuskohteen. Kestävän kehityksen normatiivista luonnetta onkin pohdittu useiden tutkijoiden toimesta.

Ensinnäkin, Lowen mukaan kestävällä kehityksellä ei ole sellaista normatiivista merkitystä, että sitä voitaisiin sellaisenaan tunnustaa sitovaksi ja tuomioistuimissa soveltamiskelpoiseksi kansainvälisen oikeuden säännöksi. Tämä perustuu siihen, että sillä ei olisi perustavanlaatuisia oikeutta luovaa luonnetta. Toiseksi, Lowe argumentoi myös sitä vastaan, että kestävä kehitys olisi vain *soft law*:n mukainen periaate. Kestävä kehitys on siinä mielessä tunnustettu käsite kansainvälisessä oikeudessa, että se voisi saavuttaa normatiivisen statuksen oikeudellisten prosessien elementtinä. Lowe luokittelee lopulta kestävä kehityksen niin kutsutuksi metaperiaateeksi, joka toimii muiden oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden päällä. Hän kutsuu sitä oikeudelliseksi konseptiksi, joka toimii tietynlaisena välinormina, venyttäen varsinaisten primäärinormien rajoja, kun ne ovat ristiriidassa keskenään.⁹¹ Sands on puolestaan esittänyt tästä vastakkaisen näkemyksen tulkitessaan kansainvälisen tuomioistuimen *Gabčíkovo-Nagymaros* –ratkaisua⁹². Sandsin mukaan voisi tulkita, että kestävä kehityksen konsepti olisi ratkaisun myötä löytänyt tiensä kansainvälisen oikeuden keskuksen.⁹³ De Sadeleer kuitenkin on osaltaan

⁸⁹ Bosselmann 2017, s. 21.

⁹⁰ Bosselmann 2017, s. 10.

⁹¹ Lowe 1999, s. 25.

⁹² Gabčíkovo-Nagymaros Project, (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p.7

⁹³ Sands – Peel – Fabra – MacKenzie 2014, s. 208.

huomauttanut, että kansainvälinen tuomioistuin nosti tässä ratkaisussa esiin kestävän kehityksen konseptin – ei periaatetta – ja totesi, että sille tulisi antaa painoarvoa olemassa olevia ympäristöoikeudellisia velvoitteita tulkittaessa.⁹⁴

Nämä näkökulmat kuvaavat hyvin myös Bosselmanin esittämää kestävän kehityksen käsitettä koskevaa vastakkainasettelua. Toisaalta kansainvälisten ympäristöjuristien ja aktivistien joukossa löytyy runsaasti tukea sille, että kestävä kehitys myönnettäisiin oikeudellista vaikuttavuutta. Toisaalta taas monien mielestä kestävä kehitys on liian epämääräinen käsite, josta puuttuu täytöntöönpanokelpoisuuteen vaadittavaa poliittista ja oikeudellista ohjaavuutta.⁹⁵ Bosselmannin mukaan – ja jo edellä käsitellyllä tavalla – kestävän kehityksen käsite, ja periaatteen perusajatus, on kuitenkin tunnistettu useammissa kansainvälisissä julistuksissa ja muissa dokumenteissa, mikä osaltaan tukee sen normatiivista asemaa.⁹⁶ Kestävän kehityksen periaate ei olekaan vielä saavuttanut täyttä kansainvälisoikeudellista statusta, kuten esimerkiksi varovaisuusperiaate, sillä sitä ei ole sisällytetty kansainvälisiin sopimuksiin tai hyväksyty kansainvälisessä oikeuskäytännössä. Bosselmann esittääkin, ettei kansainvälinen oikeustiede olekaan vielä löytänyt periaatteen täyttä oikeudellista ja poliittista potentiaalia.⁹⁷

Tästä potentiaalista voidaan päätellä, että kestävä kehitys on mahdollisuus saavuttaa tulevaisuudessa jopa vahvempaa normatiivista asemaa. Bosselmannin harkinta päättyi kuitenkin tulokseen, että kestävä kehitys on oikeudellinen periaate, jonka tehtävänä on suojella ja säilyttää maailman ekosysteemejä. Tämä selittyy edellä mainitulla tavalla kestävyysperiaatteen kestävä kehitykselle antaman normatiivisen luonteen avulla. Kestävyys nimittäin osaltaan on saavuttanut oikeudellisen periaatteen arvon.⁹⁸

⁹⁴ De Sadeleer 2008, s. 244.

⁹⁵ Bosselmann 2017, s. 61. Katso tästä myös Birnie – Boyle 2002, s. 85.

⁹⁶ Bosselmann 2017, s. 65.

⁹⁷ Bosselmann 2017, s. 66.

⁹⁸ Bosselmann 2017, s. 67.

Toisaalta on kuitenkin käyty keskustelua, onko kestävä kehitys oikeastaan edes periaate, vai ennemminkin yhteiskunnallinen tavoite, jota ei mahdollisesti pystytä edes saavuttamaan.⁹⁹ Esimerkiksi Kuusiniemi on kuitenkin katsonut, että tästä huolimatta kestävä kehitys voitaneen luonnehtia ”oikeuden ideologiseen arvoperustaan kuuluvaksi oikeusperiaatteeksi”.¹⁰⁰

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että kestävä kehityksen periaatteen määrittely ja asema ovat käsitteen pitkähköstä historiasta huolimatta vieläkin epäselviä ja monitulkintaisinta. Lienee kuitenkin kiistatonta, että kestävä kehityksen periaatteella on ollut merkitystä ympäristöoikeustieteen, kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön ja ratkaisutoiminnan ja sitä kautta myös ympäristöä koskevan politiikan saralla. Koska kestävä kehityksen periaate on tiiviissä yhteydessä seuraavana käsiteltävään kestävä käytön periaatteeseen, voidaan vetää johtopäätös, että kestävä kehityksen ideat näkyvät myös luonnonvarojen kestävä käyttöä ohjaavan sääntelyn ja käytäntöjen ja myös seuraavana lähemmin käsiteltävän kestävä käytön periaatteen taustalla.

2.4 Kestävä käytön periaate luonnonvaraoikeudellisena periaatteena

Luonnonvarojen kestävä ja säästävän käytön periaatteet¹⁰¹ kuuluvat vakiintuneesti osaksi luonnonvaraoikeudellisia periaatteita, sillä niillä tavoitellaan luonnonvarojen käytön ohjaamista.¹⁰² Luonnonvarojen kestävällä käytöllä on vakiintuneesti tarkoitettu ”luonnonvarojen kulutuksen mitoittamista niiden uusiutumiskykyä tai kestävyyskykyä vastaavaksi”.¹⁰³ Toisin sanottuna periaatteen tarkoituksena on kontrolloida sitä, ettei luonnonvaroja tuhottaisi laajamittaisesti ja peruuttamattomasti.¹⁰⁴ Luonnonvarojen kestävä käyttöä on määritelty myös siten, että se edel-

⁹⁹ Kuusiniemi 2013, s. 84 ja Ekroos 1993, s. 74–77.

¹⁰⁰ Kuusiniemi 2013, s. 84

¹⁰¹ Tutkielmassa tunnistetaan kestävä ja säästävän käytön periaatteiden tulkinnallinen ja häilyvä eroavaisuus ja se, että niitä käsitellään monin paikoin kirjallisuudessa erillisinä periaatteina. Kestävä käytön voidaan kuitenkin myös tulkita sisältävän myös säästävän käytön ajatuksen ja selvyden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään jatkossa nimitystä kestävä käytön periaate tarkoittamaan näitä molempia. Erottelua näiden välille tehdään vain, jos se katsotaan asiayhteydessä tarkoituksenmukaiseksi.

¹⁰² Kuusiniemi 2013, s. 669 ja Tieteen termipankki 21.10.2019: Oikeustiede:kestävän kehityksen periaate. (Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävän kehityksen periaate](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävän_kehityksen_periaate).)

¹⁰³ Tieteen termipankki 21.10.2019: Oikeustiede:kestävä käyttö. (Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä käyttö](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kestävä_käyttö).)

¹⁰⁴ Hollo 2009, s. 21.

lyttää resurssien hallintaa tavalla, mikä tuottaa parhaan kestävän hyödyn nykysukupolvelle, säilyttäen kuitenkin mahdollisuuden kohdata tulevien sukupolvien tarpeet ja toiveet. Kestävän käytön periaate voidaankin osaltaan nähdä jatkeena esimerkiksi käsitteille resurssien suojele ja säilyttäminen ja samalla myös käsitteille viisas ja järkevä käyttö sekä optimaalinen kestävä tuotto.¹⁰⁵ Kestävän käytön periaatteen voidaankin huomata olevan moniulotteinen ja kestävän kehityksen periaatteen tavoin myös monitulkintainen periaate.

Kestävän kehityksen ja kestävän käytön periaatteen välistä suhdetta on käsitelty useampaan otteeseen jo aikaisemmin. Myös Barralin esittämän mukaan luonnonvarojen kestävä käyttö on läheisessä yhteydessä ja oikeastaan välttämätön edellytys kestävän kehityksen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän vuoksi kestävän käytön periaatteen kautta on hyväksyttävää rajoittaa valtioiden suvereniteettia luonnonvarojen käytön osalta. Voidaan kuitenkin edelleen painottaa, että tämän ajatuksen takana ei ole luonnonvarojen käytön kieltäminen, vaan niiden käyttäminen siten, että turvataan käyttömahdollisuudet myös tulevaisuudessa. Yhdistämällä pysyvän suvereniteetin ja resurssien suojelelun tavoitteita, kestävän käytön periaatteen kautta voidaan edelleen saavuttaa kestävä suunta kehitykselle.¹⁰⁶

Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa kestävän käytön periaate on tunnustettu erityisesti valtiolliset rajat ylittävien luonnonvarojen, ja niiden käytöstä aiheutuvien vaikutusten, yhteydessä. On kuitenkin kiistanalaista, voidaanko kestävän käytön periaatetta soveltaa kansainvälisen ympäristöoikeuden käsittämässä muodossa, kun kyseessä ovat luonnonvarat, jotka kuuluvat valtion suvereniteettiin kuuluvien alueiden piiriin, eikä niiden käytöstä aiheudu suoraan ylikansallisia vaikutuksia. Onkin katsottu, että mikäli tällaisia luonnonvaroja koskemaan ei ole muodostettu spesifiä sääntelyä, ei kestävän käytön periaate kansainvälisestä näkökulmasta ole saanut normatiivista muotoa näissä yhteyksissä. Näin ollen sen kautta ei voitaisi puuttua luonnonvarojen hyödyntämisen sallittavuuteen, jolloin valtioilla itsellään säilyy päätäntävalta siitä, miten ne haluavat kestävän käytön periaatetta lainsäädäntöönsä implementoida.¹⁰⁷ Kaivosmineraaleja koskien ei ole tässä tarkoitettua spesifiä kansainvälistä sääntelyä, jolloin kestävän käytön peri-

¹⁰⁵ Barral 2016, s. 17–18.

¹⁰⁶ Barral 2016, s. 18.

¹⁰⁷ Blanco – Razzaque 2011, s. 97–98. Viittauksella Birnie – Boyle – Redgwell 2009, s. 200.

aatteen implementoiminen kansalliseen lainsäädäntöön kaivostoiminnan osalta on pitkälti valtioiden päätäntävällässä. Tämän osalta voidaan kuitenkin huomioida, että jo ekologisen järjestelmän ylikansallinen luonne tekee luonnonvarojen kestävästä käytöstä kaikkien perusvelvoitteen.¹⁰⁸

Resurssien hallintaa ohjaavana periaatteena kestävä käyttö nimenomaisesti rajoittaisi valtioiden suvereniteettia käyttäen alueellaan sijaitsevia resursseja. Kestävän käytön periaate on kansainvälisessä ympäristöoikeudessa saavuttanut legitimitettä valtioiden ja ihmiskunnan yhteisen tavoitteen kautta. Kestävän käytön periaate sellaisena kuin se on kirjoitettu esimerkiksi biodiversiteettisopimukseen, on hyvä esimerkki siitä, että jopa sellaisten luonnonvarojen käyttöä, jolla ei ole ylikansallisia vaikutuksia, voidaan rajoittaa tällaisen yhteisen kestävyys tavoitteen nojalla.¹⁰⁹ Voidaan myös ajatella, että koska valtiot ovat sitoutuneet kestävä kehityksen periaatteeseen, on tämän kautta myös kestävä käytön periaate tullut valtioita velvoittavaksi periaatteeksi ainakin osittain.¹¹⁰

Rion julistuksen 8 periaatteessa viitataan kestävä käyttöön tarpeena vähentää ja poistaa kestävä tuotannon ja kulutuksen toimintatapoja. Biodiversiteettisopimuksen 2 artiklan määritelmän mukaan kestävä käyttö puolestaan tarkoittaa biologisen monimuotoisuuden osien käyttöä siten, että käytön laatu tai määrä ei pitkällä aikavälillä johda biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen, ja joka siten tukee biologisen monimuotoisuuden mahdollisuuksia tyydyttää nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ja pyrkimykset.

Tässä on kuitenkin huomattava, että biodiversiteettisopimus itsessään koskee lähinnä uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä. Sillä ei siten ole sanottavaa merkitystä suoranaisesti kaivosmineraalien käytön osalta, muuten kuin kaivostoiminnan välillisten, luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavien, vaikutusten kautta. Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on käsitelty, on kestävä käytön periaatteella kuitenkin läheinen yhteys myös luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteeseen.

Barral on argumentoinut, että vuoden 1992 Rion konferenssin jälkeen moderni kansainvälinen ympäristöoikeus uudelleen järjestettiin kestävä kehityksen käsitteen ympärille ja perinteisiä ympäristöoikeudellisia periaatteita alettiin tulkita tässä uudessa valossa. Luonnonvarojen kestävä käytön periaate on monessa suhteessa ohittanut perinteiset luonnonsuojelulliset konseptit, painotuksellaan luonnonvarojen käyttöön ja hyödyntämiseen. Toisaalta voidaan nähdä, että luonnonvarojen kestävä käyttö omalta osaltaan edistää pitkän aikavälin taloudellista kehitystä,

¹⁰⁸ Bosselmann 2017, s. 68.

¹⁰⁹ Barral 2016, s. 18.

¹¹⁰ Bosselmann 2017, s. 68.

mikä on myös luonnonvaroihin kohdistuvan valtion pysyvän suvereniteetin periaatteen tavoitteena.¹¹¹

Vaikka kestävän käytön ja kestävän kehityksen periaatteiden kautta pyritään osaltaan turvaamaan luonnonvarojen ja ekosysteemien säilyvyyttä, on nämä periaatteet kuitenkin luotu antroposentrisistä lähtökohdista. Tämä alun perin utilitaristinen näkemys ympäristön ja luonnonvarojen suojelusta on saanut vahvistusta kestävän kehityksen periaatteen käsitteellistymisen kautta ja kun kansainvälistä ympäristöoikeutta on uudelleenjärjestetty periaatteen ympärille. Tämän näkemyksen mukaan ympäristönsuojelun taustaetuna on valtioiden ja yksittäisten ihmisten taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi. Kestävän kehityksen käsitteen alla luonnonvarasuvereniteetti ja resurssien suojelu on kuitenkin voitu sovittaa yhteen ja näille on löydetty yhteinen päämäärä.¹¹²

Luonnonvarojen kestävän käytön periaatteen nousun taustalla voidaankin siis nähdä enenevässä määrin taloudelliset tarkoitukset ja olisi turhan yksinkertaistavaa uskoa, että luonnonvarojen kestävän käytön ja kestävän kehityksen periaatteiden kaltaisten konseptien taustalla olisi puhtaasti ympäristön ja luonnonvarojen suojelun tavoite. Kestävän kehityksen, ja sitä myötä myös kestävän käytön, periaatteiden konseptiin kuuluukin vahvasti myös taloudellisen kestävyuden näkökulma, jolloin näillä periaatteilla voidaan nähdä tärkeä tehtävä taloudellisten ja ympäristöllisten intressien yhteensovittajana ja erityisesti sen suojelijana, ettei taloudellisten päämäärien vuoksi hyväksikäytetä luonnonvaroja kestävämmällä tavalla. Lopultahan luonnonvarojen kestävä käyttö tukee myös taloudellista kestävyttä tärkeällä tavalla.

2.4.1 Kestävän käytön periaatteen tehtävä luonnonvaraoikeuden kentällä

Kestävän käytön periaatteen tehtävästä ei ole ympäristöoikeuden ja luonnonvaraoikeuden kentällä saavutettu täyttä yksimielisyyttä. Esimerkiksi Kuusiniemi on tulkinnut kestävän käytön kuuluvan osaksi vakiintuneita ympäristöllisiä ohjausperiaatteita, sillä tukeutumista siihen on yleisesti nähtävissä luonnonvarataloudellisen sääntelyn taustalla. Tosin Kuusiniemi huomauttaa, että uusiutumattomien luonnonvarojen säästävän käytön periaate ei kuitenkaan ole ollut

¹¹¹ Barral 2016, s. 6.

¹¹² Barral 2016, s. 24.

yhtä vahvassa asemassa.¹¹³ Suvantola on puolestaan väitöskirjassaan luokitellut kestävän käytön periaatteen kuuluvaksi pääasiassa normatiivisiin periaatteisiin, luokittelua kuitenkin tarkemmin perustelematta.¹¹⁴ Lowe taas on todennut, että kestävän käytön periaatetta ei ole helppo määrittää normiksi, sillä ei voida asettaa absoluuttisia sääntöjä vaatimaan, että elottomien luonnonvarojen käyttö olisi aina kestävä. Lowen mukaan kestävän käytön periaate on aina oltava joustava, mikä tekee sen soveltamisesta haastavaa. Hän viittaa esimerkiksi niin kutsuttuun *Oposa*-ratkaisuun¹¹⁵, jossa tuomari Feliciano esitti, että vaikka kestävä käyttö voidaan mieltää koherentiksi käytännöksi, sen luonne oikeudellisena periaatteena vain tietyn valtion sisällä voidaan jopa kyseenalaistaa.¹¹⁶ Yhä vakiintuneemmin kestävän käytön periaate on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa luokiteltu ympäristöoikeudelliseksi periaatteeksi, käsitettiin sen luonne siten ohjelmalliseksi tai normatiiviseksi.

Aikaisemmin käsitellyllä tavalla kestävän käytön periaate kuuluu olennaisesti osaksi luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaatetta ja operationalisoi kestävän kehityksen periaatetta, jolloin sen tehtävää voidaan analogisesti määrittellä myös näiden periaatteiden kautta. Suvantola luokittelee esimerkiksi kestävän kehityksen periaatteen ”ainakin toistaiseksi” ohjausperiaatteisiin kuuluvaksi, mutta esimerkiksi Bosselmann on puolestaan päätenyt luonnehtimaan tätä normatiiviseksi periaatteeksi.¹¹⁷ Luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteella Suvantola puolestaan katsoo olevan sekä ohjelmallinen että normatiivinen, eli toisin sanottuna dualistinen tehtävä.¹¹⁸ Eriävien kannanottojen ja kestävän käytön periaatteelle läheisten periaatteiden dualistisen tehtävän vuoksi voitaneenkin siis kyseenalaistaa kestävän käytön periaatteen lokeroiminen vain joko ohjelmalliseksi tai normatiiviseksi periaatteeksi. Tähän kysymyksenasetteluun palataan myös jäljempänä, kun tutkitaan kestävän käytön periaatteen asemaa kaivoslainsäädännössä sekä malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksissä ja esteissä. Tällöin

¹¹³ Kuusiniemi 2013, s. 670.

¹¹⁴ Suvantola 2006, s. 32.

¹¹⁵ *Oposa v. Factoran, Jr.* G.R. No. 101083. July 30, 1993.

¹¹⁶ Lowe 1999, s. 29. Lowen esittämän näkökulman osalta on kuitenkin hyvä huomioda, että tämä on esitetty yli 20 vuotta sitten, minkä jälkeen kestävän käytön periaate on saanut vakiintuneempaa asemaa.

¹¹⁷ Suvantola 2006, s. 29 ja Bosselmann 2017, s. 64.

¹¹⁸ Suvantola 2006, s. 31.

arvioidaan, onko kestävän käytön periaatteella rooli enemmän lainsäädännön taustalla ohjausperiaatteena vai lupaharkinnassa normatiivisena periaatteena ohjaamassa lain tulkintaa.

2.4.2 Kaivosmineraalien kestävä käyttö

Edellä käsitellyllä tavalla kaivosmineraalit kuuluvat uusiutumattomien luonnonvarojen ryhmään. Kestävän ja säästävän käytön periaatteen erottelusta sekä myös kestävän käytön periaatteen soveltumisesta käytettäväksi uusiutumattomista luonnonvaroista puhuttaessa on eriäviä kantoja. Esimerkiksi Kuusiniemen esittämän näkökulman mukaan kestävän käytön periaatteesta puhutaan käytännössä vain uusiutuvien luonnonvarojen yhteydessä, kun taas uusiutumattomia luonnonvaroja koskisi nimenomaisesti säästävän käytön periaate.¹¹⁹ Tässä alajaksossa tarkastellaankin, miten kestävän käytön periaate soveltuu käytettäväksi kaivosmineraalien, eli uusiutumattomien luonnonvarojen, yhteydessä ja voiko kaivosmineraalien käyttö edes olla kestävää.

Kuusiniemi on kiteyttänyt säästävän käytön periaatetta siten, että uusiutumattomia luonnonvaroja olisi käytettävä ”mahdollisimman säästeliäästi, jotta ne riittäisivät mahdollisimman pitkään, ja pyrittävä kehittämään niitä korvaavia aineita tai tuotteita taikka käytettävä niiden sijaan uusiutuvia luonnonvaroja”.¹²⁰ Samansuuntainen määritelmä on löydettävissä myös vuoden 1972 Tukholman julistuksesta, jonka 5 periaatteen mukaan uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää siten, että vaara niiden tulevasta ehtymisestä torjutaan ja että taataan niiden käytöstä saatavan hyödyn jakaantuminen koko ihmiskunnalle. Tukholman julistuksessa siis otetaan kantaa myös hyödyntämisestä saatavan hyödyn jakaantumiseen, mikä osaltaan tukee kestävän kehityksen taloudellisia ja sosiaalisia päämääriä.

Vaikka siis kestävän käytön periaate on alun perin rakennettu koskemaan uusiutuvia luonnonvaroja, ei ole poissuljettua, etteikö kestävän käytön periaatteesta voitaisi puhua myös uusiutumattomien luonnonvarojen yhteydessä. Esimerkiksi kaivoslain esitöissä on useammassakin

¹¹⁹ Kuusiniemi 2013, s. 90 ja 669. Säästävän käytön periaate on otettu seuraavassa pääluvussa tarkemmin käsitellyllä tavalla myös osaksi sääntelynormistoa uudessa kaivoslaissa, kun sen 1.1 §:n 3 kohdassa yhdeksi lain myötä tavoitellun kestävän kaivostoiminnan edistämisen toteuttamisen edellytykseksi on otettu luonnonvarojen säästävä käyttö.

¹²⁰ Kuusiniemi 2013, s. 669.

kohdassa puhuttu nimenomaan *uusiutumattomien luonnonvarojen kestävä käytön periaatteesta*.¹²¹ Englanninkielisissä kansainvälisissä julkaisuissa on myös kaivosmineraalien yhteydessä puhuttu termillä *Sustainable Use*, joka kääntyy suomeksi suoraan termiksi kestävä käyttö.¹²²

Myös *Matti Mikkela* on käsitellyt tätä kysymystä kestävä käytön periaatteen yhteydestä uusiutumattomiin luonnonvaroihin artikkelissaan vuonna 2015. Mikkelan mukaan kestävä käyttö liittyy kategorisesti uusiutuviin luonnonvaroihin, sillä kestävä käytön periaatteeseen lähtökohdaisesti kuuluu, että luonnonvaroja ei tule käyttää enempää kuin niiden uusiutumiskyky sallii. Mikkela kuitenkin tunnistaa, että esimerkiksi kaivostoiminnan yhteydessä, eli uusiutumattomista luonnonvaroista puhuttaessa, on viitattu myös kestävään käyttöön. Mikkelan mukaan ”uusiutumattomien luonnonvarojen osalta kestävä käyttö ankkuroituu näin ollen muihin kriteereihin”, avaamatta kuitenkaan artikkelissaan tarkemmin, mitä nämä kriteerit ovat.¹²³ Mikkela viittaa tässä Wägerin ym. artikkeliin, jossa pohditaan ratkaisuja vähäisten metallien kestävämpään käyttöön. Artikkelissa esitetään ratkaisuna esimerkiksi tehokkaampia louhinta- ja jalostusprosesseja sekä materiaalitehokkuutta.¹²⁴ Yhteyttä materiaali- ja resurssitehokkuuteen käsitellään tarkemmin alla omassa alajaksossaan.

Edellä esitetystä voidaan havaita, että uusiutumattomien luonnonvarojen yhteydessä puhuttaessa kestävä käytön periaatteesta on erilaisia tulkintoja, eikä rajanveto kestävä ja säästävän käytön periaatteen välillä ole aivan selkeä ja jäsentynyt. Voidaan kyseenalaistaa, onko edes tarpeen tehdä tiukkaa eroa näiden kahden periaatteen välille, kun molempien tarkoituksena kuitenkin on ohjata luonnonvarojen käyttöä mahdollisimman kestävällä tavalla. Selvyyden vuoksi, tässä tutkielmassa näiden periaatteiden välille ei tehdä merkittävää erottelua ja kestävä käytön periaatetta lähestytään myös uusiutumattomien luonnonvarojen näkökulmasta, kuitenkin tunnistuen tähän käyttöön liittyvät ongelmakohdat.

¹²¹ HE 273/2009 vp, s. 194 ja 198.

¹²² Katso esimerkiksi Christmann ym. 2007 ja Wäger ym. 2018, joissa termi *Sustainable Use* yhdistetään mineraaleihin ja metalleihin jo artikkelien nimessä.

¹²³ Mikkela 2015, s. 313.

¹²⁴ Wäger ym. 2007, s. 302 – 307.

Lowe on tuonut esille myös ajatuksen, että uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö olisi poikkeuksetta kestäväntöntä, ainakin ihmiskunnan elinkaaren aikana. Lowe ei kuitenkaan esitä, että kaikki uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö sellaisenaan olisi kuitenkaan vastoin kansainvälistä oikeutta tai edes kestäväen kehityksen periaatetta.¹²⁵ Tämä johtunee myös suureksi osaksi siitä, että nämä säännöt, periaatteet ja käsitteet ovat valtioiden itsensä luomia, eikä yhdenkään valtion voida olettaa allekirjoittavan näkemystä, joka rajoittaisi kaikkea uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä. Myös Christmann on argumentoinut, että kestävästä kaivostoiminnasta puhuminen on oikeastaan paradoksaalista mineraalien uusiutumattoman luonteen vuoksi. Mineraaleilla on kuitenkin paikkansa kestävästä kehityksestä puhuttaessa, sillä mineraalien käytöstä aiheutuvilla positiivisilla ekonomisilla ja sosiaalisilla vaikutuksilla voidaan kompensoida ympäristöllisiä menetyksiä. Tällaisten vaikutusten summan tulee kuitenkin kokonaisuudessaan olla vähintään tasapainossa, mutta mieluiten positiivinen.¹²⁶

Mineraaleilla luonnonvarana onkin monia positiivisia vaikutuksia. Mineraalit itsessään ovat käytännöllisesti ja taloudellisesti hyödyllisiä resursseja ja lisäksi kaivostoiminta luo työpaikkoja. Näitä positiivisia vaikutuksia on kuitenkin tarkasteltava vasten sitä faktaa, että kaivostoiminnalla ja mineraalien prosessoimisella on monia negatiivisia vaikutuksia, joihin kuuluvat ympäristöllisten vaikutusten lisäksi myös sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset.¹²⁷

Suomessakin on huomioitu kaivostoiminnan kestävyyttä ja tehokkuutta esimerkiksi laatimalla julkaisu metallimalmikaivostoiminnan parhaista ympäristökäytännöistä. Julkaisussa mainitaan muun muassa, että kestäväen kehityksen mukaiseen kaivostoimintaan kuuluu vastuuntuntoinen luonnonvarojen käyttö, takaamalla raaka-aineiden riittävyys, kierrätettävyyys ja saatavuus nyt ja tulevaisuudessa. Tähän tavoitteeseen päästäkseen, on kaivostoiminnassa varmistettava, että luonnonvaroja hyödynnetään kokonaisvaltaisesti, vastuuntuntoisesti ja tasapainoisesti, suojelemaan kriittisiä luonnonarvoja ja huomioiden niin lyhyt- kuin pitkäaikaiset ympäristölliset, sosiaaliset, taloudelliset ja hallinnolliset näkökohdat.¹²⁸

Huomattavaa on tässä yhteydessä myös, että Hollon esittämän mukaan aikaisemmin luonnonvarojen kuluttavaa käyttöä kontrolloitiin ensisijaisesti kansantaloudellisilla tarkoituksilla,

¹²⁵ Lowe 1999, s. 25.

¹²⁶ Christmann ym. 2007, s. 89.

¹²⁷ Kidd 2016, s. 328–330.

¹²⁸ SY 29/2011, s. 147. Katso myös Suomen mineraalistrategia 2010.

eikä luonnonsuojelullisista syistä. Taloudellisen ja luonnonsuojelullisen näkökulman erottaminen toisistaan luonnonvaroista puhuttaessa olisikin hankalaa ja myös tarpeetonta. Lisäksi Hollo selventämällä tavalla ”[l]uonnonvarataloudessa ekologisilla lainalaisuuksilla on tärkeä asema, mutta oikeusjärjestys ei sellaisenaan toimi niiden ehdoilla, vaan kulloinkin luonnonvaratalouden suhteen omaksutun ympäristöpoliittisen tavoitteen mukaisesti”.¹²⁹ Tämä argumentti osaltaan tukee jo aikaisemmin esitettyä kantaa siitä, että luonnonvarojen käytön sääntely on ollut lähtökohtaisesti enemmän ihmis- kuin ympäristölähtöistä ja enemmän taloudellis-poliittista kuin ympäristöllistä.

2.4.3 Resurssitehokkuuden näkökulma luonnonvarojen kestäväan käyttöön

Resurssitehokkuus on käsite, joka keskittyy luonnonvarojen vastuulliseen kulutukseen, joskin laajasti hyväksyttyä resurssitehokkuuden määritelmää ei olekaan vielä hyväksytty.¹³⁰ Yleisesti resurssitehokkuuden tavoitteena on katsottu olevan käyttää maailman rajallisia luonnonvaroja kestäväällä tavalla minimoiden niiden käytöstä ympäristölle aiheutuvat negatiiviset vaikutukset.¹³¹ Resurssitehokkuutta on määritelty myös siten, että sillä arvioidaan tuotantoon käytettyjen resurssien ja siitä saatavan hyödyn välistä suhdetta.¹³² Resurssitehokkuutta uusiutumattomien luonnonvarojen yhteydessä voidaan määritellä myös siten, että luonnonvaroja käytettäisiin mahdollisimman tehokkaasti ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haitallisia ympäristövaikutuksia.¹³³

Toisin sanottuna resurssitehokkuuden tavoitteena on siis maksimoida luonnonvarojen käyttö ja käytöstä saatava hyöty sekä minimoida luonnon pääoman köyhtyminen ja luonnonvaran käyttöön liittyvä saastuttaminen, ja sen kautta merkittävästi vähentää luonnonvarojen hyödyntämisen, käytön ja hävittämisen aiheuttamia ympäristövaikutuksia turvaten kuitenkin samalla sen,

¹²⁹ Hollo 1991, s.33–34. Huomattava, että Hollo puhuu tästä uusiutuvien luonnonvarojen yhteydessä, mutta sama ajattelutavan voidaan ajatella soveltuvan myös uusiutumattomien luonnonvarojen yhteyteen.

¹³⁰ Spuerk ym. 2017, s. 27.

¹³¹ COM(2011) 571.

¹³² Spuerk ym. 2017, s. 27.

¹³³ Katso esim. TEM 24/2014, s. 11. Katso myös Similä 2016, s. 61: ”Resurssitehokkuudella tarkoitetaan materiaalin ja energian tehokasta käyttöä” ja EK 2008, s. 6: ”...materiaalitehokkuus eli luonnonvarojen käytön tehokkuus on yhä olennaisempi osa globaalia kestäväää kehitystä.”

että käytettävissä on tarpeeksi luonnonvaroja taloudellisen kasvun ylläpitämiseksi.¹³⁴ Erityisesti kaivosalalla kasvava globaali kysyntä kaivosmineraaleille suhteutettuna mineraalivarantojen rajalliseen määrään ja kaivostoiminnan aiheuttamiin negatiivisiin vaikutuksiin luo tarpeen kiinnittää huomiota näiden resurssien tehokkaaseen ja kestäväan käyttöön.¹³⁵

Resurssitehokkuuden yhteydessä puhutaan toisinaan myös materiaalitehokkuuden käsitteellä. Materiaalitehokkuus on kuitenkin yleisesti määritelty tarkoittamaan sitä, että pyritään tuottamaan enemmän mahdollisimman pienellä määrällä materiaaleja, raaka-aineita tai energiaa.¹³⁶ Käsitteet ovat toisiaan lähellä ja voidaan ymmärtää tarkoittamaan samaa asiaa, mutta eri mittakaavassa. Resurssitehokkuuden käsitettä käytetään usein laajemmassa talouden mittakaavassa, kun taas materiaalitehokkuudesta puhutaan yksityisten yritysten, kotien ja julkisen sektorin toimijoiden tasolla. Tämän tutkielman yhteydessä puhutaan selvyyden vuoksi yhtenäisesti resurssitehokkuudesta, kaivostoiminnan mittavan taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi, vaikka se kaivoskohtaisesti onkin useimmiten yksityisten yritysten harjoittamaa.

Resurssitehokkuuden ajatuksella on Similän mukaan pyritty lähtökohtaisesti samaan lopputulokseen kuin säästävän käytön periaatteella. Resurssitehokkuus koskee Similän käsittelemällä tavalla luonnonvarojen käyttöä sen luonnosta irrottamisen jälkeen, missä yhteydessä pyritään samalla turvaamaan luonnonvarojen riittävyys sekä torjumaan ja minimoimaan hyödyntämisestä ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.¹³⁷ Kokko on puolestaan selventänyt tätä yhteyttä siten, että säästävän käytön periaatteen ajatusta voidaan toteuttaa erityisesti tuotanto- ja resurssiteknisin keinoin.¹³⁸ Näin ollen voidaan ajatella resurssitehokkuuden olevan työkalu säästävän käytön periaatteen päämäärän saavuttamisessa.

Wäger ym. ovat artikkelissaan tarkastelleet erityisesti vähäisten/harvinaisten metallien kestävämmän käytön näkymiä koko niiden elinkaaren ajalta. Artikkelissa tunnistetaan tarve parantaa metallien louhinta- ja jalostusprosessien tehokkuutta, mikä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi parantamalla kaivosten toimintamalleja toiminnasta aiheutuvan jätteen vähentämiseksi, käyttämällä energiatehokkaampia tekniikoita ja enemmän uusiutuvaa energiaa, sekä parantamalla esi-

¹³⁴ Blanco – Razzaque 2011, s. 18–19.

¹³⁵ Blanco – Razzaque 2011, s. 19–20.

¹³⁶ Esim. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ja_tuotanto/Resurssitehokkuus/Materiaalitehokkuus. (Luettu 3.10.2019)

¹³⁷ Similä 2016, s. 61.

¹³⁸ Kokko 2012, s. 1131–1132.

merkiksi toiminnassa käytettävien vesivarojen käsittelyä ja uudelleenkäyttöä. Lisäksi artikkeleissa nostetaan esille kestävän käytön parantamisen toimenpiteenä historiallisten varantojen uudelleenkäyttöönnottoa. Tällaisia varantoja voisi löytyä esimerkiksi malmioiden louhimattomista osista, rikastushiekasta, kaivosjätteestä sekä maankaatopaikoista.¹³⁹

Resurssitehokkuuteen osana kaivosmineraalien kestävää käyttöä kiinnitettiin huomiota myös vuonna 2010, jolloin Suomelle laadittiin osana Suomen luonnonvarastrategian¹⁴⁰ kehittämistä mineraalistrategia. Mineraalistrategian kunnianhimoisena visiona esitettiin, että vuonna 2050 ”Suomi on mineraalien kestävän hyödyntämisen globaali edelläkävijä ja mineraaliala on yksi kansantaloutemme tukipilareista”. Strategialla tavoitellaan kansainvälisesti kilpailukykyistä ja elinvoimaista mineraalialaa, joka edistää luonnonvarojen vastuullista käyttöä ja tukee alueiden elinvoimaisuutta.¹⁴¹

Mineraalistrategian taustalla vaikuttaa vahvasti EU:n mineraalipolitiikka. Euroopan komission vuonna 2008 julkaiseman raaka-aineita koskevan aloitteen¹⁴² mukaan kaikessa tuotannossa on pyrittävä raaka-aineiden kestävään ja säästävään käyttöön, sekä kierrätykseen. Lisäksi jäsenmaiden tulee edistää EU-alueella sijaitsevien materiaalivarojen hyödyntämistä. Näihin tavoitteisiin pääsemisen keinoiksi esitetään muun muassa teknologian ja tietämyksen sekä lainsäädännön, lupakäytäntöjen ja alueiden suunnittelun kehittämistä. Lisäksi Euroopan komission julkaiseman Eurooppa 2020 -strategian¹⁴³ yhtenä kulmakivenä oli resurssitehokkaamman, vihreämmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen, mikä luonnollisesti koskee myös kaivosteollisuutta. Komissio on myös julkaissut parhaita käytäntöjä EU -alueella tapahtuvaa kaivostoimintaa koskevan maankäytön suunnittelun turvaamiseksi ja lupamenettelyiden nopeuttamiseksi.¹⁴⁴

Mineraalistrategian toimenpide-ehdotuksissa nostetaan esille ympäristövaikutusten vähentäminen prosessien materiaalitehokkuuden parantamisen sekä toiminnan sivutuotteiden hyödyntämiseen tai kierrätykseen kannustamisen kautta. Edellä käsitellyllä tavalla resurssitehokkuus ja siihen liittyvä kiertotalous ovat olennaisessa asemassa erityisesti uusiutumattomien luonnonvarojen kestävän käytön periaatteen toteutumisessa. Keskeisinä toimenpide-ehdotuksina Suomen mineraalialan kehittämiseksi esitettiin lisäksi mineraalipolitiikan vahvistamista, jonka osana

¹³⁹ Wäger ym., s. 302.

¹⁴⁰ Kansallinen luonnonvarastrategia: Älykkäästi luonnon voimin 2008.

¹⁴¹ Mineraalistrategia 2010, s. 12.

¹⁴² KOM(2008) 699.

¹⁴³ KOM(2010) 2020.

¹⁴⁴ Katso tästä myös Mineraalistrategia 2010, s. 6.

ehdotettiin muun muassa mineraalipoliittisten tavoitteiden määrittelyä, mineraalialan rahoitusmahdollisuuksien parantamista ja verokannusteiden käytön selvittämistä luonnonvarojen resurssitehokkaan hyödyntämisen edistämiseksi.¹⁴⁵

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi myös vuonna 2013 toimintaohjelman¹⁴⁶, jonka tavoitteena oli nostaa Suomi kestävä kaivostoiminnan edelläkävijäksi ja materiaalien kestävä, innovatiivisen ja taloudellisen hyödyntämisen osaamisen maaksi, samalla kuitenkin turvaten ympäristö- ja luontoarvoja ja kunnioittaen ekologista kestävyttä.¹⁴⁷ Kestävä kaivannaisteollisuuden toimintaohjelma laadittiin osin myös täydentämään mineraalistrategiassa esitettyjä linjauksia ja edelleen edistämään niitä toimintaohjelmassa esitetyissä toimenpiteissä.¹⁴⁸ Toimintaohjelmassa esitettiinkin 35 erilaista kestävä kaivostoimintaa edistävää toimenpidettä, jotka liittyvät esimerkiksi resurssi- ja energiatehokkuuden ja sidosryhmäyhteistyön parantamiseen, koulutuksen ja lupamenettelyiden kehittämiseen sekä kansainvälisen yhteistyön ja viennin edistämiseen.¹⁴⁹

Vaikka mineraalistrategian voidaan ajatella olevan kunnianhimoinen ja hieman abstrakti tavoite kaivostoiminnan tulevaisuudelle ja kestävä kaivannaisteollisuuden toimintaohjelmakin sisältää useita laajoja ja vaikeasti saavutettavia tavoitteita, on näiden pohjalta toteutettu monia konkreettisia toimenpiteitä kestävämmän kaivostoiminnan hyväksi. Näitä on arvioitu vuonna 2015 kestävä kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman tilanneraportissa.¹⁵⁰ Tähän mennessä toteutettuja toimenpiteitä erilaisten myös kaivannaisalaa koskevien ympäristö- ja maankäyttölain-

¹⁴⁵ Mineraalistrategia 2010, s. 17.

¹⁴⁶ TEM 15/2013.

¹⁴⁷ TEM 15/2013, s. 9.

¹⁴⁸ TEM 15/2013, s. 5. Ennen kestävä kaivostoiminnan toimintaohjelmaa valmistui myös valtioneuvoston luonnonvaraselonteko (TEM 69/2010), joka perustui myös mineraalistrategiaan ja jonka keskeisenä tavoitteena oli luonnonvarojen hyödyntäminen materiaalitehokkaasti ja pyrkimys suljettuun kiertoon. Luonnonvaraselonteko koski kaivosmineraalien lisäksi myös muita luonnonvaroja sekä kattoi myös ekosysteemipalvelujen ja materiaali- ja energiatehokkuuden näkökulmat.

¹⁴⁹ TEM 15/2013, s.44–45.

¹⁵⁰ Tämän jälkeen suoritetu arviointeja ei ollut tutkielman tekohetkellä saatavilla, joten tässä on tarkasteltu vuoden 2015 tilannetta. Toimenpideohjelmassa myös esitettiin toimenpiteet suoritettavaksi vuoteen 2019 mennessä. (TEM 15/2013, s. 10.) Myöskään minkäänlaista loppuraporttia ei ollut löydettävissä ja toimintaohjelmaa koskevaa sivua TEM:n verkkosivuilla ei enää ole.

säädännön kehittämistoimien lisäksi oli esimerkiksi keväällä 2015 valmistunut päivitys oppaaseen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä kaivoshankkeissa¹⁵¹. Lisäksi on perustettu ohjelmia ja laadittu uusia selvityksiä ja strategioita esimerkiksi viennin, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi.¹⁵²

Mineraalistrategian ja kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman lisäksi on julkaistu useita kestäväään kehitykseen ja kestäväään luonnonvaratalouteen liittyviä julkaisuja¹⁵³, joissa on otettu kantaa myös uusiutumattomien luonnonvarojen ja kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Näitä ei kuitenkaan laajuuden vuoksi käsitellä tässä tutkielmassa yksityiskohtaisesti, sillä on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi keskittyä täsmennetyksi kaivosmineraaleja ja kaivostoimintaa koskeviin julkaisuihin.

Resurssitehokkuuden ajatus löytyy seuraavassa pääluvussa käsiteltävällä tavalla myös kaivoslaista, jossa edellytetään useammassa kohdassa resurssien tehokasta käyttöä kaivostoimintaan ryhdyttäessä.¹⁵⁴ Tällaisia ovat esimerkiksi kaivoslain 18 §:n 1 momentti, jossa kielletään kaivosmineraaleja ilmeisesti tuhlaava toiminta sekä 47 § esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden vaatimuksesta. Samojen lainkohtien voidaan katsoa yhtä lailla olevan yhteydessä luonnonvarojen säästävän käytön periaatteen ajatukseen

Edellä esitetystä voidaan kaiken kaikkiaan huomata, että luonnonvarojen kestävän käytön periaate on hyvin olennainen myös kaivostoiminnan sääntelyssä ja pyrittäessä kehittämään kaivostoimintaa kestävämpään suuntaan. Lisäksi voidaan havaita, että periaatetta on mahdollista huomioida kaivostoiminnassa ja sen ohjaamisessa hyvin usealla erilaisella tavalla. Seuraavassa pääluvussa siirrytään tarkastelemaan, miten kaivostoimintaa Suomessa säännellään ja miten kestävän käytön periaate ilmenee kaivostoimintaa koskevassa sääntelyssä, erityisesti kaivos- ja malminetsintäluvan myöntämisen perusteena sekä lupaharkinnassa.

¹⁵¹ Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoshankkeissa. Opas. Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.

¹⁵² Kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman tilanneraportti 2015, s. 5–9.

¹⁵³ Katso esim. TEM 69/2010, TEM 24/2014, TEM 5/2018, Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi periaatepäätös 2012 ja Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi toimintaohjelma 2012.

¹⁵⁴ Similä 2016, s. 62.

3 KESTÄVÄN KÄYTÖN PERIAATE KAIVOLAIN MUKAISEN KAIVOSLUVAN JA MALMINETSINTÄLUVAN EDELLYTYKSISSÄ JA ESTEISSÄ

3.1 Kaivostoiminnan käsitteet ja sääntely

Kuten edellisessä pääluvussa on käsitelty, suoraan kaivosmineraalien hyödyntämistä koskevaa kansainvälistä velvoittavaa lainsäädäntöä ei ole olemassa. Kaivostoimintaa koskeva sääntely onkin siis lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädäntövallassa. Suomen kansallisessa lainsäädännössä malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevat säädökset löytyvät kaivoslaista. Kaivoslain kokonaisuudistus on lisäksi yksi harvoista lakiuudistuksista, jonka taustalla ei ole ollut EU-direktiivin toimeenpano, minkä vuoksi lakia on mahdollista tarkastella puhtaasti kansallisesta näkökulmasta.¹⁵⁵

Kaivoslain kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 2011 uuden kaivoslain (Kaivoslaki 621/2011) kumotessa vanhan kaivoslain (Kaivoslaki 503/1965).¹⁵⁶ Vanha laki oli säädetty vuonna 1965 ja sitä pidettiin monilta osin vanhentuneena. Erityisesti ongelmaksi oli esitetty sääntelyn elinkeinopainotteisuuden vuoksi sitä, ettei toiminnan ulkopuolisia vaikutuksia, esimerkiksi ympäristövaikutuksia ja asianosaisten osallistumismahdollisuuksia, ollut riittävästi huomioitu. Vanha kaivoslaki oli uutta korostuneemmin kirjoitettu turvaamaan kaivostoimintaa elinkeino-oikeudellisesta näkökulmasta. Muuttuvassa yhteiskunnassa kaivoslain uudistuksessa tuli kuitenkin tarpeelliseksi ottaa paremmin huomioon myös uusia seikkoja, kuten luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö.¹⁵⁷ Kaivoslain uudistamista edeltävinä aikoina oli yhteiskunnallisessa keskustelussa lisäksi noussut esiin ristiriitoja kaivostoiminnan ja muun maankäytön välillä ja myös uranikaivostoiminta ja sen vaikutukset nostattivat ihmisten mielenkiintoa ja kaivostoiminnan vastustusta.¹⁵⁸ Lisäksi kokonaisuudistuksella haluttiin paremmin sovittaa

¹⁵⁵ Forss 2011, s. 33. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että kaivostoimintaan vaikuttavat myös monet muut lait ja säännökset, joiden taustalla on EU-sääntelyä, kuten esimerkiksi luontodirektiivi ja jätedirektiivi. Katso myös Myllykangas 2008, s. 197, jossa huomautetaan, että jo vanhaan kaivoslakiin oli myös tehty Euroopan Unioniin ja Euroopan talousalueeseen liittymisen vuoksi useita muutoksia jo 1990-luvulla.

¹⁵⁶ Tässä tutkielmassa kaivoslaista ja uudesta kaivoslaista puhuttaessa tarkoitetaan voimassaolevaa vuoden 2011 kaivoslakia, kun taas kumotusta vuoden 1965 laista käytetään nimitystä vanha kaivoslaki.

¹⁵⁷ Myllykangas 2008, s. 201.

¹⁵⁸ Hollo 2009, s. 407.

yhteen kaivoslainsäädäntöä perusoikeussäännösten ja muun ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisen sääntelyn kanssa.¹⁵⁹

Pölösen esittämällä tavalla uuden kaivoslain tavoitteena on yhteensovittaa erilaisia, keskenään ristiriitaisia etuja ja intressejä: ”Kaivoslailla pyritään turvaamaan samanaikaisesti a) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, b) kiinteistön omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, c) ympäristö- ja terveystaittojen ennaltaehkäisy sekä d) luonnonvarojen käytön säästeliäisyys.”¹⁶⁰

Hollo esittämän mukaan puolestaan luonnonvarojen käytön sääntelyyn on kaksi perustetta: ensinnäkin sillä turvataan luonnonvarojen riittävyttä ja hallitaan hyödyntämisestä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja toiseksi suojellaan luonnonvaran edustamia maisema-arvoja. Luonnonvarojen käytön sääntely ei ole niinkään perustunut määrälliseen ohjaukseen, mutta säästävän käytön periaate on havaittavissa erityisesti toimintaa koskevissa lupahdoissa ja toiminnan järjestämistä koskevissa rajoituksissa.¹⁶¹

Yleisesti ottaen luonnonvarat kuuluvat sen kiinteistön omistajalle, jonka alueella ne sijaitsevat ja kiinteistön omistajalla on yksinomainen oikeus hyödyntää niitä. Kaivosmineraalit ovat kuitenkin poikkeus tästä säännöstä, sillä oikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen saavutetaan erillisellä kaivoslaissa määritellyllä prosessilla, jonka päätteeksi myönnetään hyödyntämiseen oikeuttava kaivoslupa.¹⁶² Kaivoslupa antaa siis maa-alueen omistusoikeudesta riippumattoman oikeuden hyödyntää kaivosmineraaleja¹⁶³. Tämä selittyy osin sillä, että kaivosmineraalit ovat kansantaloudellisesti tärkeä luonnonvara, ja kaivoslainsäädännöllä onkin pyritty edistämään

¹⁵⁹ Katso tästä esim. Pölönen 2012, s. 71, Myllykangas 2008, s. 197 ja Lämsineva 2006, s. 101–103.

¹⁶⁰ Pölönen 2012, s. 71.

¹⁶¹ Hollo 2009, s. 285.

¹⁶² Lupaa haetaan kaivoslain 33 §:n mukaan kaikissa muissa kaivoslain mukaisissa asioissa, paitsi kaivosalueluonastuslupa-asioissa sekä uraanin tai toriumin tuottamista koskevissa asioissa, kaivosviranomaiselta. Kaivosalueluonastuslupa-asiat sekä uraanin tai toriumin tuottamista koskevat asiat ratkaisee valtioneuvosto. Kaivoslain 4 §:n mukaan kaivosviranomaisena, toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on puolestaan kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen.

¹⁶³ Kaivoslain 2 §:n mukaan laissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja ovat: alkuaineista aktinium, alumiini, antimoni, arseeni, barium, beryllium, boori, cesium, elohopea, fluori, fosfori, gallium, germanium, hafnium, hopea, indium, iridium, kadmium, kalium, kalsium, koboltti, kromi, kulta, kupari, lantanoidit, litium, lyijy, magnesium, mangaani, molybdeeni, natrium, nikkeli, niobi, osmium, palladium, platina, radium, rauta, renium, rikki, rodium, rubidium, rutenium, seleeni, sinkki, skandium, strontium, tallium, tantaali, telluuri, tina, titaani, torium, uraani, vanadiini, vismutti, volframi, yttrium ja zirkonium ja näitä alkuaineita sisältävät mineraalit; sekä mineraaleista andalusiitti, apatiitti, asbestimineraalit, baryytti, bauksiitti, bentoniitti, berylli, dolomiitti, flogopiitti, fluoriitti, grafiitti, granaatti, ilmeniitti, kalsiitti, kaoliini, korundi, kvartsi, kyaniitti, leusiitti, maasälpä, magnesiitti, muskoviitti, nefeliini, oliviini, pyrofylliitti, rutiili, sillimaniitti, skapoliitti, talkki, timantti, vermikuliitti, wollastoniitti ja muut jalokivet; sekä kivilajeista marmori ja vuolukivi.

kaivostoimintaa.¹⁶⁴ Kaivostoiminnan edistämiseksi omistusoikeudesta riippumaton hyödyntämisoikeus on tarpeen, sillä vain harvalla on tosiasialliset edellytykset harjoittaa suuria investointeja ja spesifiä osaamista vaativaa kaivostoimintaa.¹⁶⁵ Oikeus käyttää toisen aluetta perustetaan kaivoslain 20 §:n mukaisesti valtioneuvoston myöntämällä kaivosalueenastusluvalla. Kaivosalueenastuslupaa saa hakea lain 31 §:n mukaan se, joka hakee kaivoslupaa kyseisen esiintymän¹⁶⁶ hyödyntämiseksi.

Etuoikeus kaivoslupaan ja sitä myötä kaivosmineraalien käyttöön on sillä, joka ensimmäiseksi on lupaa hakenut, mikäli alueelle ei ole myönnetty tätä ennen malminetsintälupaa. Tällaisessa tapauksessa etusija on malminetsintäluvan haltijalla. Oikeus malminetsintään tietyllä alueella voidaan puolestaan turvata varaamalla alue varausilmoituksella. Tämä antaa toimijalle aikaa malminetsintälupahakemuksen valmisteluun ilman huolta, että toinen toimija tekisi alueelle samanaikaisesti oman lupahakemuksen.¹⁶⁷ Tämä on erityisen tärkeää kaivostoiminnan harjoittajien kannalta, sillä kaivostoiminta vaatii suuria taloudellisia panostuksia jo etsintävaiheesta lähtien, jolloin etuoikeusjärjestelmä suojaa näitä investointeja.

Ennen kuin varsinainen kaivostoiminta voidaan aloittaa, on tehtävä tutkimuksia kallioperän malmipotentiaalin selvittämiseksi, louhittavan esiintymän löytämiseksi ja sen hyödynnettävyyden arvioimiseksi.¹⁶⁸ Tätä kutsutaan malminetsinnäksi. Kaivoslain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmän mukaan malminetsinnällä tarkoitetaan kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologisia, geofysikaalisia ja geokemiallisia tutkimuksia sekä näytteenottoa esiintymän koon ja laadun selvittämiseksi. Malminetsintä on siis varsinaista kaivostoimintaa edeltävää, kaivostoiminnan edellytyksiä kartoittavaa toimintaa, joka ei itsessään vielä liity kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Malminetsintä on kuitenkin

¹⁶⁴ Katso tästä esim Myllykangas 2008, s. 202–203: ”Kaivostoiminnan tehtävänä on etsiä ja löytää sekä ottaa käyttöön maaperässä piilossa olevat arvokkaat kaivoskivennäiset koko yhteiskunnan hyödyksi. Kaivosteollisuuden huomattava merkitys ja sen suuret intressit koko yhteiskunnassa liittyvät tähän ainutlaatuiseseen ja tärkeään tehtävään.”. Katso tästä edelleen Hyvönen 1998, s. 11.

¹⁶⁵ Similä 2016, s.54. Katso myös Vihervuori 2013, s.753: ”Kaivostoiminnan luonteesta johtuukin, ettei toimintaa juuri missään ole voitu jättää ensisijaisesti maanomistajien valtuuksien ja heidän aktiivisuutensa varaan.”

¹⁶⁶ Esiintymällä tarkoitetaan kaivoslain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmän mukaan sellaista kallioperässä olevaa kaivosmineraalien rikastumaa, jolla on osoitettua tai mahdollista taloudellista arvoa kaivostoiminnan kohteena.

¹⁶⁷ Similä 2016, s. 54. Katso valtausjärjestelmästä myös Vihervuori 2013, s. 753, jonka mukaan tämä Suomessa käytössä oleva valtausjärjestelmä on toinen esiintymien hyödyntämisen sääntelyn päävariantti, jossa siis esiintymän löytäjä ja ensimmäinen varaaja saa oikeuden esiintymään. Toinen päävariantti on niin kutsuttu konsessiojärjestelmä, jossa valtio voi luovuttaa esiintymän hyödyntämisoikeuden valitsemalleen toimijalle.

¹⁶⁸ Eerola 2018, s. 38. Eerolan mukaan vain noin yksi tuhannesta malminetsintäoperaatiosta lopulta kehittyi varsinaiseksi kaivostoiminnaksi.

otettu mukaan tämän tutkielman tarkasteluun sen ollessa edellytys kaivostoiminnan aloittamiselle, sillä siinä kartoitetaan mahdollisen esiintymän hyödynnettävyys. Malminetsintään tarvitaan lupa, mutta tätä ennen voidaan mineraaleja kartoittaa lievempivaikutteisella, ilmoituksenvaraisella etsintätyöllä.¹⁶⁹

Kaivoslain 10 §:n 1 momentin mukaan malminetsintälupa antaa luvanhaltijalle oikeuden omalla ja toisen maalla luvassa tarkoitettulla alueella (malminetsintäalue) tutkia geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tehdä muita kaivostoimintaa valmistelevia tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään. Lain esitöiden mukaan sallitut menetelmät harkitaan lupamääräyksissä tapauskohtaisesti. Harkinnassa otetaan huomioon esimerkiksi tutkimussuunnitelma ja kaivoslain mukaiset kiellot ja rajoitukset. Menetelmät voivat olla esimerkiksi kairausta, tutkimusojien ja -kaivantojen tekemistä tai muita vastaavia tai vaikutuksiltaan vähäisempiä toimenpiteitä.¹⁷⁰

Kaivostoiminnalla tarkoitetaan puolestaan kaivoslain 5 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kaivosmineraalien louhintaa kaivoksessa, siihen liittyvää kiviaineksen siirtoa ja nostoa, välittömästi louhinnan yhteydessä tapahtuvaa kaivosmineraalien hyödyntämiseksi tarpeellista rikastustoimintaa ja muuta käsittelyä sekä kaivosmineraalien louhintaan välittömästi liittyviä valmistelevia ja muita tukitoimenpiteitä. Kuten kaivoslain 16 §:ssä säädetään, kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen on oltava lupa (kaivoslupa). Kaivoslain 17 §:n mukaan kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavattujen kaivosmineraalien lisäksi kaivostoiminnassa sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan (kaivostoiminnan sivutuote), sekä muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella. Lisäksi kaivoslupa oikeuttaa malminetsintään kaivosalueella sen mukaan kuin kaivoslaissa säädetään malminetsinnästä luvan nojalla ja kuin kaivosluvassa tarkemmin määrätään.

Kaivoslupa oikeuttaa siis hyödyntämään myös sellaista kiviainesta, mikä kaivosalueen ulkopuolella kuuluisi maa-aineslain (MAL, 555/1981) soveltamisalaan. MAL on toinen merkittävä uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämistä koskeva laki, joskin sen ja KaivosL:n välillä on joitakin merkittäviä eroavaisuuksia. Maa-ainessääntely on rakennettu suojele- ja maankäyttönäkökohtien pohjalta, kun taas kaivoslainsäädännössä näille ei ole annettu näin merkittävää asemaa ja näkökulma on ollut enemmänkin taloudellisesti-tekniinen. Tosin kaivoslain uudistuksessa näiden ym-

¹⁶⁹ HE 273/2009, s. 76: ”Geologisten muodostumien ja kallioperän rakenteiden kartoitus kartta-aineiston perusteella, kaukokartoitusmenetelmin, geofysikaalisin mittauksin ja geologisin maastohavainnoin on yleensä mahdollista tehdä aiheuttamatta vahinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä.” Katso myös Vihervuori 2013, s. 757–758: ”Perustelujen mukaan etsintätyö ei voisi olla samalla alueella kovin pitkäaikaista eikä niin suunnitelmallista tai järjestelmällistä, että siitä voitaisiin katsoa aiheutuvan vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä.”

¹⁷⁰ HE 273/2009 vp, s. 79.

päristöllisten seikkojen merkitys kaivossäätelyn kokonaiskuvassa kasvoi. Kaivoslain ja maa-aineslain perustavanlaatuisen eroavaisuus luonnonvarojen hyödyntämisoikeuksien kannalta on myös nähty siinä, että kaivoslailla pyritään edellä kuvatulla tavalla edistämään kaivosmineraalien etsintää ja hyödyntämistä riippumatta maa-alueen omistussuhteista. Maa-aineslaki ja sen lupajärjestelmä puolestaan eivät mahdollista ulkopuolisille tällaista oikeutta, vaan lähtökohtana on alueen omistajan tai erityisen oikeuden haltijan oikeus maa-aineksiin.¹⁷¹

Ennen kaivoksen perustamista tulee alueella olla myös voimassa oleva kaava, joka mahdollistaa kaivostoiminnan tietyllä alueella. Kaivostoiminta ja kaivoslaki ovatkin tiiviisti yhteydessä myös maankäytön suunnitteluun ja siihen liittyvään lainsäädäntöön. Kaavoituksen avulla voidaan osaltaan huomioida kestävän käytön periaatteen toteutumista kaivostoiminnalla siihen soveltuvien alueiden käytön suunnittelun kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä ”MRL”) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. MRL 3 §:n mukaisesti alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Tämä koskee kaikkea maankäyttöön liittyvää toimintaa, eli siis myös kaivostoimintaa.

Nimenomaisesti MRL:n sääntely liittyy alueen maankäyttöön eikä varsinaisesti luonnonvarojen hyödyntämiseen. Sillä on kuitenkin yhteys kaivosmineraalien käyttöön sen säännellessä kaivostoimintaan tarvittavan alueen käyttöä. Kestävän kehityksen periaate tuodaan esille jo edellä mainitussa MRL:n tavoitesäännöksessä. MRL:n 5 § mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on lisäksi edistää muun muassa alueiden käytön taloudellisuutta ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttämistä sekä luonnonvarojen säästeliästä käyttöä. Lisäksi periaatteen mukaista on, ettei tehdä sellaisia maankäyttöpäätöksiä, jotka johtaisivat sellaisiin tuhoihin, että alueen muunlainen käyttö tulevaisuudessa estyisi.¹⁷² Kaikki edellä mainitut kohdat voidaan yhdistää myös kaivostoiminnan tarkasteluun, mutta näistä tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisin kohta on luonnollisesti luonnonvarojen säästeliään käytön edistäminen.

Vaikka tässä tutkielmassa keskitytään käsittelemään pääasiassa kaivoslain sisältämää sääntelyä, on otettava kuitenkin huomioon, että kaivostoimintaa ja erityisesti sen ympäristövaikutusten hallintaa on kaivoslain lisäksi säännelty myös muussa ympäristölainsäädännössä. Kaivoslain

¹⁷¹ Vihervuori 2013, s. 751–752. Katso lisäksi Tieteen termipankki 23.10.2019: Oikeustiede:luonnonvaraoikeus. (Tarkka osoite: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:luonnonvaraoikeus>.)

¹⁷² Hollo 2009, s. 22.

mukaisten lupien lisäksi kaivostoiminta edellyttää esimerkiksi ympäristölupaa, minkä vuoksi kaivoslakia on kuvailtu luonteeltaan muuta ympäristölainsäädäntöä täydentäväksi ja tarkentavaksi sääntelyksi.¹⁷³

Kaivostoimintaa koskeva lainsäädäntö on siis ympäristöoikeudelle tyypillisellä tavalla hajautunut usean eri lain alle. Kaivoslain 3 §:ssä onkin nimenomaisesti säädetty, että kaivoslain sääntelyn lisäksi sen mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin sen mukaan toimittaessa sovelletaan muun muassa 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). Lainsäädännön hajaantumisen vuoksi kaivosmineraalien hyödyntämisen hyväksyttävyyden arviointia ei siis suoriteta vain yhden säädöksen perusteella, vaan hyödyntämisestä päätetään usean eri päätöksen yhdistelmällä. Kaivoslain mukaisten lupien lisäksi toimintaan tarvitaan ainakin ympäristölupa, jonka lisäksi myös kaavoituksella sekä ympäristövaikutusten arviointia ja luonnonsuojelua koskevalla sääntelyllä on omat tärkeät paikkansa.¹⁷⁴

Kaivostoiminnan luonnonsuojelukysymykset liittyvät enimmäkseen maankäytöllisiin asioihin ja siten ne ratkaistaan pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain kautta, kun taas kaivoslaki puolestaan on kirjoitettu turvaamaan resurssien säästävää käyttöä kaivosluvan velvoitteiden kautta.¹⁷⁵ Tämä erottelu löytyy myös kaivoslain 2 §:n soveltamisalasäännöksestä, jossa todetaan, että kaivoslaissa säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta sekä kaivostoimituksesta. Kaivoslainsäädännöllä on siis tarkoitettu säännellä resurssitaloudellisia kysymyksiä luonnonvarojen riittävyyden kannalta, mihin ei ole lähtökohtaisesti muussa voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä keskitytty.¹⁷⁶

Näin ollen voidaankin pohtia, missä määrin kaivoslailla on edes tarkoituksenmukaista säännellä luonnonvarojen kestäväää käyttöä ympäristölliseltä kannalta. Tulisiko kaivoslailla keskittyäkin taloudelliseen mineraalien hyödyntämiseen ja jättää ympäristöllinen sääntely nimenomaisesti ympäristö- ja luonnonsuojelullisten säännösten varaan. Kaivoslain uudistuksessa lakiin otetun

¹⁷³ Similä 2016, s. 57–58.

¹⁷⁴ Katso esim. Hollo 2009, s. 285, Vihervuori 2013, s. 756–757. Katso myös TEM 2019:44, s. 31.

¹⁷⁵ Similä 2016, s. 57–58.

¹⁷⁶ Kuusiniemi 2010, s. 24.

entistä enemmän ympäristöllisiä ja taloudellisia näkökohtia yhdistävän lähestymistavan voidaan kuitenkin katsoa puhuvan tätä näkökulmaa vastaan. Näihin näkökulmiin palataan vielä neljännessä pääluvussa kaivoslain tulevaisuudennäkymiä ja muutostarpeita arvioitaessa.

3.2 Kestävän käytön periaate kaivoslainsäädännössä

Kaivostoiminnalla on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja elinoloihin, luonnon monimuotoisuuteen, maaperään, eliöihin, yhdyskuntarakenteeseen ja maisemaan sekä muita ympäristövaikutuksia ja siksi sitä koskevassa lainsäädännössä tulisikin huomioida tasavertaisesti niin ympäristö, ihminen kuin talouskin.¹⁷⁷ Tämän luvun tarkoituksena on selvittää, miten tämä tavoite toteutuu ja miten edellisessä pääluvussa käsitellyt uusiutumattomien luonnonvarojen kestävän ja säästävän käytön periaatteet on otettu huomioon kaivoslaissa ja sen valmisteluaineistossa.

Kaivoslain esitöissä nostetaan esille useammassa kohdassa sekä kestävän kehityksen, että kestävän ja säästävän käytön käsitteitä ja periaatteita. Kestävän kehityksen ajatus tuodaan esille heti uuden kaivoslain esitöiden toisessa virkkeessä. Esityksen tavoitteeksi on ilmaistu uudistaa kaivoslainsäädäntö siten, että edellytykset kaivostoiminnalle turvataan yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla, samalla turvaten yleiset ja yksityiset edut ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.¹⁷⁸ Esityksessä keskeiseksi on nostettu yleisen edun turvaaminen ja lupaharkintaan sisältyvä ennakkollinen valvonta sekä muut julkisoikeudelliset painotukset, mutta sääntelyyn on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää myös yksityisoikeudellisia, varallisuus oikeuden alaan kuuluvia normeja.¹⁷⁹

Kestävän kehityksen ajatusta eri pilareiden mukaista ajatusta on kaivoslain esitöissä avattu seuraavasti:

”Kestävän kehityksen perusehtona on biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen pitkällä aikavälillä luonnon kestävyys. Ekologisen kestävyys kannalta keskeistä on varovaisuusperi-

¹⁷⁷ HE 273/2009 vp, s. 47.

¹⁷⁸ HE 273/2009 vp, s.1. Kestävän kehityksen ajatus on huomioitu esitöissä myös esimerkiksi yleisperusteluissa sivulla 47 seuraavasti: ”Kaivostoiminnan edellytysten turvaaminen kestäväällä tavalla edellyttää, että kaivoslainsäädännön uudistamisen päämääränä on varmistaa malminetsinnän ja kaivostoiminnan ekologinen, taloudellinen sekä sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys.”

¹⁷⁹ HE 273/2009 vp, s. 46.

aatteen noudattaminen, mikä edellyttää riskien, haittojen ja kustannusten arviointia ennen toiminnan aloittamista, sekä haitoista aiheutuvien kustannusten kohdentamista niiden aiheuttajaan. Taloudellinen kestävyys on sisällöltään ja laadultaan tasapainoista kasvua, joka ei perustu pitkällä aikavälillä esimerkiksi kaivosmineraalivarantojen hävittämiseen. Sosiaalisessa ja kulttuurisessa kestävyudessa keskeisenä kysymyksenä on taata hyvinvoinnin edellytysten siirtyminen sukupolvelta toiselle.”¹⁸⁰

Jotta kaivostoiminta voitaisiin nähdä kestävä kehityksen periaatteen mukaiseksi, on siinä siis otettava huomioon monia eri näkökulmia, vaikka ensimmäisenä kestävästä kaivostoiminnasta puhuttaessa mieleen tulee usein ekologinen kestävyys.

Edellä mainitut ajatukset kestävä kehityksen ja säästävän käytön periaatteiden sisällyttämisestä lainsäädäntöön eivät ole jääneet vain hallituksen esityksen yleisperusteluiden pohdiske-luksi, vaan ne on myös kirjoitettu voimassaolevaan lakiin. Heti KaivosL:n 1 §:n 1 momentin mukaan kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä aluei-den käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Tämän tarkoituksen toteuttamisen edellytyksenä on yleisten ja yksityisen etujen turvaaminen, ja yhtenä erityisesti huomioon otettavana seikkana mainitaan tämän pykälän 1 mo-mentin 3 kohdassa toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.¹⁸¹ Tämän lisäksi lain tarkoituksena on saman pykälän 3 momentin mukaan edistää kaivosten turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua tässä laissa tarkoitettu toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus.

Lain esitöiden mukaan uudessa kaivoslaissa keskeisenä tahtotilana on siis myös ollut varmistaa kaivostoiminnan edellytysten turvaamisen lisäksi muiden yleisten ja yksityisen etujen turvaaminen. Esitöissä on lueteltu tässä tarkoitetuiksi keskeisiksi eduiksi muun muassa kiinteistöjen omistajien ja muiden haittaa kärsivien asianosaisten oikeusasema, malminetsinnän ja kaivos-toiminnan vaikutukset ympäristöön, maisemaan ja maankäyttöön sekä turvallisuuteen, luon-

¹⁸⁰ HE 273/2009 vp, s. 47–48.

¹⁸¹ Tämän säännöksen tavoitteena on myös katsottu olevan kaivoslain uudistuksessa yhdenmukaistaa kaivossään-telyä muun ympäristösääntelyn kanssa vanhaa kaivoslakia paremmalla tavalla ottaen huomioon myös uudistunut perusoikeusjärjestelmä. Katso tästä tarkemmin esim. Kumpula 2012, s. 185–186 ja Länsineva 2006, s. 106–107. Länsinevan mukaan ”Merkittävimmät kaivoslainsäädäntöön kohdistuvat perusoikeushaasteet liittyvät niin ollen siihen, miten kaivostoiminta ja sen harjoittajien intressit saadaan sovitettua yhteen kaikkien muiden henkilötahojen perusoikeuksien sekä erilaisten ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yleisten etujen kanssa.” (Länsineva 2006, s. 103.)

nonvarojen säästävä käyttö ja luonnonsuojelu sekä erilaisten alueiden käyttötarpeiden yhteensovittaminen. Uuden kaivoslain tavoitteena onkin ollut tällaisten erilaisten etujen yhteen sovittaminen siten, että sääntelyllä voitaisiin mahdollisimman hyvin turvata näiden kilpailevien, ja myös todella erilaisten intressien samanaikainen toteutuminen.¹⁸² Kaivoslain mukaisen lupaharkinnan yhteydessä on siis tämän pohjalta pidettävä mielessä, että luonnonvarojen säästävä käyttö voi myös sisältyä yleisesti kaivoslain tarkoittamiin yleisiin ja yksityisiin etuihin.

Yleisten ja yksityisten etujen turvaamisen kysymystä on kaivoslain esitöissä pohdittu omana kappaleenaan keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä osiossa, hallituksen esityksen luvussa 3.2. Tämän mukaan malminetsintäluvan nojalla harjoitettavasta toiminnasta ei saa aiheutua esimerkiksi merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa taikka harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista. Kaivosluvan haltijan puolestaan on huolehdittava, ettei sen harjoittamasta kaivostoiminasta aiheudu muun muassa huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle eikä kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Lisäksi esiintymää tulisi hyödyntää niin, ettei toiminnasta aiheudu ilmeistä luonnonvarojen tuhlausta eikä esiintymän tuleva käyttö vaarannu. Kaivosviranomaisen lisäksi valvoo, miten esiintymää hyödynnetään ja tämän vuoksi kaivosluvan haltijan on toimitettava asiasta selvityksiä.¹⁸³ Kestävän käytön periaate näkyy tässä taustalla selkeimmin luonnonvarojen tuhlaamisen ja tulevan käytön vaarantamisen kiellossa. Lain esitöissä on selvennyt, että esimerkiksi jätealueen väärä sijoittaminen voisi vaikeuttaa esiintymän tulevaa hyödyntämistä.¹⁸⁴ Tässä kappaleessa esitetyt vaatimukset on nimellisesti kirjoitettu KaivosL:n kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskevaan 18 §:n 1 momenttiin. Jäljempänä käsiteltävällä tavalla näiden velvollisuuksien noudattaminen tulee varmistaa tarvittaessa KaivosL:n 52 §:n mukaisilla lupamääräyksillä.

Lisäksi voidaan katsoa, että kestävän käytön periaate on vaikuttavana tekijänä myös turvatessa luonnonolosuhteiden säilymistä sekä harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien vahingoittumattomuutta. Näissä luonnonvarojen kestävä käyttö tulee esille kuitenkin epäsuoremmin,

¹⁸² HE 273/2009 vp, s. 48.

¹⁸³ HE 273/2009 vp, s. 52–53.

¹⁸⁴ HE 273/2009 vp, s. 84.

luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ajatuksen kautta. Luonnon monimuotoisuuden suo-
jelu ja luonnonvarojen hyödyntäminen voivat usein olla ristiriidassa keskenään, etenkin jos mi-
neraalien esiintymä löydetään luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeältä alueelta tai tällai-
sen läheisyydestä. Kaivostoiminnan merkittävät vaikutukset alueen elinoloihin, maaperään,
muuhun ympäristöön ja myös yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat vielä vuosikymmenien pää-
hän. Uuden kaivoslain valmistelussa kiinnitettiin enemmän huomiota kaivosluvan myöntä-
misen ja alueiden käytön suunnittelun suhteeseen sekä MRL:n mukaisten kaavojen huomioin-
tiin. Kaivoslupaa ei saataisikaan myöntää, jos se aiheuttaisi erittäin merkittäviä vahingollisia
ympäristövaikutuksia tai heikentäisi erittäin merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-
oloja.¹⁸⁵ Tässä voidaan edelleen nähdä yhteys kestävän kehityksen eri pilareiden mukaiseen
näkökulmaan tavoitteella suojata niin ympäristöllisiä, sosiaalisia kuin taloudellisiakin intres-
sejä.

Lain esitöiden mukaan edellä mainitussa KaivosL:n 1 §:n tavoitesäännöksessä on otettu huo-
mioon lain valmistelun aikaiseen hallitusohjelmaan kirjatut kaivoslainsäädännön uudistamisen
tavoitteet¹⁸⁶ ja myös nimenomaisesti mainittu, että lain tarkoituksena on ollut ensinnäkin edis-
tää kaivostoimintaa, ja toiseksi järjestää sen edellyttämät alueiden käyttö ja malminetsintä kes-
tävän kehityksen periaatteiden mukaisesti.¹⁸⁷ Tällä tavoitesäännöksellä on ollut tarkoitus sisäl-
lyttää kaivoslakiin myös edellä käsitellyjä ympäristöoikeudellisia periaatteita:

”Pykälässä mainitaan eräitä yleisiä ympäristöperiaatteita. Kaivostoiminnan tarkoituksena on uu-
siutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen, ja toiminta vaikuttaa keskeisellä tavalla maan-
käyttöön ja ympäristöön. Sen vuoksi lain tarkoituksena on ottaa huomioon myös kestävä kehitys,
hyötyjen ja haittojen vertailu, luonnonvarojen säästeliäs käyttö, haittojen minimoinnin periaate ja
aiheuttamisperiaate.”¹⁸⁸

Kaivoslain säännöksistä ja valmisteluaineistosta voidaankin huomata taustalla oleva kestävän
kehityksen ja kestävän käytön periaatteiden vaikutus. Tässä vaiheessa on hyödyllistä selventää,
että kaivoslainsäädännön tavoitteena ei siis suinkaan ole estää tai rajoittaa kaivosmineraalien

¹⁸⁵ HE 273/2009 vp, s. 52–53.

¹⁸⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen 19.4.2007 päivätyssä hallitusohjelmassa sivulla 49 mainitaan lyhy-
käisyydessään seuraavasti: ”Kaivoslakia uudistetaan siten, että siinä toisaalta otetaan huomioon ympäristönäkö-
kohtien, kansalaisten perusoikeuksien ja elinolojen turvaaminen, kuntien vaikutusmahdollisuudet sekä maanomis-
tajien oikeudet ja toisaalta varmistetaan edellytykset malminetsinnän ja kaivostoiminnan kehittämiseksi.”

¹⁸⁷ HE 273/2009 vp, s. 70

¹⁸⁸ HE 273/2009 vp, s. 70

käyttämistä, vaan sen tarkoituksena on nimenomaisesti edistää näiden taloudellista hyödyntämistä, mutta kestäväällä tavalla.¹⁸⁹ Jäljempänä tarkemmin käsitellyllä tavalla kaivoslupaharkinta onkin oikeusharkintaa, jolloin kaivoslupa tulee myöntää, jollei sille ole kaivoslaista ilmeneviä esteitä. Tällaisessakin tapauksessa lupa pyritään myöntämään rajoittamalla haitallisia vaikutuksia esimerkiksi aluetta rajaamalla tai lupamääräyksin. Seuraavassa alaluvussa käsitellään tarkemmin kaivoslain mukaisia lupamenettelyjä tässä alaluvussa käsiteltyjen yleisten kaivoslaista tehtyjen havaintojen pohjalta.

3.3 Kaivoslain mukaiset lupamenettelyt

Kaivostoiminnan ja malminetsinnän harjoittamiseksi tarvitaan siis kaivoslain mukainen lupa. Tässä alaluvussa tarkastellaan, miten kestävä käytön periaate on potentiaalisesti otettu huomioon kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä.

Lienee hyödyllistä selventää tässä vaiheessa, että uuden kaivoslain perusteella myönnetyn luvan pohjalta ei ole toiminnassa vielä yhtäkään kaivosta, vaan tällä hetkellä toiminnassa olevat kaivokset toimivat vanhan kaivoslain perusteella annetun luvan pohjalta. Joitakin malminetsintälupia ja malminetsintälupien jatkopäätöksiä sen sijaan on annettu jo myös uuteen kaivoslakiin perustuen. Malminetsintälupahakemusten lisäksi uutta kaivoslakia on sovellettu lähinnä kaivosten ja malminetsinnän valvonnassa sekä toimivien kaivosten laajentamislupahakemusten yhteydessä.¹⁹⁰

Uuden kaivoslain perusteella on myönnetty myös muutamia uusia kaivoslupia. Näistä Tukesin Keliber Oy:n uudelle Syväjärven kaivokselle joulukuussa 2018 myöntämä lupa (KL2018:0001) on tullut myös lainvoimaiseksi alkuvuodesta 2019.¹⁹¹ Lupakäytännön vähäisyyden vuoksi hallintotuomioistuinten ratkaisuja ei uuden kaivoslain soveltamisesta juurikaan ole vielä annettu.¹⁹²

Lupamenettelyistä sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan yhteydessä säädetään yhteisesti kaivoslain 5 luvussa. Kaivoslain mukaista lupaa saa kaivoslain 31 §:n mukaan hakea elinkeinon

¹⁸⁹ Kuusiniemi 2010, s. 24.

¹⁹⁰ TEM 2019:44, s. 19.

¹⁹¹ <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/56D36C1FBD69CCB7/> Syväjärven kaivosaluetta koskeva kaivostoimitus on myös saatu päätökseen, mutta kaivostoimintaa ei olla vielä päästy aloittamaan, sillä kaivokselle Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston helmikuussa 2019 myöntämästä ympäristö- ja vesitalousluvasta on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen. Katso tästä <https://www.avi.fi/web/avi/-/lansi-ja-sisa-suomen-aluehallintovirasto-on-myontanyt-keliber-oy-n-syvajarven-louhokselle-ymparisto-ja-vesitalousluvan-lansi-ja-sisa-suomi->, <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/EAAA8E068E952951/> ja <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/DB7142EFCCB9FB03/>.

¹⁹² TEM 2019:44, s. 19.

harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu¹⁹³ luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu tai oikeushenkilö. Lisäksi tietyin edellytyksin malminetsintälupaa saa hakea valtion laitos. Luonnolliselle henkilölle on katsottu tarpeelliseksi asettaa rajoitteita lupaan perustuvaan toimintaan liittyvien velvoitteiden ja vastuiden vuoksi.¹⁹⁴

Jo lupahakemuksessa on esitettävä joitakin luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyviä seikkoja. Lupahakemuksessa on kaivoslain 34 §:n mukaan esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys muun muassa hakijasta ja sen edellytyksistä harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa. Näihin edellytyksiin kuuluvat muun muassa hakijan ammatillinen pätevyys ja rahoituksellinen tilanne.¹⁹⁵ Selvitys on esitettävä myös hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen käyttöä koskevista rajoituksista, jollaisia ovat esimerkiksi luonnonsuojelulain, erämaalain ja muinaismuistolain nojalla aluetta koskevat rajoitukset¹⁹⁶. Lisäksi on toimitettava selvitys toiminnan edellytyksistä, joista mainitaan erityisesti malminetsintälupahakemuksen

¹⁹³ Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 momentin (19.2.1993/228) mukaan kyseisessä laissa säädetyin ehdoin saa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa harjoittaa luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, suomalainen yhteisö ja säätiö, sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Pykälän 2 momentin mukaan patentti- ja rekisterihallitus voi myöntää luvan harjoittaa elinkeinoa myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle sekä ulkomaiselle yhteisölle ja säätiölle. Tällainen lupa tarvitaan myös elinkeinon harjoittamiseen avoimen yhtiön yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä, jollei vähintään yksi avoimen yhtiön yhtiömies tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ole 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai suomalainen yhteisö tai säätiö taikka sellainen ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

¹⁹⁴ HE 273/2009 vp, s. 89.

¹⁹⁵ HE 273/2009 vp, s. 91: "Hakemuksessa olisi selvitettävä hakijan taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä kelpoisuutta ja ammatillista pätevyyttä ottaen huomioon hakemuksessa esitetty toiminta. Asiantuntemus voi olla hakijalla itsellään tai hakija osoittaisi, miten käyttöön hankitaan riittävä ja tarvittava asiantuntemus. Malminetsintälupahakemuksissa asiaa arvioitaisiin erityisesti ottaen huomioon tutkimussuunnitelma ja jälkitoimenpiteiden toteutus. [...] Kaivoslupahakemuksissa asiaa arvioitaisiin ottaen huomioon muun muassa kaivostoiminnan laatu ja laajuus."

¹⁹⁶ HE 273/2009 vp, s. 91.

yhteydessä alustava arvio alueella olevista kaivosmineraaleista¹⁹⁷ ja kaivoslupahakemuksen yhteydessä erityisesti siitä, että esiintymä on todennäköisesti hyödyntämiskelpoinen. Lain esitöiden mukaan nämä selvitykset vaativat luvanhakijalta asiantuntemusta, sillä arviot on esitettävä alueellisesti riittävällä tarkkuudella ja perusteltava geologisin perustein.¹⁹⁸

Selvitys on kaivoslain 34 §:n mukaan myös esitettävä esimerkiksi toimintaa koskevista tutkimussuunnitelmista ja sen ympäristö- ja muista vaikutuksista. Tällaiseen esitettävään tutkimussuunnitelmaan on sisällytettävä tiedot tarpeellisten tutkimusten määrästä, laadusta, laajuudesta ja aikataulusta sekä tutkimuksen kohteena olevista kaivosmineraaleista ja siinä on otettava huomioon esimerkiksi kaivoslain 6 §:ssä säädetty, seuraavat yleiset periaatteet:

Kaivoslain 6 §:n mukaisesti laissa tarkoitettussa toiminnassa on periaatteena, että käytettävissä on toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset; toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista on riittävä selvyys; toiminnan turvallisuudesta huolehditaan tarpeellisilla toimenpiteillä ja tällöin otetaan huomioon tekniikan kehittyminen; niin pitkälle kuin mahdollista estetään vahingot ja toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset; poistetaan käytöstä haitallisia vaikutuksia aiheuttavat toiminnot tai, jos tämä ei ole mahdollista, korvataan ne vähemmän haitallisilla, varaudutaan häiriö- ja vaaratilanteisiin; sekä toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan.

Jos malminetsinnässä on tarkoitus tehdä ympäristö- ja muilta vaikutuksiltaan merkittävää toimintaa, kuten koelouhintaa, on tutkimussuunnitelmassa selvittävä yksityiskohtaisesti toimenpiteen laatu, laajuus, aikataulu ja vaikutusalue. Kaivoslupahakemuksen yhteydessä puolestaan on esitettävä suunniteltu ajankohta kaivostoiminnan aloittamiselle sekä kaivoksen arvioitu toiminta-aika.¹⁹⁹

Kaivoslain mukaista lupaharkintaa koskevat säädökset löytyvät kaivoslain 6 luvusta ja näitä käsitellään tarkemmin jäljempänä erikseen malminetsintäluvan ja kaivosluvan lupaharkinnan yhteydessä. Kuitenkin, yhteisesti voidaan todeta, että sekä kaivoslupaa että malminetsintälupaa koskien lupa myönnetään lain 45 §:n mukaan, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetty edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Tällaisesta esteestä

¹⁹⁷ Tämä kohta vaadituista selvityksistä on välittömässä yhteydessä luvan myöntämisen edellytyksiin. Vihervuori 2013, s. 759.

¹⁹⁸ HE 273/2009 vp, s. 92. Tämä kohta täsmentyi talousvaliokunnan mietinnössä 49/2010 sen osalta mitä selvityksellä tarkoitetaan malminetsintä- ja kaivoslupahakemusten osalta. (TaVM 49/2010 vp, s. 19) Hallituksen esityksen 273/2009 lakiehdotuksessa puhuttiin ainoastaan toiminnan edellytyksistä ilman tätä täsmennystä.

¹⁹⁹ HE 273/2009 vp, s. 92.

huolimattakin lupa voidaan myöntää, mikäli este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Jopa itse luvan myöntämistä olennaisemmin kysymyksen lupaharkinnassa voidaankin katsoa olevan se, millaisia määräyksiä luvassa asetetaan ja miten alue rajataan.²⁰⁰ Kaivoslain mukainen lupaharkinta on lähtökohtaisesti oikeusharkintaa, mikä tarkoittaa sitä, että lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon ainoastaan lupaharkintasäännöksissä huomioidut seikat ja näkökohdat.²⁰¹

Forss on kuitenkin artikkelissaan maininnut vanhan kaivoslain mukaisen lupaharkinnan olleen korostuneen oikeusharkintaista, mutta että kyseisen järjestelmän olisi ”pikku hiljaa korvannut ympäristöoikeudellinen ympäristön hyväksyttävän käytön ehtojen asettaminen joustavin normein. Kaivostoiminnan aiheuttama pilaantumisen tai muu vaara tai kaavan vastaisuus ovat päätöksentekijäviranomaiselta joustavien normien soveltamista: viranomainen soveltaa yleisen edun turvaamiseksi asetettuja normeja, mutta niiden soveltamista ei pidetä tarkoituksenmukaisuusvaan oikeusharkintana.”²⁰²

KaivosL:n 51 ja 52 §:n mukaan malminetsintä- ja kaivosluvista tulee antaa tarpeellisia lupamääräyksiä haittojen minimoimiseksi sekä yksityisen ja yleisen edun turvaamiseksi. Lupamääräysten tarkoituksena voidaan katsoa olevan tarkentaa muita kaivoslaissa säänneltyjä toiminnanharjoittajan velvollisuuksia. Lupamääräyksiä koskeva harkinta on aina tapauskohtaista kokonaisuutena, eikä esimerkiksi erilaisten kaivoslaissa mainittujen intressien välisiä suhteita ole lain säännöksin painotettu.²⁰³

Pölönen on käsitellyt artikkelissaan mielenkiintoisella tavalla lisäksi kaivoslain 11 ja 18.1 §:ssä säädettyjen malminetsintäluvan ja kaivosluvan haltijan yleisten velvollisuuksien asemaa lupaharkinnassa. Näitä velvollisuuksia ei ole suoraan mainittu kaivosluvan ja malminetsintäluvan edellytyksiä ja esteitä koskevissa pykälissä, mutta luvan myöntämistä koskevaa KaivosL:n 45 §:ää voidaan tulkita siten, että myös nämä yleiset velvollisuudet olisivat luvan edellytyksenä. Koska näitä yleisiä velvollisuuksia ei kuitenkaan nimenomaisesti ole mainittu luvan myöntä-

²⁰⁰ Pölönen 2013, s. 415.

²⁰¹ Pölönen – Halinen 2017, s. 7.

²⁰² Forss 2011, s. 60.

²⁰³ Pölönen 2013, s. 429. Katso myös HE 273/2009 vp, s. 109.

misen edellytyksenä tai esteenä, ei lupahakemusta kuitenkaan vain näiden pohjalta voitane hylätä. Pölönen antaakin normatiivista merkitystä lainsäätäjän päätökselle jättää nämä velvollisuudet luvanmyöntämisedellytyksiä ja esteitä koskevien säännösten ulkopuolelle.²⁰⁴

KaivosL:n 11 ja 18.1 §:ssä mainituille luvanhaltijan yleisille velvollisuuksille annetaan kuitenkin selkeämpi merkitys lupamääräysten asettamisessa. Jäljempänä tarkemmin käsitellyllä tavalla kaivosluvan ja malminetsintäluvan myöntämistä koskevien KaivosL 51 ja 52 §:n mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu laissa kiellettyä seurausta. Tähän sisältyy myös luvanhaltijan yleisten velvollisuuksien huomiointi ja niiden mahdollisesti tarpeellinen tarkentaminen lupamääräyksin.²⁰⁵

Edellä esitetystä voidaan huomata, että kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa tulee jo yleisten edellytysten kautta huomioon otettavaksi monia eri kriteereitä. Oikeusharkintaisuuden vuoksi lupahakemusta ei kuitenkaan voitaisi näiden perusteella hylätä, mikäli nimenomaisesti luvan myöntämisen edellytyksenä mainitut seikat täyttyvät. Luvan myöntämisen varsinaiset lakiin kirjatut edellytykset ja esteet sekä luvassa annettavat määräykset poikkeavat osittain toisistaan malminetsintäluvan ja kaivosluvan yhteydessä ja tämän vuoksi seuraavaksi tarkastellaankin näitä kahta lupatyyppeä erikseen.

3.4 Malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset ja esteet

Oikeusharkinnan mukaisesti malminetsintälupa tulee myöntää, jos sille ei ole kaivoslaista ilmenevää estettä. Malminetsintäluvan kohtalaisten vähäisten ympäristö- tai muiden vaikutusten vuoksi malminetsintäluvan myöntämiselle ei luonnollisesti ole yhtä korkeaa kynnystä kuin kaivosluvan myöntämiselle.

Malminetsintäluvan myöntämisen esteistä säädetään kaivoslain 46 §:ssä. Suuri osa esteistä liittyy luvan kohteena olevaan alueeseen. Malminetsintäluvan esteenä on pykälän 1 momentin 1-5 kohtien mukaan esimerkiksi lupahakemuksen kohdistuminen alueeseen, jolla on esimerkiksi viimeisen kahden vuoden aikana ollut voimassa oleva malminetsintälupa tai kaivosalue, jonka

²⁰⁴ Pölönen 2013, s. 427.

²⁰⁵ Katso tästä esim. Pölönen 2013, s. 428 ja HE 273/2009 vp s. 52, 80 ja 84.

lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulosta ei ole vielä kulunut kahta vuotta. Tätä karensiaikaa koskien lakiin otettiin vuonna 2017 muutos, joka lyhensi karensiaikaa kolmesta vuodesta kahteen.²⁰⁶ Saman säännöksen mukaan näille alueille lupa voidaan kuitenkin myöntää asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Lupaa ei saa luonnollisestikaan myöntää myöskään alueeseen, joka kuuluu jo malminetsintä-, kaivos- tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty kaivoslain tarkoittama varausilmoitus.

Luvan myöntämisen esteissä on otettu huomioon myös jo edellä käsitellysti maankäytön suunnittelu. Lupaa ei saa saman momentin 6-7 kohdan mukaan myöskään myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista tai jonka osalta kunta kaavoituksen johdosta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syyistä vastustaa luvan myöntämistä. Lain esitöiden mukaan tällaisella pätevällä syyllä voitaisiin tarkoittaa lähinnä sitä, että malminetsintä vaikeuttaisi toimintaa, jota alueelle oltaisiin suunnittelemassa viereillä olevassa kaavoitusprosessissa. Lisäksi kunta voi vastustaa luvan myöntämistä vedoten esimerkiksi erityisiin luontoarvoihin alueella. Tällaisille päteville syyille annetaan lupaharkinnassa keskeinen merkitys, mutta sen ei kuitenkaan voida katsoa antavan kunnalle yleistä kielto-oikeutta. Lain mukaan lupa voidaan myöntää kunnan vastustuksesta huolimatta *erityisestä syyistä*. Tällaisena erityisenä syynä voidaan pitää lähinnä tärkeään yleiseen etuun liittyviä perusteita, kuten yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malminvarantojen kartoitustarpeita.²⁰⁷

Alueellisten syiden lisäksi luvan myöntämiselle voi olla este luvan hakijaan liittyvistä syistä. Kaivoslain 46 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan malminetsintäluvan myöntämiselle on este myös, jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Tämän kohdan tarkoituksena on ollut

²⁰⁶ HE 10/2017, s. 8–9.

²⁰⁷ HE 273/2009 vp, s. 101–102.

hylätä sellaiset hakemukset, joiden tarkoitus on yksinomaan tai pääasiassa tuottaa vahinkoa tai haittaa toiselle, tai jotka on tehty keinottelutarkoituksessa.²⁰⁸ Tämä säännös estää myös sen, ettei keinotekoisesti varattaisi potentiaalisia alueita pois sellaisilta toimijoilta, joilla olisi edellytykset tehokkaaseen kaivosmineraalien hyödyntämiseen.²⁰⁹

Samaisen 46 §:n 3 momentissa lisätään vielä, että malminetsintälupaa ei saa myöntää, ellei alueella voida perustellusti arvioida olevan kaivosmineraaleja. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä tätä 3 momenttia ei ollut, mutta talousvaliokunta katsoi tarpeelliseksi lisätä tämän lausekkeen lakiin. Tämä on yhteydessä edellä käsiteltyyn 34 §:ään, jonka mukaan luvan hakijan on esitettävä selvitys siitä, mihin otaksunta alueella esiintyvistä kaivosmineraaleista perustuu.²¹⁰ Tämä lisäys kirjoitettiin lakiin, koska vanhan lain aikana esiintyi tilanteita, jossa lain mukaista alueiden valtausta malminetsintään ja kaivostoimintaan käytettiin väärin estämään kyseisten alueiden käyttöä muihin hankkeisiin.²¹¹ Pölönen on myös esittänyt, että säännöksillä on korostettu sitä, ettei lupaa voida hakea myöhemmin aloitettavia etsintätoimia tai oikeuksien vaihtamista varten ilman edeltäviä selvityksiä mineraalien esiintymisestä alueella.²¹²

Voidaankin huomata, että kaivoslaissa malminluvan myöntämiselle asetetut esteet on rajattu minimiin ja useista esteistä huolimatta lupa voitaisiin myöntää erityisestä syystä tai viranomaisen tai oikeudenhaltijan suostumuksella. Lisäksi edellisessä alaluvussa käsitellyllä tavalla lupa voidaan esteestä huolimatta myöntää, jos este voidaan poistaa lupamääräyksin tai aluetta pienentämättä. Tämä on tietysti linjassa kaivostoiminnan edistämistavoitteen kanssa. Huomattavaa on kuitenkin, että 46 §:n mukaisilla esteillä on suojattu lähinnä alueen muita käyttötarkoituksia ja muiden oikeudenhaltijoiden etua, mutta ympäristöllisiä seikkoja tai esimerkiksi luonnonsuojelualueita ei ole kaivoslain 46 §:n mukaisissa malminetsintäluvan myöntämisen esteissä otettu huomioon lainkaan. Näin ollen voidaan katsoa, että kestäväen käytön periaatteella ei ainakaan ekologiselta kannalta ole ollut suuresti painoarvoa malminetsintäluvan esteitä määriteltäessä.

²⁰⁸ HE 273/2009 vp, s. 102.

²⁰⁹ Pölönen 2013, s. 417–418. Pölönen kirjoittaa tämän yhteydessä luvan hakemisesta ”shikaanitarkoituksessa”. Ennen uuden kaivoslain voimaantuloa korkeimmassa oikeudessa oli annettu ratkaisu, jonka mukaan valtauskirja oli mahdollista evätä, mikäli valtaus oli tehty muussa, kuin valtausoikeuden käyttötarkoituksessa (KHO 2005:83).

²¹⁰ TaVM 49/2010 vp, s.19.

²¹¹ Vihervuori 2013, s. 761. Katso myös Hollo 2006, s. 7.

²¹² Pölönen 2013, s. 418.

KaivosL:n 11 §:ään on otettu kieltä aiheuttaa merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa tai harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, mutta edellisessä alaluvussa käsitellyllä tavalla näiden yleisten velvollisuuksien perusteella ei voitaisi lupahakemusta suoraan hylätä. Toki luonnonolosuhteita ja luonnonarvoja suojellaan myös malminetsintätoiminnassa muiden lakien kautta ja kaivoslain mukaisesti lupahakemuksiinkin tulee tarvittaessa liittää tarvittaessa selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arvioinnista ja YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä tai muu luotettava selvitys toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista. Voidaan kuitenkin miettiä, olisiko tarpeen ottaa kaivoslakiin malminetsintäluvan myöntämisen esteeksi myös se, jos lupaa haetaan erityisten luonnonarvojen vuoksi suojellulle alueelle. Tällaista esettä koskemaan voitaisiin kuitenkin säätää edellä käsiteltyä vastaava poikkeus, jonka myötä olisi mahdollisuus myöntää malminetsintälupa, jos viranomaisen myöntää luvan toimenpiteille tällaisella alueella.

3.4.1 Malminetsintäluvassa annettavat määräykset

Malminetsintäluvassa annettavilla määräyksillä voidaan siis poistaa luvan myöntämisen esteitä sekä turvata muutenkin kaivoslain määräysten toteutuminen. Kaivoslain 51 §:n mukaan malminetsintäluvassa on ensinnäkin määrättävä malminetsintäalueen sijainti ja rajat. Sijainti ja rajat perustuvat lain esitöiden mukaan ensisijaisesti hakemuksessa mainittuun, mutta aluetta on kuitenkin mahdollista edellä käsitellyn mukaisesti lupamääräyksin pienentää, mikäli näin voitaisiin poistaa luvan myöntämisen esteitä.²¹³ Huomattavaa on, että aluetta voidaan tämän säännöksen nojalla pienentää myös, jos sillä voidaan välttää myös muun kuin kaivoslain, kuten luonnonsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain, säännösten aiheuttama este luvan myöntämiselle tietyllä alueella.²¹⁴ Tässä säännöksessä on huomattavissa jälleen, että lailla halutaan edistää kaivostoiminnan toteutumista, mutta ottaen kuitenkin huomioon rajoitukset. Toisin sanottuna lupahakemusta ei siis hylätä sillä perusteella, että hakemuksessa esitetty alue ulottuisi sellaisille alueille, jotka aiheuttaisivat luvan myöntämisen esteen. Sen sijaan lupamääräyksillä voidaan rajata aluetta siten, että lupa malminetsintään voidaan myöntää.

²¹³ HE 273/2009 vp, s. 107.

²¹⁴ Pölonen 2013, s. 430. Huomattavaa edelleen on, että näihin muiden lakien aiheuttamiin esteisiin ei ole edes viitattu malminetsintäluvan myöntämisen esteissä.

Lisäksi luvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa malminetsintätutkimusten ajankohdista ja menetelmistä, tutkimustöitä- ja tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta²¹⁵, jälkitoimenpiteistä ja jätehuoltosuunnitelmasta sekä malminetsintäalueen koon pienentämisen aikataulusta. Sen lisäksi tai vaihtoehtona, että malminetsintäaluetta pienennetään heti lupahakemuksessa esitetystä, lupamääräyksissä voidaan siis edellyttää, että malminetsintäaluetta pienennetään tietyssä aikataulussa. Lain esitöiden mukaisesti tällainen lupamääräys on tarpeen ”erityisesti silloin, kun malminetsintäalue on suuri tai siihen kohdistuu muita alueiden käyttötarpeita.”²¹⁶ Malminetsintäalue usein tahdotaan määrittää ensin mahdollisimman laajaksi, sillä varsinaiset hyödyntämiskelpoiset esiintymät voivat sijaita pitkänkin matkan päässä ensimmäisistä löydöksistä tai muutoin laajalla alueella. Tällöin lupamääräyksessä voidaan siis määrätä, että aluetta on pienennettävä, kun hyödyntämiskelpoisten esiintymien sijainnit tarkentuvat.

KaivosL 51 §:ssä on annettu myös niin sanotut kaatosäännökset, joiden mukaan lupamääräyksiä tulee asettaa myös muista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu laissa kiellettyä seurausta, sekä muista yksityisen ja yleisen edun turvaamiseksi tarpeellisista seikoista. Kuten edellä lupamenettelyitä käsittelevässä alaluvussa on käsitelty, tämän nojalla määräyksiä tulee antaa myös luvanhaltijan yleisien velvoitteiden täyttämiseksi.²¹⁷

Tarkastelluissa Tukesin antamissa malminetsintäluparatkaisuuissa²¹⁸ on otettu kattavasti huomioon edellä mainitut kaivoslain edellytykset malminetsintäluvan myöntämiselle ja annettu taupauskohtaisten olosuhteiden perusteella yksityiskohtaisia ja kattavia lupamääräyksiä kaivoslain edellytysten toteutumiseksi. Lupamääräyksissä on määritelty sallitut malminetsintätoimenpiteet ja sovellettavat malminetsintämenetelmät aluekohtaisine erityistoimenpiteineen. Lupapäätöksissä myös mainitaan, että lupamääräyksissä tarkoitettujen toimenpiteiden tulee olla pääosin

²¹⁵ Lain 14 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan on vuosittain toimitettava kaivosviranomaiselle selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista. Valtioneuvoston asetuksen kaivostoiminnasta (”VNa kaivostoiminnasta”, 391/2012) 4 §:n mukaan, jos 51 §:n mukaisesta selvitysvelvollisuutta koskevasta lupamääräyksestä ei muuta johdu, selvityksen tulee sisältää tiedot käytetyistä tutkimus- ja työmenetelmistä sekä yhteenveto tehdyistä tutkimuksista ja niiden pääasiallisista tuloksista. Lisäksi toiminnanharjoittajan on ilmoitettava kaivoslain 12.3 §:n mukaan maastotöistä ELY-keskukselle, joka valvoo erityisesti luonnonsuojelulain noudattamista malminetsinnässä. Katso tästä esim. Forss 2011, s. 57.

²¹⁶ HE 273/2009 vp, s. 108

²¹⁷ Katso tästä myös Pölönen 2013, s. 431.

²¹⁸ ML2019:0021, ML2018:0097 ja ML2015:0064.

suoritettuna, jotta mahdollisille jatkoluville edellytyksenä olevat vaatimukset tehokkaasta malminetsinnästä katsotaan toteutuneeksi. Lisäksi luvanhaltijoilta edellytetään vuosittaista raportointia tutkimustöistä ja tuloksista sekä myös ilmoitusvelvollisuudesta valvoville viranomaisille kaikista mahdollista vahinkoa tai haittaa aiheuttavista maastotöistä. Tarkastelluissa lupapäätöksissä on esitetty seikkaperäiset selvitykset kyseisten alueiden ympäristö- ja luontoarvoista, joihin malminetsinnällä voisi mahdollisesti olla vaikutusta ja toimenpiteistä näiden vaikutusten minimoimiseksi.

Tässä alajaksossa, sekä luvan myöntämisen edellytyksiä käsittelevässä edellisessä alajaksossa esitetystä voidaan esittää yhteenvetona, että malminetsintäluvan myöntämiselle ei ole asetettu kuin välttämättömiä esteitä, ja toiminnasta aiheutuvien vaikutuksien rajoittaminen ratkaistaan lupamääräyksillä. Kaivoslaki jättää lupaviranomaiselle suhteellisen laajan harkintavallan siitä, millaisin lupamääräyksiin turvataan se, ettei toiminnasta aiheudu kaivoslaissa kiellettyä seurausta. Tämä tapauskohtainen harkinta voidaan katsoa hyväksytyksi jo sen vuoksi, että jokaista lupahakemusta ja malminetsintäaluetta koskevat tosiasiat ja olosuhteet ovat erilaisia, ja erityisesti ottaen huomioon sen, että malminetsinnästä aiheutuvat ympäristö- ja muut vaikutukset ovat usein kohtuullisen vähäisiä ja tietyssä määrin ennallistettavia etsinnän päätyttyä.

Kestävän käytön periaatetta, tai myöskään kestävästä kehitystä yleisesti, ei sen sijaan ole otettu nimenomaisesti huomioon lupamääräyksiä koskevien lainkohtien taustalla, vaikkakin tätä ajatusta voidaan taustalla välillisesti nähdäkin. Lisäksi lupamääräyksissä tulee ottaa huomioon kaivoslaissa säädetyn toteutuminen kokonaisuudessaan. Tähän liittyvät esimerkiksi jo lain tarkoitusta koskevaan 1 §:ään sisältyvä luonnonvarojen säästävän käytön huomiointi sekä jo useampaan kertaan käsitellyt 11 §:n mukaiset kiellot luonnonolosuhteiden ja luonnonesiintymien vahingoittamisesta. Lupaviranomainen ei käsitellyissä päätöksissä kuitenkaan ole suoraan ottanut kantaa luonnonvarojen säästävän käytön toteutumiseen. Kun lupaviranomaiselle on annettu laaja harkintavalta lupapäätöksen ja -määräysten sisällön laatimiseksi, voisi lupaviranomainen vielä vahvemmin nojata päätöksiään kestävästä käytön periaatteeseen ja muutoinkin perustaa päätöksiä kestävästä kehityksestä ja kestävästä käytön ajatuksen pohjalle.

3.4.2 Malminetsintäluvan voimassaolo

Malminetsintäluvassa määritellään myös luvan voimassaoloaika, jolla on vaikutusta malminetsinnän vaikutuksiin, tehokkuuteen, sen tarkoituksen toteutumiseen ja siitä saatavaan hyötyyn. Kaivoslain 60 §:n mukaan malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta lupapäätöksen

lainvoimaiseksi tulosta. Voimassaoloajan pituutta harkittaessa kaivosviranomaisen on otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika, sekä yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen. Tällaisina rajoitettavina haittoina on mainittu lain esitöissä muun muassa muuhun elinkeinotoimintaan tai saamelaisten oikeuksiin kohdistuvat haitat sekä kiinteistön omistajan alueen kehittämistä koskevien suunnitelmien toteutumisen vaikeutuminen.²¹⁹ Voimassaoloajan pituutta koskevan harkinnan voidaankin katsoa olevan eräänlaista intressivertailua.

Luvan voimassaoloa lain 61 §:n mukaisesti jatkaa 60 §:n mukaisen neljän vuoden enimmäisajankin jälkeen enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta. Voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä, esiintymän hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen edellyttää jatkotutkimuksia, luvanhaltija on noudattanut tässä kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä ja se, että voimassaolon jatkamisesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Lain esitöissä mainitulla tavalla pidempi luvan voimassaolon jatkamismahdollisuus vanhaan kaivoslakiin verrattuna on perusteltua, sillä esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseen ja kaivoslupahakemuksen huolelliseen valmisteluun kuluu käytännön kautta todistetusti enemmän aikaa.²²⁰

Tarkastelluissa Tukesin antamissa malminetsintälupien jatkamispäätöksissä²²¹ on edellä käsitellyjä uusia malminetsintälupia vastaavalla tavalla annettu tapauskohtaisella harkinnalla seikkaperäiset ja kattavat määräykset malminetsinnän suorittamiseksi ja sen aiheuttamien mahdollisten haittojen minimoimiseksi. Lisäksi päätöksissä on otettu huomioon kutakin aluetta koskevat ympäristö- ja luonnonolosuhteet ja mahdollinen malminetsinnän vaikutus niihin. Lupapäätöksistä ei kuitenkaan ilmene, millä tavoin Tukes on arvioinut esimerkiksi sitä, onko malminetsintä ollut tehokasta ja järjestelmällistä.

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamismahdollisuuden voidaan nähdä selkeästi olevan yhteydessä kaivostoiminnan edistämistavoitteen kanssa. Ei olisi tarkoituksenmukaista estää asianmukaisesti malminetsintää harjoittavaa toimijaa jatkamasta työtään vain liian lyhyen luvan voimassaoloajan vuoksi. Tällöin uusi lupa voitaisiin samalle potentiaaliselle alueelle myöntää

²¹⁹ HE 273/2009 vp, s. 113.

²²⁰ HE 273/2009 vp, s. 113

²²¹ ML2018:0121, ML2017:0044 ja ML2017:0024.

edellä käsitellyn mukaisesti vasta kahden vuoden kuluttua luvan viimeisestä voimassaolopäivästä.

3.5 Kaivosluvan myöntämisen edellytykset ja esteet

Kaivosluvan myöntämisen edellytykset ja esteet on säädetty kaivoslaissa malminetsintälupaan verrattuna jokseenkin tiukemmiksi. Tämä on tietysti tarkoituksenmukaista jo sen vuoksi, että kaivostoiminnasta aiheutuvat vaikutukset ovat merkittävästi suurempia, kuin mitä laajamittaisestakaan malminetsinnästä voisi aiheutua. Tässä alaluvussa käsitelläänkin malminetsintäluvan käsittelyä vastaavalla tavalla omana kokonaisuutenaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä ja esteitä, jonka jälkeen tarkastellaan omissa alajaksoissaan lupamääräyksiä koskevaa sääntelyä ja luvan voimassaoloa.

Malminetsintäluvasta poikkeavasti kaivoslupaa koskevien säännösten yhteydessä voidaan taustalla huomata osittain myös ajatusta kaivosmineraalien kestävästä – tai säästävästä – käytöstä. Heti ensimmäinen edellytys kaivosluvan myöntämiseksi kaivoslain 47 §:n 1 momentin mukaisesti on se, että esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Lain esitöiden pykälää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tämä hyödyntämiskelpoisuus tarkoittaa sitä, että esiintymän hyödyntämisestä saatavat tulot kattavat käyttökustannukset ja takaavat vaadittavan tuoton esiintymän hyödyntämiseen sijoitetulle pääomalle.²²² Esiintymän hyödyntämiskelpoisuuteen vaikuttaa lain esitöiden mukaan esiintymään itseensä liittyvien seikkojen lisäksi myös esimerkiksi kaivosmineraalien kysynnän kehitys ja esiintymän sijainti suhteessa infrastruktuuriin, eli toisinsanottuna louhittavien mineraalien odotettavissa oleva hinta sekä kaivostoiminnan ja hyödyntämisen kustannukset.²²³ Lainsäätäjän näkökulma ja lähestymistapa esiintymän hyödyntämiskelpoisuuteen on siis tässä lupaedellytyksessä ollut suurelta osin taloudellinen, eikä esimerkiksi esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden suhdetta sen louhimisesta ympäristölle aiheutuvaan haittaan ole otettu merkittävästi tässä yhteydessä huomioon. Toisaalta lain esitöiden yleisperusteluissa hyödyntämiskelpoisuu-

²²² HE 273/2009 vp, s. 102.

²²³ HE 273/2009 vp, s. 102.

den vaatimuksella voitaisiin myös estää köyhien esiintymien louhiminen ja näin vähentää louhimisesta aiheutuvan sivukiven määrää.²²⁴ On mielenkiintoinen ratkaisu, ettei tätä selvästi enemmän kestävän kehityksen ja kestävän käytön periaatteen mukaista ajatusta ole otettu mukaan enää pykälää koskeviin esitöiden yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Kaivosluvan myöntämisen edellytysten alueellisista rajoituksista säädetään pääosin vastaavalla tavalla kuin malminetsintäluvan yhteydessä. KaivosL:n 47 §:n 2 momentin mukaan kaivosalue tai kaivoksen apualue ei saa sijaita alueella, jolle ei edellisessä alajaksossa käsitellyn kaivoslain 46 §:n 1 momentin 1-5 kohdan mukaan saisi myöntää malminetsintälupaa. Kaivoslupa näille alueille, lukuun ottamatta alueita, jotka jo kuuluvat malminetsintä-, kaivos- tai kullanhuuhdonta-alueeseen, voidaan kuitenkin myöntää kyseisissä kohdissa tarkoitetuista esteistä huolimatta, jos asiassa toimivaltainen viranomainen tai laitos taikka asianomainen oikeudenhaltija antaa siihen suostumuksensa. Kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin on lisäksi lisätty mahdollisuus myöntää lupa, jos kaivosalue ei ole muutoin mahdollista kaivosaluetta ja kaivoksen apualueetta koskevan 19 §:n mukaisena toteuttaa.²²⁵

Näiden lisäksi KaivosL:n 47 §:n 3 momentin mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Vaikka kaivostoiminnan on siis säännöksen mukaan perustuttava oikeusvaikutteiseen kaavaan tai suunnittelutarveratkaisuun, on korkein oikeus kuitenkin ratkaisussaan KHO 2019:67 todennut, että kaavamääräyksillä ei voida suoraan kieltää kaivostoimintaa tietyllä alueella. Ratkaisussa perustellulla tavalla kaivostoiminnan edellytyksien harkinta tapahtuu kaivoslain ja tarvittaessa ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Näissä arvioidaan muiden edellytysten ohella toiminnan soveltuvuus alueelle kaavoitettuihin käyttötarkoituksiin. Ratkaisussa todettiin, että ”[y]leiskaavan kehittämismerkintöihin sisällytettyjä kaivostoiminnan kieltäviä määräyksiä ei voitu pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäris-

²²⁴ HE 273/2009 vp, s. 65–66.

²²⁵ Lupaa ei kuitenkaan voida näin poikkeuksinkaan myöntää, jos kyseinen alue on hautausmaailaissa tarkoitettu hautausmaa tai yksityiseen hautaan kuuluva alue taikka 50 metriä näitä lähempänä taikka puolustusvoimien käytössä oleva alue tai sellainen Rajavartiolaitoksen hallitsema alue, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka 100 metriä lähempänä tällaisesta alueesta, tai erilainen muuhun käyttöön varattu alue kuten esimerkiksi katualue, tori, maantien tiealue tai rautatiealue.

tövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koskeneet ympäristövaikutuksia, vaan tietyn tyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä” ja siksi kaavamääräykset olivat lainvastaisia. Lisäksi kyseisen kaavan kaavamääräyksissä oli todettu, että kaupunki ei tule kaavoittamaan tietyille alueille kaivos-, jalostus- ja rikastustoimintaa tai uraanikaivostoimintaa. Korkein hallinto-oikeus totesi tämän osalta, että ”kaupunki ei voi ennakolta sitovasti rajoittaa sitä, millaisia kaavoja se tulee myöhemmin kaavoittamaan. Näin ollen myös nämä määräykset ovat lainvastaisia.”

Vastaavanlaisella tavalla kuin malminetsintälupaharkinnassa, kaivoslain 48 §:n 1 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Jotta kaivosviranomaisen voisi arvioida hakijan edellytyksiä ja tarkoitusta aloittaa kaivostoiminta tai olennaisesti edistää kaivostoiminnan aloittamisedellytyksiä, on kaivoslupan hakijan lain esitöiden mukaan esitettävä riittävän yksityiskohtainen ja luotettava suunnitelma hakemuksen yhteydessä. Selvitys tulee esittää erityisesti kaivostoiminnan rahoitussuunnitelmasta, vireillä olevista ja aloitetuista toimenpiteistä toiminnan aloittamiseksi²²⁶ sekä järjestelyistä, joilla kaivosalueen ja kaivoksen apualueen hallinta pyritään saavuttamaan. Tällä säännöksellä on lain esitöiden mukaan pyritty estämään keinotekolukarkoituksessa tehtyjen hakemusten hyväksyminen sekä hakemukset, joilla tavoitellaan esiintymän hyödyntämisoikeuksien säilyttämistä hakijalla estäen siten muiden mahdollisuudet kyseisen esiintymän jatkokehittämiseen.²²⁷

Kaivoslain 48 §:n 2 momenttiin on lisätty tietynlainen perälautasäännös. Tämän mukaan, vaikka muuten kaivoslupan myöntämisen edellytykset täyttyisivät eikä luvan myöntämiselle olisi kaivoslaissa säädettyä estettä, lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Lain esitöiden mukaan tämän säännöksen soveltaminen voisi tulla kysymykseen käytännössä vain suurten kaivoshankkeiden yhteydessä ja silloinkin se olisi poikkeuksellista, sillä useimmiten esimerkiksi lupamääräyksillä voitaisiin rajata

²²⁶ Näillä tarkoitetaan esimerkiksi muiden lakien nojalla tarvittavia lupia koskevia lupahakemuksia.

²²⁷ HE 273/2009 vp, s. 104

säännöksessä tarkoitetut seuraukset pois. Huomattava on, että säännös koskee muun muassa maisema-arvojen tuhoutumisen tai alueiden elinkelpoisuuden tärvelymisen yleisarviointia, kun taas esimerkiksi yksityiskohtaisten terveyshaittojen ja muun ympäristön pilaantumisen arviointi tapahtuu muiden lakien, kuten ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla.²²⁸

Kaivoslain esitöiden mukaan: ”Säännöksen nojalla vaaran aiheuttamista yleiselle turvallisuudelle, erittäin merkittävien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheuttamista tai paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen erittäin merkittävää heikentämistä ei voida pitää hyväksyttävänä, vaikka kaivoshanke toteutuessaan toisi huomattavaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle sekä taloudellisten ja työllisyysvaikutusten kautta yleiselle edulle.”²²⁹

Tämän 48 §:n 2 momentin sisältämät arviointikriteerit lieventyivät kuitenkin talousvaliokunnan mietinnön perusteella alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotetusta muodoista ”erittäin merkittäviä vahingollisia ympäristövaikutuksia tai erittäin merkittävästi heikentää paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja” muotoon ”huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja”. Lieventäminen katsottiin tarpeelliseksi, jotta lupaharkinnassa voitaisiin kokonaisuudessaan ottaa tasapuolisemmin huomioon sekä ympäristöarvot, paikalliset asutus- ja elinkeino-olot että myös kaivostoiminnan hyödyt.²³⁰ Voidaan kuitenkin ajatella, että talousvaliokunnan motiivina on ollut heikentää mahdollisuuksia estää kaivostoiminta ympäristövaikutuksien varjolla. Tämä puolestaan vahvistaa näkemystä siitä, että kaivoslain ensisijainen motiivi on taloudellinen, jättäen ympäristölliset kestäväen käytön periaatteen mukaiset ajatukset hieman varjoonsa.

Pölösen esiin tuomalla tavalla tilanteet, joissa kaivoslupahakemus hylättäisiin tämän KaivosL 48.2 §:n perusteella jäisivät harvinaisiksi.²³¹ Pölönen vertaa tilannetta vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentissa säädettyyn ehdottomaan luvanmyöntämiseeseen, jonka perusteella vesilain mukainen lupa on hylätty vain kerran²³². Vesilain säännökseen verrattuna kaivoslain luvanmyöntämiseen soveltamiskynnyksen voidaan katsoa olevan jopa korkeammalla. Pölösen esittämällä tavalla, tällä kaivoslakiin kokonaisuudistuksessa otetulla säännöksellä on kuitenkin merkitystä lain kestävyystavoitteiden kannalta, sillä vastaavanlainen ”ympäristöllinen ja sosiaalinen perälauta” puuttui sääntelystä aikaisemmin täysin. Vaikka kynnys kaivoslupahakemuksen

²²⁸ HE 273/2009 vp, s. 105.

²²⁹ HE 273/2009 vp, s. 105.

²³⁰ TaVM 49/2010 vp, s. 20.

²³¹ Pölönen 2013, s. 425–426.

²³² Tämä tapaus koski Vuotoksen tekoallasta, ratkaisu KHO 2002:86.

hylkäämiseen säännöksen nojalla on korkea, sillä voi olla vaikutusta haittojen ennaltaehkäisyyn velvoittavien lupamääräyksien asettamisen entistä parempaan arviointiin.²³³

Tukesin antamia kaivoslupapäätöksiä tarkastellessa voidaan havaita, että kaivoslainsäädännön perimmäinen tarkoitus edistää kaivostoimintaa toteutuu Tukesin ratkaisuharkinnassa. Uuden kaivoslain aikana Tukes ei nimittäin ole hylännyt ainuttakaan kaivoslupahakemusta tai kaivosalueen laajentamishakemusta kokonaisuudessaan.²³⁴ Ainoastaan Suurikuusikon kaivospiirin laajentamista koskevassa päätöksessä Tukes myönsi laajennuksen vain osittain, kun ELY –keskus katsoi lausunnossaan, että ainoastaan yhden lohkon osalta oli tehty riittävät luontoselvitykset YVA –menettelyn yhteydessä ja muiden lohkojen osalta kaivoslupahakemukseen tulisi liittää riittävä selvitys sen arvioimiseksi, ettei LSL:n säännökset estä hakemuksen hyväksymistä.²³⁵ Lupahakemusten pääsääntöisen hyväksymisen voidaan ajatella johtuvan siitä, että siinä vaiheessa, kun kaivoslupahakemusta tehdään, on toimintaa tutkittu ja suunniteltu jo niin pitkälle, että kaivoslain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset toteutuvat. Helpommin toiminnan aloittaminen kaatuu muihin, kuten YSL:n tai LSL:n mukaisiin, esteisiin, jotka estävät usein myös kaivosluvan mukaisen toiminnan, vaikka kaivoslupa itsessään tulisi lainvoimaiseksi.

Esimerkiksi Keliber Oy ei ole aikaisemmin mainitulla tavalla päässyt vielä aloittamaan toimintaa Syväjärven kaivoksellaan lainvoimaisesta kaivosluvasta huolimatta, sillä kaivostoimintaa koskevista ympäristö- ja vesiluvista on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen.²³⁶ Myös Morenia Oy:lle on myönnetty uuden kaivoslain nojalla kaivosluvat uusille kaivoksille. Yhtiö on kuitenkin asetettu konkurssiin 8.7.2019, jonka vuoksi kaivostoiminnan jatko on epäselvää.²³⁷ Ilmeisesti kummallakaan Morenia Oy:n kaivosalueella ei ole aloitettu kaivosluvan mukaista toimintaa.

Kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä ja esteitä koskevasta tarkastelusta voidaan huomata, että koko kaivoslain tavoin sääntelyn taustalla näkyy vahvimmin taloudelliset tarkoitukset.

²³³ Pölönen 2013, s. 425–426.

²³⁴ Tukesin antamat lupapäätökset KL 2018:0001, KL2018:0010, KL2018:0002, KL2017:0002, KL2017:0003, KL2016:0006, KL2016:0004, KL2015:0007, KL2014:0004, KL2015:0005 ja KL2013:0006.

²³⁵ Tukes pyysi kaivosyhtiötä rajaamaan uudelleen kaivoslupahakemuksen ja myönsi luvan ainoastaan sanotulle lohkolle ja päätti, että muiden lohkojen osalta annetaan erillinen päätös, kun ELY-keskuksen edellyttämät selvitykset on toimitettu ja ELY-keskus on antanut niistä lausunnon. KL2017:0003. Katso myös LAPELY/411/2018.

²³⁶ <https://www.keliber.fi/sijoittajat/tiedotteet-ja-julkaisut/EAAA8E068E952951/> (Luettu 16.1.2020).

²³⁷ <https://www.morenia.fi/2019/07/morenia-oy-asetettu-konkurssiin-konkurssipesa-jatkaa-yhtion-liiketoimintaa/> (Luettu 2.1.2020).

Esimerkiksi esiintymän hyödyntämiskelpoisuutta koskeva lainkohta näyttäytyy ensi alkuun kestävän käytön periaatteen mukaisen kaivosmineraalien käytön malliesimerkkinä, mutta esitöiden tarkastelun kautta huomataan, että taloudellisilla näkökulmilla on tässäkin asiassa suurempi painoarvo. Myös alueellisia rajoituksia on laitettu tarkoituksenmukaisesti ja laajasti, mutta kuitenkin laissa on säädetty useita mahdollisuuksia poiketa näistä rajoituksista, mikä mahdollistaa aluerajoitusten kiertämisen usein eri perustein. Positiivista on kuitenkin, että lakiin on otettu perälautasäännös merkittäviä ympäristö- ja muita vaikutuksia aiheuttavan toiminnan kieltämiseksi, vaikkakin on katsottu, että tämä tulisi sovellettavaksi vain harvoin.

Lupaviranomaisella on kuitenkin, vastaavasti kuin malminetsintälupaharkinnassa, suhteellisen laajat valtuudet tulkita kaivoslakia ja asettaa tarvittavia lupamääräyksiä. Tätä kaivoslain lupamääräyksiä koskevaa lainsäädäntöä ja Tukesin lupakäytäntöä tarkastellaan seuraavaksi.

3.5.1 Kaivosluvassa annettavat määräykset

Kaivosluvassa annettavat määräykset ovat luonnonvarojen kestävän käytön periaatteen toteutumisen kannalta erityisen olennaisia. Näistä määräyksistä säädetään KaivosL:n 52 §:ssä. Tässä alajaksossa käsitellään tutkielman aiheen kannalta näistä relevanteimpia. Ensinnäkin pykälän 1 momentin mukaan kaivosluvassa on määrättävä muodostettavan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja rajat sekä kaivoksen apualueetta koskevien käyttö- ja muiden erityisten oikeuksien sisältö. Lupaviranomainen voi tehdä hakemuksessa esitettyyn kaivosalueeseen tai kaivoksen apualueeseen sellaisia sijaintia ja rajoja koskevia muutoksia, jotka ovat KaivosL:n säännökset huomioon ottaen tarpeellisia.

Kaivosluvassa on pykälän 2 momentin mukaan asetettava määräaika, jonka kuluessa kaivosluvan haltijan on ryhdyttävä kaivostoimintaan tai muuhun sellaiseen valmistavaan työhön, joka osoittaa luvan haltijan vakavasti pyrkivän varsinaiseen kaivostoimintaan. Määräaika voi olla enintään kymmenen vuotta luvan lainvoimaiseksi tulosta. Mikäli kaivostoimintaa tai sanotunlaisia valmistavia töitä ei aloiteta määräajassa, kaivoslupa raukeaa.²³⁸ Lupaviranomainen voi kuitenkin lykätä kaivosluvan raukeamista enintään kymmenellä vuodella, mikäli luvan haltijan lykkäämishakemuksessa esittämät syyt ovat perusteltuja ja kaivostoiminnan jatkamiseksi tai

²³⁸ HE 273/2009 vp, s. 108.

aloittamiseksi, eikä päätöksestä aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.
(KaivosL 68.3 §)

Tarkastelluista kaivosluvan jatkamista koskevista Tukesin päätöksistä huomataan, että pääsääntöisesti kaivoslupia on ollut tapana jatkaa, mikäli raukeamista ei ole vielä lykätty lain määrittelemää kymmentä vuotta.²³⁹ Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa kaivosluvan raukeamisen lykkäämispäätökseen muussa päätöksessä 5324/2017. Tapauksessa oli kyse Juuan Dolomiittikalkki Oy:n Niemelä –kaivospiiriä koskevan kaivosluvan raukeamisen lykkäämisestä ja ratkaistavana oli se, onko yhtiön esittämä selvitys aikomuksestaan kaivospiirin hyödyntämisestä reserviesiintymänä ollut riittävä luvan raukeamisen lykkäämiseksi. KHO pysytti päätöksellään Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun, jonka mukaan hakijan esittämä selvitys kaivospiirin hyödyntämisestä reserviesiintymänä ei ollut riittävä ja hakijan olisi tullut liittää hakemukseensa kaivoslain 68.3 §:n mukaiset selvitykset ja riittävän yksityiskohtainen suunnitelma kaivostoiminnan aloittamiseksi. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan ”Kaivoslain 68 §:n tarkoituksena on toisaalta saada taloudellisesti kannattavat esiintymät tehokkaasti käyttöön ja toisaalta antaa kaivosoikeuden haltijalle riittävä aika esimerkiksi teknillisten ratkaisujen kehittämiseen tai maailmanmarkkinahintojen nousun odottamiseen silloin, kun esiintymän taloudellinen hyväksikäyttö näyttää epävarmalta. Pykälän tarkoitus huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että jatkoaikaa koskevalla sääntelyllä ei ole tarkoitettu perustaa kaivosoikeuden haltijalle oikeutta reserviesiintymien varaamiseen pitkäksi ajaksi maanomistajille aiheutuvasta haitasta huolimatta.” KHO palautti päätöksen Tukesille, jonka tulisi varata yhtiölle tilaisuus täydentää hakemustaan, ja sen jälkeen käsitellä asia uudelleen. Tukes käsitteli asian uudelleen lupapäätöksellä KL2015:0002, jossa Tukes hakijan antaman lisäselvityksen saatuaan hyväksyi uudelleen lykkäämisen raukeamista koskevan hakemuksen.

Kyseisessä KHO:n ratkaisussa on siis käsitelty sitä, että kaivosluvan raukeamisen lykkäämistä koskevilla säännöksillä on nimenomaisesti haluttu edistää ja nopeuttaa kaivostoiminnan aloittamista ja estää lupien pitkittäminen vain alueiden ja esiintymien varaamiseen tulevaisuuden mahdollisen toiminnan varalle maanomistajalle aiheutuvasta haitasta huolimatta. Tämä on linjassa kaivoslain yleisen kestävän kaivostoiminnan edistämistavoitteen kanssa.

Lisäksi kaivosluvassa on saman pykälän 3 momentin mukaan annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset muun muassa kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta. Lisäksi tarpeelliset määräykset on annettava esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta, sekä muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu kaivoslaissa kiellettyä seurausta, sekä muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä sei-

²³⁹ Katso esimerkiksi päätös KL2019:0003, jossa Tukes hylkäsi kaivosluvan raukeamisen lykkäämistä koskevan hakemuksen, koska kaivospiirille oli jo myönnetty jatkoaikaa kaivostyöhön ryhtymiseksi yhteensä yli kymmenen vuotta.

koista. Lain esitöiden mukaan eri kaivoshankkeiden vaikutukset erilaisten etujen kannalta voivat vaihdella suuresti ja tämän momentin kautta olisikin mahdollista ottaa kokonaisharkinnalla huomioon alueelliset ja paikalliset olosuhteet ja intressit sekä varmistaa yksittäistapauksessa olosuhteisiin nähden mahdollisimman oikeudenmukainen ratkaisu lupamääräyksien avulla.²⁴⁰ Laissa siis nimenomaisesti määritellään lupaviranomaiselle laajat valtuudet antaa kestävän käytön periaatteenkin mukaisia lupamääräyksiä esimerkiksi kaivosmineraalien tuhlaamisen ja muiden kaivoslaissa kiellettyjen ja myös kestävän kaivostoiminnan idean vastaisten seurausten ehkäisemiseksi.

Lisäksi lain esitöissä tunnustetaan, että erilaisilla kaivoshankkeilla voi olla hyvin erilaiset vaikutukset ja muut ominaispiirteet. Tämän vuoksi lupamääräyksiä tulee voida asettaa laajasti ja tapauskohtaisesti: ”Lupamääräysten sisältöä ohjaisi muun muassa lain 1 §:n tavoitesäännös. Lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivostoiminnan vaikutusalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet. Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, joten kaivosluvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.”²⁴¹

Lain esitöiden mukaan edellä mainitun 3 momentin tarkoittamat yksityisen ja yleisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset tulevat oikeastaan suoraan turvatuksi jo muiden kaivoslain pykälien sekä muun lainsäädännön kautta ja lupamääräyksillä onkin tarkoitus lähinnä tarkentaa näitä velvollisuuksia. Esimerkiksi haitallisten vaikutusten välttämistä ja rajoittamista koskevat lupamääräykset liittyvät kiinteästi jo edellä käsiteltyihin kaivosluvan haltijan velvollisuuksia koskeviin kaivoslain 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyihin velvollisuuksiin. Kaivosmineraalien tuhlauksen ja kaivoksen mahdollisen tulevan käytön vaarantamista koskevilla lupamääräyksillä puolestaan on mahdollisuus tarvittaessa tarkentaa KaivosL:n 18 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdissa säädettyjä kieltoja tuhлата kaivosmineraaleja tai vaarantaa tai vaikeuttaa kaivoksen tulevaa käyttöä. Muuta seikkaa koskeva lupamääräys voisi lain esitöiden mukaan koskea esimerkiksi KaivosL:n 17 §:n 2 momentin mukaista kaivosluvan oikeuttamaa malminetsintää kaivosalueella.²⁴²

Lupamääräyksiä asettaessa tulee ottaa huomioon kaivostoimintaa koskevien eri lakien määräykset ja niiden mukaiset kaivosluvasta erilliset samaa toimintaa koskevat luvat. Lain esitöissä onkin

²⁴⁰ HE 273/2009 vp, s. 109.

²⁴¹ HE 273/2009 vp, s. 108–109.

²⁴² HE 273/2009 vp, s. 108.

huomioitu, että toimintaa koskevat ”[t]arvittavat määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kaivannaisjätteen jätealueesta ja sen jälkihoidosta sekä kaivannaisjätteistä, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta annetaan ympäristöluvassa.”²⁴³

Lisäksi yleisen ja yksityisen edun turvaamisen käsite ja niiden turvaamiseksi annettu säännös ovat väljiä ja mahdollistavat siten hyvin erilaisten intressien huomioimisen lupamääräyksissä tapauskohtaisesti. Tässä voidaan huomioda, että aikaisemmin tässä pääluvussa käsiteltyä yleisenä ja yksityisenä etuna voidaan ottaa huomioon myös luonnonvarojen kestävä käyttö. Kaivoslain uudistuksen kautta kaivosviranomaiselle onkin annettu vanhaan kaivoslakiin verrattuna laaja toimivaltuus erilaisten kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten minimointia koskevien lupamääräysten antamiseksi.²⁴⁴ Harkinnanvaran lisäksi on katsottu kuitenkin tärkeäksi, että laki tarjoaa lupaviranomaiselle puitteet ja riittävän keinovalikoiman lupamääräysten asettamiseksi, jotta toiminnasta esimerkiksi ympäristölle ja ulkopuolisille henkilöille aiheutuvat haitat voitaisiin lupamääräyksin minimoida.²⁴⁵ Erityisesti näitä KaivosL:n 18 §:n mukaisia yleisiä velvollisuuksia lupaviranomaisella olisi mahdollista tulkita kestävästä käytön periaatetta hyödyntäen.

Tarkastelluissa Tukesin antamissa kaivoslupapäätöksissä²⁴⁶ ja niissä asetetuissa lupamääräyksissä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti otettu huomioon kestävästä käytön periaatetta, tai ainakaan tätä ei ole luparatkaisuihin kirjoitettu. Muutoinkin lupamääräyksissä - erityisesti yleisen ja yksityisen edun turvaamisen osalta - valtaosin viitataan vain kaivoslain pykäliin ja annetaan laissa kirjoitetulla yleisluontoisella tavalla ehtoja kaivostoiminnan haitallisten vaikutusten minimoimiseksi sekä esimerkiksi kaivosmineraalien tuhlailevan hyödyntämisen sekä kaivoksen mahdollisen tulevan käytön vaarantamisen ehkäisemiseksi sekä yksityisen ja yleisen edun turvaamiseksi.²⁴⁷

Nämä ratkaisut ovat mielenkiintoisia senkin kannalta, että korkein hallinto-oikeus on maininnut loppuvuodesta 2017 antamassaan ratkaisussa, että määräysten antamisen tarkoituksena ei ole vain

²⁴³ HE 273/2009 vp, s. 108–109.

²⁴⁴ Pölönen 2013, s. 433.

²⁴⁵ Länsineva 2006, 119–120.

²⁴⁶ Huomiona, että kaivosalueen laajentamiseksi tarvitaan KaivosL mukaisesti kaivoslupa, johon sovelletaan samoja lupaharkintaa koskevia säädöksiä kuin varsinaisen uuden kaivoksen kaivoslupa. Tämän vuoksi tähän tarkasteluun on otettu otannan laajentamiseksi myös uuden kaivoslain mukaiset päätökset kaivosalueen – tai kaivospiirin, kun alkuperäinen kaivoslupa on annettu vanhan kaivoslain nojalla – laajentamiseksi.

²⁴⁷ Tukesin antamat lupapäätökset KL 2018:0001, KL2018:0010, KL2018:0002, KL2017:0002, KL2017:0003, KL2016:0006, KL2016:0004, KL2015:0007, KL2014:0004, KL2015:0005 ja KL2013:0006.

informoida luvanhakijaa kaivoslain 18 §:n nojalla luvanhaltijaa koskevista velvollisuuksista. Lisäksi KHO on todennut, että määräysten antamisen tulee perustua sellaiseen selvitykseen, jonka perusteella niiden tarvetta ja sisältöä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti ja kulloisenkin kaivos-hankkeen ominaispiirteet ja vaikutukset huomioon ottaen. Arvioinnin ei tule perustua olemassa oleviin kaivostoiminnan vaikutuksiin, vaan arvioinnissa on huomioitava myös tulevaisuudessa harjoitettavaksi suunniteltu kaivostoiminta. (Muu päätös 6029/2017)

Tarkastelluissa lupapäätöksissä on siis usein edellä mainitun ratkaisun vastaisesti vain informoitu KaivosL:n asettamista velvollisuuksista. Sen sijaan, määräyksissä ei ole otettu kantaa siihen, miten näitä lupamääräyksiä tulisi noudattaa, vaan ilmeisesti arviointi on jätetty kaivostoimintaa valvovan viranomaisen tehtäväksi tai avoimeksi. Lupaviranomainen on siis näiden päätösten perusteella vain vähäisissä määrin, jos lainkaan, käyttänyt mahdollisuuttaan asettaa tapauskohtaisia tarkempia ehtoja kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tapauskohtaisesti annetut ehdot lupapäätöksissä liittyvät lähinnä maksettavien korvausten ja vakuuden määrään. Ympäristövaikutusten osalta lupamääräyksissä on kuitenkin annettu tapauskohtaisesti määräyksiä toimenpiteistä mahdollisten LSL:n nojalla kiellettyjen vaikutusten ehkäisemiseksi ja muun ympäristölainsäädännön noudattamiseksi.²⁴⁸

On kiinnostavaa myös huomata, että edellä käsitellyissä malminetsintälupapäätöksissä on annettu selkeästi kaivoslupapäätöksiä yksityiskohtaisemmat ja tarkemmat määräykset suoritettavista toimenpiteistä ja toiminnan haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä. Tämän voidaan osaltaan kuitenkin katsoa johtuvan siitä, että malminetsintään ei tarvita välttämättä muita lupia, kuten ympäristölupaa. Kaivostoiminnan osalta toiminnan ympäristövaikutuksia selvitetäänkin lisäksi juuri esimerkiksi ympäristölupaharkinnan yhteydessä ja mahdollisessa YVA-menettelyssä ja itse kaivoslupamääräyksissä onkin tyydytty viittaamaan näihin ja ei ehkä ole katsottu tarpeelliseksi toistaa kaikkia arvioita myös kaivoslupamääräyksissä.²⁴⁹ Tämä eri lupamenettelyiden erillisuus voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia haitallisten ympäristövaikutusten ja yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvan haitan ehkäisemiseksi annettujen lupamääräysten osalta. Kun

²⁴⁸ Tukesin antamat lupapäätökset KL 2018:0001, KL2018:0010, KL2018:0002, KL2017:0002, KL2017:0003, KL2016:0006, KL2016:0004, KL2015:0007, KL2014:0004, KL2015:0005 ja KL2013:0006.

²⁴⁹ Katso tästä Pölonen – Halinen 2017, s. 17: KaivosL:n ja YSL:n päällekkäisyyksiä on pyritty välttämään lakien vaatimukset yhteensovittavalla tulkinnalla, joka poikkeaa KaivosL:n sanamuodosta, mutta ilmenee lain esitöistä ja jonka lupaviranomaiset ovat myös omaksuneet. ”Yhteensovittaminen voidaan toteuttaa muun muassa siten, että kaivoslupamenettelyssä tunnustetaan muiden lakien kautta toteutuvat ympäristövaatimukset eikä luvassa anneta esimerkiksi YSL:n piiriin kuuluvia määräyksiä kaivostoiminnasta aiheutuvien päästöjen ehkäisemiseksi. Myös tässä tutkimuksessa haastattelut lupaviranomaiset olivat vastauksiensa perusteella omaksuneet yhteensovittavan tulkintatavan.”

kaivoslupaharkinnan yhteydessä ei vielä tiedetä tulevassa ympäristöluvassa annettavia määräyksiä, on vaarana, että ettei kaivosluvassa anneta riittäviä KaivosL 52 §:n mukaan vaadittavia lupamääräyksiä.²⁵⁰ Kestävän käytön periaatetta voitaisiinkin toteuttaa käytännössä mitä todennäköisimmin paremmin, mikäli kaivostoimintaa koskevat lupamenettelyt olisivat nykyistä samanaikaisempia ja koordinoitumpia.

3.5.2 Kaivosluvan voimassaolo ja lupamääräysten tarkistaminen

Kaivoslupa on kaivoslain 62 §:n 1 momentin mukaan voimassa toistaiseksi luvan lainvoimaiseksi tulosta. Tämä on pääsääntö, sillä merkittävän esiintymän hyödyntäminen kestää ajallisesti kymmeniä vuosia ja vaatii huomattavia investointeja.²⁵¹ Kaivoslupa voidaan myös myöntää määräajaksi, jos se on perusteltua ottaen huomioon esiintymän laatu ja laajuus, hakijan edellytykset huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta sekä muut hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet seikat. Lain esitöissä tällaisina seikkoina nostetaan esimerkiksi haitat yleiselle ja yksityiselle edulle. Lisäksi käytetään esimerkkinä suljettua kaivosta, jossa mahdollisesti olisi vielä hyödynnettävää. Tällaista kaivosta koskeva uusi lupa jäljellä olevien kaivosmineraalien hyödyntämiseksi olisi voimassa enintään kymmenen vuotta.²⁵² Momentin mukaan määräaikainen kaivoslupa voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Lupamääräysten noudattamisen valvonta ja lupamääräysten voimassaolon tarkistaminen kaivosluvan voimassaoloaikana on katsottu tarpeelliseksi. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on tarkistettava toistaiseksi voimassa olevan kaivosluvan määräyksiä vähintään kymmenen vuoden välein. Lupaviranomaisen on ilmoitettava tarkistusväli luvassa. Välttämättömän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi taikka muusta erityisestä syystä myös määräajan voimassa olevan kaivosluvan määräyksiä voidaan määrätä tarkistettavaksi määräajoin. 3 momentin mukaan lupamääräysten tarkistaminen ei saa sanottavasti vähentää kaivoshankkeesta saataavaa hyötyä. Tämä tarkoittaa lain esitöiden mukaan sitä, että luvan määräysten tarkistamisesta

²⁵⁰ Pölönen – Halinen 2017, s. 17–18. Katso myös Pölönen 2019, s. 10–11.

²⁵¹ HE 273/2009 vp, s. 114.

²⁵² HE 273/2009 vp, s. 114.

ei saa seurata kaivostoiminnalle esimerkiksi sellaisia lisäkustannuksia, jotka vähentäisivät kaivostoiminnasta saatavaa hyötyä enemmän kuin momentissa säädetään.²⁵³

Säännöksen 3 momentti voidaan nähdä ongelmallisena ympäristön ja luonnonvarojen kestävästä käytön kannalta. Tämä momentti voi estää tarkastamasta lupamääräyksiä siten, että niillä estetäisiin mahdollisesti myöhemmin ilmeneviä kaivostoiminnan haitallisia vaikutuksia tai vaikkapa estetäisiin kaivosmineraalien tuhlausta tavalla, jota ei alkuperäisissä lupamääräyksissä ole otettu huomioon. Tämä 3 momentti koskee kuitenkin vain kaivosluvan tarkistamista, eikä sillä olisi merkitystä alla käsiteltävän kaivoslain 69 §:n mukaisen luvan muuttamisen kannalta, kuten myös ympäristövaliokunta on kaivoslain esitöitä koskevassa lausunnossaan käsitellyt:

”Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 69 §:n nojalla lupaa voidaan muuttaa, jos toiminnasta aiheutuu laissa kielletty seuraus tai toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu. Luvan muuttamista kevyempi menettely on lakiehdotuksen 62 §:ään sisältyvä luvan määräaikainen tarkistaminen. Erityisestä syystä myös määräajan voimassa olevan kaivoslain määräyksiä voidaan määrätä tarkistettavaksi määräajoin, mikä ei kuitenkaan saa vähentää kaivoshankkeesta saatavaa hyötyä. Tällaista edellytystä ei luonnollisesti ole luvan muuttamisen osalta.”²⁵⁴

Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, miksi lupaa ei voitaisi tällaisten kiellettyjen tai muuten haitallisten vaikutusten vuoksi muuttaa luvan haltijalle epäedullisempaan suuntaan myös luvan tarkistamisen yhteydessä, vaan luvan tällainen muuttaminen tapahtuisi aina raskaamman, luvan muuttamisprosessin kautta. Osansa tälle voi olla luvan haltijan oikeusturvalla, ettei lupaa muuteta taloudellisilta vaikutuksiltaan epäedullisemmaksi liian kevyen menettelyn kautta, ainakin jos kyse on siitä, että lupaviranomainen ei ole lupamääräyksissä osannut ottaa huomioon joitakin tilanteita, joiden vuoden lupamääräysten muuttaminen huomattaisiin tarkastamisen yhteydessä tarpeelliseksi.

Kaivoslain 63 §:n mukaan määräajan voimassa olevalle kaivosluvalla voidaan myöntää jatkoaikaa toistaiseksi tai enintään kymmenen vuotta kerrallaan sen mukaan kuin on edelleen tarpeen esiintymän hyödyntämiseksi ja ottaen huomioon muut hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneet seikat. Tällaisia seikkoja olisi lain esitöiden mukaan esimerkiksi se, miten saataisiin vähennettyä yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvia haittoja.²⁵⁵ Voimassaolon jatkamisen

²⁵³ HE 273/2009 vp, s. 114.

²⁵⁴ YmVL 7/2010, s. 4.

²⁵⁵ HE 273/2009 vp, s. 114.

edellytyksenä on, että esiintymää on hyödynnetty tehokkaasti ja järjestelmällisesti, esiintymä on kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan edelleen hyödyntämiskelpoinen ja luvanhaltija ei ole olennaisesti rikkonut kaivoslaissa säädettyjä velvollisuuksia taikka lupamääräyksiä. Lain esitöiden mukaan hyödyntämisen tehokkuuden kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon kaivosmineraalien kysynnän ja hinnan vaihtelu, joten hyödyntämisen tehokkuuden ei tarvitse olla tasaista koko luvan voimassaolon ajan.²⁵⁶ Hyödyntämiskelpoisuus edellä mainitulla tavalla viittaa erityisesti siihen, että toiminnasta saadut tuotot edelleen kattavat sen aiheuttamat kustannukset. Huomattavaa on, että painotus arvioinnissa on edelleen taloudellisissa seikoissa, ja ympäristölliset näkökulmat on jätetty vähemmälle huomiolle. Lisäksi voidaan havaita, että voimassaolon jatkamisen yhtenä edellytyksenä on, ettei luvanhaltija ole *olennaisesti* rikkonut kaivoslain mukaisia velvollisuuksia tai lupamääräyksiä. Tämän mukaan siis vähäinen rikkominen ei vielä voisi olla este voimassaolon jatkamiselle, mikä toki vaikuttaa ristiriitaiselta, kun lain ja lupamääräysten noudattamisen tulisi olla toiminnan ehdoton edellytys.

Kaivoslain 69 §:n mukaan lupaviranomaisen on omasta aloitteestaan taikka hakemuksesta muutettava malminetsintälupaa ja kaivoslupaa, jos toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus tai toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu. Lain esitöiden mukaan, jos virhearviointi on johtunut lupahakemuksen virheellisyydestä tai puutteellisuudesta, tulee kyseeseen alla käsitelty luvan peruuttamista koskeva 70 §.²⁵⁷ Malminetsintäluvan haltijan on haettava malminetsintäluvan muuttamista, jos tutkimussuunnitelmaa muutetaan tai täydennetään siten, että lupamääräyksiä on tarpeen tarkistaa. Luvanhaltija voi lisäksi hakea malminetsintäluvan muuttamista lupamääräysten tarkistamiseksi, kun luvan mukaista toimintaa on tarpeen muuttaa. Kaivosluvan haltijan on haettava kaivosluvan muuttamista, jos kaivosalue tai kaivoksen apualue taikka osa niistä ei enää ole 19 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätön taikka kaivostoiminnassa tapahtuu sellainen muutos, että

²⁵⁶ HE 273/2009 vp, s. 114. Tässä yhteydessä on mielekästä huomioida, että luvan voimassaolon jatkamisen viimeinen edellytys muuttui talousvaliokunnan mietinnössä 49/2010 muodosta ” luvanhaltija on noudattanut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia *samoin kuin* lupamääräyksiä” muotoon ”luvanhaltija ei ole olennaisesti rikkonut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia *taikka* lupamääräyksiä.” Valiokunta täsmensi säännöstä perustuslain edellyttämällä tavalla ja tällä muutoksella siis tiukennettiin luvanhaltijalle edullisesti kriteereitä sen suhteen, että lupa voitaisiin jättää jatkamatta. Perustuslakivaliokunta perusteli tätä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinonvapauden kautta. Luvantarve kaivostoimintaan jo itsessään rajoittaa elinkeinonvapauden perusoikeutta eikä kerran myönnetyn luvan jatkamista tulisi evätä kuin vakavien ja olennaisten laiminlyöntien tai rikkomusten vuoksi. Tässä on otettu huomioon erityisesti yksilön edut ja se, että kaivostoiminta vaatii luvanhaltijalta huomattavia ja pitkäjänteisiä investointeja. (PeVL 32/2010 vp, s. 7–8.)

²⁵⁷ HE 23/2009 vp, s. 117.

lupamääräyksiä on tarpeen tarkistaa. Lupamuutoksella ei kuitenkaan voitaisi laajentaa kaivoslupaa koskemaan uusia kaivosalueita tai kaivoksen apualueita, vaan näitä varten on haettava uutta kaivoslupaa.²⁵⁸ Luvan muuttamista koskevaan hakemukseen sovelletaan vastaavasti, mitä lupahakemuksesta säädetään 34 §:ssä.

Lupaviranomainen voi kaivoslain 70 §:n mukaisesti peruuttaa malminetsintäluvan ja kaivosluvan, jos hakemuksessa tai sen liitteissä on annettu virheellisiä tai puutteellisia tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet luvan myöntämisen edellytyksiin tai muutoin lupaharkintaan, luvan haltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä tai luvan haltija on olennaisella tavalla laiminlyönyt tai rikkonut tässä laissa säädettyä velvollisuutta tai rajoitusta taikka lupamääräyksiä. Jos ilmenneet puutteet, rikkomukset tai laiminlyönnit voidaan korjata tai ne ovat vähäisiä, lupaviranomaisen on ennen 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemistä asetettava asianomaiselle luvan haltijalle määräaika korjata puute, rikkomus tai laiminlyönti.

Luvan tarkistamista, muuttamista ja peruuttamista koskevat säännökset aiheuttavat toiminnanharjoittajan kannalta toisaalta epävakautta, mutta toisaalta toiminnan jatkuvuuden sitominen lupaehtojen noudattamiseen pakottaa myös toiminnanharjoittajan toimimaan ehtojen mukaisesti.²⁵⁹ Voidaankin katsoa, että näillä säännöksillä on olennainen merkitys kestävän kaivostoiminnan turvaamisessa, kun toiminnan vaikutuksiin, jotka ehkä ilmenisivät vasta myöhemmin, voidaan näin puuttua. Tällä myös ehkäistään toiminnanharjoittajan vilpillistä menettelyä ja asioiden salaamista lupahakemusvaiheessa. Luvan haltijan oikeusturvan kannalta ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi, näistä säännöksistä erityisesti ankarin, eli luvan peruuttamismahdollisuus on sidottu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, ettei luvan haltija mahdollisista huomautuksista tai varoituksista huolimatta ole korjannut esiintyneitä puutteita.²⁶⁰

Kaiken kaikkiaan tässä luvussa tähän mennessä esitetystä voidaan yhteenvedona todeta, että kaivoslaissa on monin tavoin otettu huomioon myös kestävän kaivostoiminnan ajatusta sekä myös kestävän käytön ja kestävän kehityksen periaatteiden voidaan nähdä esiintyvän kaivoslain

²⁵⁸ HE 23/2009 vp, s. 118.

²⁵⁹ Forss 2011, s. 57.

²⁶⁰ HE 23/2009 vp, s. 119.

taustalla ohjausperiaatteina. On huomattava, että kaivoslaki on kuitenkin rakennettu ensisijaisesti taloudellisista lähtökohdista, ympäristöllisten seikkojen jäädessä hieman tämän varjoon. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista säädetään myös monissa muissa ympäristösäännöksissä ja tämä päällekkäisyys onkin kaivostoiminnan kestävyiden kannalta keskeinen ongelma, joskin sen kautta on myös mahdollisuus oikein tulkittuna turvata sitä. Kaivoslaki näyttäytyisi kuitenkin hyvin erilaisena, mikäli siitä poistettaisiin ekologiseen kestävyteen liittyvät näkökulmat ja ne jätettäisiin muun ympäristösäätelyn varaan, eikä tätä ratkaisua voitaisi pitää kestäväenä. Kaivoslain ja muun ympäristösäätelyn välisiä suhteita käsitellään tarkemmin kaivostoimintaa ohjaavan säätelyn arviointia koskevassa alajaksoissa 3.6.2.

Kestävän käytön periaatteen kannalta on huomattavaa, että lupaviranomaiselle on annettu laajat valtuudet käyttää harkintaa lupaharkinnassa ja lupamääräysten asettamisessa. Kaivoslain sanamuodot mahdollistavat monin paikoin myös kestävä käytön periaatteen mukaisten ajatusten ottamisen mukaan lupapäätökseen. Tukesin antamista lupapäätöksistä käy kuitenkin ilmi, etteivät kestävä käytön tai kestävä kehityksen periaatteet ole olleet päällimmäisenä vaikuttamassa päätöksenteossa, tai ainakaan tätä ei ole itse päätökseen kirjattu. Kun otetaan huomioon kaivoshankkeiden ja niiden vaikutusten tapauskohtaisuus sekä lain tietynlainen jäykkyys säätelykeinona ottaa erikoistapaukset huomioon, voidaan katsoa, että lupaharkinnassa olisi tehokkaampaa säännellä juuri sellaisten asioiden, kuin kestävä käytön ja kestävä kehityksen, toteutumisen edistämisestä kaivostoiminnassa. Yhteenvetona voidaankin todeta, että kestävä käytön periaate ei ole lupaviranomaisen harkinnassa saanut kovinkaan vahvaa normatiivisen periaatteen asemaa ainakaan siinä määrin, kuin siihen on annettu mahdollisuuksia. Erityisesti kestävä käytön periaatteen mukaista tulkintaa voitaisiin käyttää KaivosL:n 18 §:ssä säänneltyjen yleisten velvoitteiden tulkinnassa lupaharkinnassa.

Edellä tässä pääluvussa on käsitelty kaivoslain ja sen soveltamisen mahdollisuuksia ja ongelmakohtia sekä esitetty myös kritiikkiä ja muutosehdotuksia näitä koskien. Kaivostoiminta on aina ollut kritisoitua ja myös vasta alle kymmenen vuotta voimassa ollut uusi kaivoslakikin on saanut osakseen paljon arvostelua. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan lähemmin, mutta tiiviisti, kaivoslain tulevaisuudennäkymiä sekä esitettyjä muutostarpeita ja -ehdotuksia erityisesti kestävä käytön periaatteen kannalta.

3.6 Kaivoslainsäädännön muutostarve kestävän käytön periaatteen näkökulmasta

Vaikka kaivoslain kokonaisuudistuksesta on vielä verrattain vähän aikaa, on uusi kaivoslaki ollut lähiaikoina jatkuvan kritiikin kohteena ja sen toimivuutta on selvitetty myös lainsäätäjän toimesta. Vuoden 2019 aikana valmistui esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön teettämä selvitys kaivoslain toimivuudesta. Tämän pohjatietona käytettiin myös Ismo Pölösen - osana strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa Core-hanketta - kirjoittamaa muistiota, jossa esitetään arvioita kaivoslain vahvuuksista, puutteista ja kehittämismahdollisuuksista. Lisäksi vuoden 2019 alkupuolella alulle laitettu kansalaisaloite Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi (KAA 7/2019 vp)²⁶¹ keräsi lähes 60 000 kannatusilmoitusta ja siten siirtyi eduskunnan käsittelyyn. Eduskunnassa aloitetta käsiteltiin ensimmäistä kertaa 16.10.2019, jolloin se lähetettiin myös talousvaliokuntaan käsiteltäväksi.²⁶²

Tässä luvussa käsitellään ensin Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitetta, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan TEM:n teettämää selvitystä kaivoslain toimivuudesta. Tutkielman tarkoituksen mukaisesti näitä tarkastellaan erityisesti siitä näkökulmasta, miten kestävän käytön periaate ja kestävä kehitys voitaisiin ottaa paremmin huomioon kaivoslainsäädännössä. Lisäksi tarkastellaan, voisiko näiden sisältämällä muutosehdotuksilla olla vaikutusta kestävämmän kaivostoiminnan edistämiseksi.

3.6.1 Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite

Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteessa on otettu laajalti, ja erityisesti voimassa olevaa kaivoslakia paremmin, huomioon kestävän kehityksen ja luonnonvarojen kestävän käytön periaatteen lähtökohtia, vaikkakin lakialoitteessa on myös vahva taloudellinen näkökulma. Lakialoitteen tavoitteena on varmistaa, että uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen suunnitellaan viisaasti, jotta kaivostoiminnalla voitaisiin vahvistaa ja rikastaa Suomen elinmahdollisuuksia ja hyvinvointia samalla huolehtien puhtaan luonnon säilymisestä tuleville sukupolville. Tässä jo ilmenee kestävän käytön periaatteen perimmäinen ajatus.

²⁶¹ <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3795> (Luettu 31.10.2019)

²⁶² https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/KAA_7+2019.aspx (Luettu 12.12.2019).

Konkreettisin kestävä kehityksen ja kestävä käytön periaatteen toteutumista parantava muutosehdotus oli louhintamääriin perustuvan louhintamaksun ja kaivosmineraalien arvoon perustuvan kaivosveron perustaminen. Aloitteen mukaan näistä maksuista ja veroista saatavat rahat kohdistettaisiin ympäristörahasolle, jota käytettäisiin erityisesti ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn ja korjaamiseen. Rahaston tarkoituksena on varmistaa, että louhittavat malmivarat jatkavat arvoa myös tuleville sukupolville ja että niiden tuotto vahvistaa kansallista hyvinvointia myös kaivannaisten hyödyntämisen jälkeen. Tämän lisäksi lakialoitteessa esitettiin myös muun muassa kaivosmineraalien määrittämistä valtion omistukseen, entistä kriittisempää hyötyhaitta-vertailuun perustuvaa kokonaisharkintaa lupien myöntämiseksi sekä eri viranomaisten yhteistoiminnan ja vastuiden selkeyttämistä.

Eduskunnassa aloite otettiin vastaan positiivisesti ja vallinnut tahtotila oli se, että aloite on otettava edelleen valiokuntakäsittelyyn, sillä kaivoslaissa on aloitteessa esitetyissä seikoissa paljon kehittämisen varaa.²⁶³ Lakialoite on tutkielman kirjoittamishetkellä talousvaliokunnan käsittelyssä ja nähtäväksi jää, millaiseen ratkaisuun valiokunta ja eduskunta aloitteen pohjalta päätyvät.

3.6.2 Selvitys kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arvioinnista

Samanaikaisesti kun Kaivoslaki Nyt –lakialoite keräsi kannatusilmoituksia, työ- ja elinkeinoministeriö nimitti yhdessä ympäristöministeriön kanssa maaliskuussa 2019 selvityshenkilö OTT Pekka Vihervuoren arvioimaan kaivoslain toimivuutta suhteessa siinä asetettuihin tavoitteisiin sekä kaivoslain toimivuutta suhteessa kaivostoimintaan kohdistuvaan muuhun keskeiseen lainsäädäntöön.²⁶⁴ Kyseinen selvitys kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arvioinnista julkaistiin 17.6.2019. Selvityksen lopputuloksena ei esitetty perustavanlaatui-

²⁶³ PTK 51/2019 vp

²⁶⁴ TEM 2019:44, s. 7. Selvitystä varten pyydettiin palautetta laajalti myös sidosryhmiltä, kuulemistilaisuudessa sekä otakantaa.fi sivustolla avatulla avoimella kommentointikanavalla. Selvitystyön aikana selvityshenkilö toimitti välipäätelmäraportin 26.4.2019, jossa esitettiin siihen mennessä tehtyjä havaintoja sekä lainsäädännön mahdollisia kehitysehdotuksia.

sia muutoksia lakiin, mutta erinäisiä tarkistuksia lainsäädännön toiminnallisuuksien kehittämiseksi sekä toimia erityisesti eri kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien väliseen yhteensovittamiseen ja suhteeseen katsottiin raportissa tarpeellisiksi.²⁶⁵

Selvityksessä pohdittiin kaivoslain ja muun kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön välisiä suhteita. Vaikka varsinainen kaivostoiminnan ympäristösääntely ja ympäristöllisiin asioihin liittyvä luvitus tapahtuu muun lainsäädännön kautta, sisältää kaivoslaki myös ympäristöllistä ja maankäytöllistä näkökulmaa muiden toiminnallisuksiensa lisäksi. Kaivostoimintaa ja sen ympäristövaikutuksia koskevien eri säännösten päällekkäisyys ja tämän aiheuttama epäselvyys voi aiheuttaa rajoituksia kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kokonaisvaltaiselle huomioimiselle. Tämä voi osaltaan hankaloittaa myös lupaviranomaisen toimintaa ja kestävän käytön periaatteen huomioimista lupaharkinnassa. Ongelmatonta ratkaisua ei tähän selvityksessä kuitenkaan löydetty. Vaihtoehtoiksi esitettiin muun muassa ympäristöllisen aineksen poistaminen kaivoslaista siten, että lakiin jäisivät ainoastaan elinkeino-oikeudelliset, lunastukselliset ja turvallisuutta koskevat osiot, joista erityisesti etuoikeusjärjestelmä katsottiin tarpeelliseksi. Toinen vaihtoehto olisi kaivos- ja ympäristönsuojelulakien sulauttaminen toisiinsa. Kumpikaan näistä vaihtoehtoista ei kuitenkaan selvityksen mukaan ollut realistinen ottaen huomioon esimerkiksi lakien soveltamisalojen rajat. Jo aikaisemmin esitetyllä tavalla tarvetta lupamenettelyjen yhteensovittamiselle pidettiin kuitenkin tärkeänä. Tähän onkin tulossa mahdollisuus uuden yhteensovittamislain kautta, joskin selvityshenkilön näkökulmasta yhteensovittamisen voisi lain vapaaehtoisuuteen perustuvan menettelyn sijaan omaksua kaivoslain ja ympäristöluvan välisessä suhteessa suostumuksesta riippumattomaksi pääsäännöksi.²⁶⁶

Mahdollisuus lupamenettelyjen yhteensovittamiseen on siis jo tulossa, sillä kesäkuussa 2019 vahvistettiin uusi, 1.9.2020 voimaan tuleva, laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ("Yhteensovittamislaki", 764/2019). Lain 3 §:n mukaan, jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maaineslain mukaisen aineiden ottamisluvan, lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen muun muassa kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan tai kaivosluvan kanssa. TEM:n selvityksessäkin otettiin tosin huomioon, että lupamenettelyjen yhteensovittaminen on

²⁶⁵ TEM 2019:44, s. 7-8 ja s. 30. ” Monilla sääntelyn eri lohkoilla voidaan sääntelyn toiminnallisuutta kuitenkin parantaa ja lisätä erilaisin säännöstarkistuksin. Keskinäistä luottamusta ja legitimitettä voidaan lisätä myös sellaisin yksittäisin tarkistuksin, jotka välittömästi vaikuttavat vain jonkin osapuolen asemaa parantavasti. Merkittävimmät toiminnalliset tarkistamistoiveet saadussa palautteessa liittyvätkin kaivostoimintaa koskevien lupajärjestelmien keskinäiseen suhteeseen ja yhteensovittamiseen. Toisaalta nämä samalla ovat sääntely- ja hallintorakenteiden kannalta hyvin haastavia.”

²⁶⁶ TEM 2019:44, s. 32–36.

uuden yhteensovittamislain pohjalta vapaaehtoista ja tapahtuu aina vain luvan hakijan pyynnöstä.²⁶⁷

Luparatkaisujen sisältökysymyksiin liittyen selvityshenkilö Vihervuori on kommentoinut, että kehittämistarpeita olisi erityisesti liittyen toiminnasta aiheutuvien haittojen estämistä ja vähentämistä koskeviin lupamääräyksiin, ja luvanhakijan velvollisuuksiin näihin liittyen. Tämä on linjassa sen kanssa, miten Tukesin antamia luparatkaisuja on edellisessä pääluvussa arvioitu. Selvityksessä tuodaan myös mielenkiintoisella tavalla esille mahdollisuus lisätä kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan vesilaissa²⁶⁸ säädettyä vastaava intressivertailunäkökulma ehdottoman esteen rinnalle. Selvityshenkilö ei kuitenkaan ehdottanut tämän intressivertailupohjaisen sääntelytavan lisäämistä kaivoslakiin vedoten siihen, ettei tälle annettu kuulemispalautteessa selkeää mallia.²⁶⁹ Intressivertailun lisääminen kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin sanotulla tavalla ehdottoman esteen rinnalle voisi tuoda lupaharkintaan toivottua joustavuutta ja myös lisätä mahdollisuuksia tulkita kaivoslain säännöksiä kestävän käytön periaatteen mukaisesti. Tässä yhteydessä tulisi kuitenkin tarkasti pitää mielessä, että kaivostoiminnalla on suuret ja kauaskantoiset vaikutukset ympäristöön, jolloin toiminnan hyötyjen tulisi olla huomattavasti siitä aiheutuvia haittoja suuremmat ja lisäksi tärkeimmät luvan myöntämisen esteet tulisi edelleen pitää ehdottomina.

Selvityksessä pohdittiin mielenkiintoisella tavalla myös mahdollisuutta ottaa kaivosluvan lupamääräyksissä käyttöön niin kutsutut ekologiset kompensaatiot. Näistä olisi hyötyä erityisesti louhosten tieltä raivattujen metsien ja sitä kautta luonnon monimuotoisuuden mahdollisten menetysten kompensoimisessa. Lisäselvitystä vaatisi kuitenkin esimerkiksi se, kuinka kaivosalueelta poistettavat laajat metsäalueet käytännössä pystyttäisiin kompensoimaan. Lisäksi ongelmakohtana esitettiin, että olisi vaara kompensatioiden muuttumisesta keinoksi kaivosalueen luontoarvojen uhraamiseen. Tämän osalta ekologisille kompensatioille olisi kehitettävä toimiva järjestelmä.²⁷⁰

²⁶⁷ TEM 2019:44, s. 33.

²⁶⁸ Vesilain ("VL", 587/2011) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lupa lain mukaan luvanvaraiselle vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

²⁶⁹ TEM 2019:44, s. 9 ja s. 41.

²⁷⁰ TEM 2019:44, s. 46.

Aikaisemmin käsitellyllä tavalla kestävän käytön periaate kaivostoiminnassa liittyy läheisesti myös siihen, että kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei saa vaarantaa. Tätä koskien on myös kaivosluvassa annettava tarpeelliset määräykset. Selvityksen mukaan kaivoksen mahdollisiin tuleviin käyttömuotoihin varautumista lupavaiheessa hankaloittaa kuitenkin kaivoksen käyttöajan pituus ja epävarmuus niin toiminnan kestosta kuin mahdollisista tulevista käyttötarpeistakin. Luvan tarkastamisen yhteydessä tämä kuitenkin voisi olla jo helpompaa. Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan kaivosluvan yhteyteen olisi kuitenkin tarpeen lisätä velvollisuus esittää vähintäänkin yleispiirteinen selvitys ja arvio tulevista käyttömahdollisuuksista, ja tämä olisi tarkistettava uudelleen ajankohtaisten tietojen perusteella aina kaivosluvan tarkistamisen yhteydessä.²⁷¹

Kestävemmän kaivostoiminnan edistämiseksi olisi tämän tarkastelun perusteella tehtävissä siis monenlaisia yksinkertaisempia ja myös laajamittaisempia muutoksia tai uudistuksia. Huomatavaa on, että kaivoslaissa olisikin paljon parantamisen varaa, kun lakia tarkastellaan kestävän käytön periaatteen ja kestävän kehityksen periaatteen näkökulmasta. Nähtäväksi jää, millä tavalla lainsäätäjät tarttuu esitettyihin muutosehdotuksiin ja millä tavalla se painottaa muutosehdotusten käsittelyssä kestävyysnäkökulmaa esimerkiksi puhtaasti taloudelliseen näkökulmaan verrattuna.

3.7 Kaivostoiminnan itsesäätely

Edellä käsitellystä voidaan huomata, että kaivostoiminnan kestävyuden edistämiseen lainsäädännön tasolla liittyy monenlaisia ongelmakohtia ja ristiriitoja. Yhdeksi keinoksi lainsäädännön rinnalle on esitetty kaivostoiminnan itsesäätelyä. Esimerkiksi jo edellä käsitellyssä TEM:n vuonna 2013 julkaisemassa kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelmassa esitetään, että yrityksillä ja niiden vapaaehtoisilla toimilla on ensisijainen asema kaivostoiminnan harjoittamisessa kestäväällä tavalla. Tämä on huomioitu myös toukokuussa 2015 julkaistussa kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman toteutuksen tilanneraportissa, jossa mainittiin alatoimialan teollisuusjärjestöjen olevan päävastuussa toimenpiteiden toteutuksen edistämisestä ja koordinoinnista.²⁷² Yksi konkreettinen toimintaohjelman pohjalta alkunsa saanut toimenpide onkin ollut tässä alajaksossa käsiteltävä kestävän kaivostoiminnan verkosto.

²⁷¹ TEM 2019:44, s. 14 ja 74.

²⁷² Kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman tilanneraportti 2015, s. 5.

Kestävän kaivostoiminnan verkosto perustettiin vuonna 2014 kaivosalan ja sen sidosryhmien keskustelu- ja yhteistyöfoorumiksi. Verkoston alkuperäisenä missiona on ollut kehittää Suomeen soveltuvia keinoja kestävämmän ja vastuullisemman kaivostoiminnan edistämiseksi. Verkoston visiona puolestaan on kehittää Suomea kestävä kaivostoiminnan edelläkävijämaaksi, jossa ympäristö sekä kulttuurinen ja sosiaalinen toimintaympäristö sekä muut elinkeinot huomioiden luodaan menestyvää kaivostoimintaa.²⁷³ Verkoston jäsenyys on vapaaehtoista. Sen jäseneksi voivat liittyä hyvämaineiseksi tunnetut, oikeuskelpoiset tahot, jotka allekirjoittavat verkoston yhteistyösitoumuksen ja ovat valmiita toimimaan sen mukaisesti.²⁷⁴

Verkosto toteuttaa TEM:n kestävä kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman toimenpiteitä 5 ja 6, joiden mukaan yrityksissä tulisi ottaa käyttöön yhteiskuntavastuuohjelma ja kehittää soveltuvia indikaattoreita, raportointia ja seurantaa, sekä yleisesti tulisi tehdä aktiivista, monipuolista ja vuorovaikutteista yhteistyötä erilaisten sidosryhmien kanssa.²⁷⁵

Kestävän kaivostoiminnan verkoston toimesta laadittiin vuonna 2016 kaivosvastuujärjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa kaivosyhtiöille konkreettisia ohjeita kestäväan toimintaan. Lisäksi järjestelmää käytetään arvioimaan sitä, noudattavatko jäsenyhtiöt yhteisiä pelisääntöjä. Kaivosvastuujärjestelmä toimii yhdeksän toimintaperiaatteen avulla, joihin kuuluvat esimerkiksi toiminnan negatiivisten vaikutusten minimointi, niin sosiaaliselta, taloudelliselta kuin ympäristölliseltäkin kannalta sekä vuoropuhelu kestävä kaivostoiminnan periaatteiden kehittämisessä mukana olevien sidosryhmien kanssa. Lisäksi yhtiöiden on edistettävä mineraalivarojen kestävä hyödyntämistä ja osallistuttava kehityshankkeisiin, joilla pyritään metallien ja mineraalien turvalliseen ja vastuulliseen tuottamiseen ja kierrätykseen.²⁷⁶

Kestävän kaivostoiminnan verkoston ja kaivosvastuujärjestelmän kaltaiset mekanismit ovat olennaisessa asemassa kestävä käytön periaatteen ajatuksen tuomiseksi konkreettisesti mukaan kaivostoimintaan. Nämä järjestelmät ovat kuitenkin kaivosyhtiöille vapaaehtoisia, jolloin

²⁷³ Kestävän kaivostoiminnan verkoston tarkoitus 2014. Verkoston visiosta voidaan huomata yhtäläisyys edellä käsiteltyyn Suomen mineraalistrategiaan ja TEM toimintaohjelmaan Suomi kestävä kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi. Kestävän kaivostoiminnan verkosto onkin perustettu Sitran tuella, itsenäistyen kesällä 2015 Kaivosteollisuus ry:n yhteyteen. Verkosto onkin osaltaan perustettu toteuttamaan TEM:n toimintaohjelman tavoitteita. (<https://www.sitra.fi/aiheet/vastuullinen-kaivostoiminta/> Luettu 4.1.2020)

²⁷⁴ Kestävän kaivostoiminnan verkoston säännöt ja ohjeet 2017.

²⁷⁵ TEM 15/2013, s. 44 ja Kestävän kaivannaisteollisuuden toimintaohjelman tilanneraportti 2015, s. 5.

²⁷⁶ Kaivosvastuujärjestelmä: toimintakehys, Kaivosvastuu. <https://www.kaivosvastuu.fi/toimintaperiaatteet/> (Luettu 4.1.2020)

kaivosyhtiöt voivat päättää olla sitoutumatta esimerkiksi kaivosvastuujärjestelmän toimintaperiaatteisiin ja huolehtia vain lainsäädännön asettamien minimivaatimusten täyttämistä. Vertailukohtaa voidaan hakea Kanadasta, jossa on jo vuonna 2004 perustettu vastaava – tosin kehittyneempi – kaivosalan vastuullisuusjärjestelmä *Towards Sustainable Mining*, eli TSM.²⁷⁷ Kanadassa TSM:ään osallistuminen on pakollista kaikille *the Mining Association of Canada*:n (MAC), eli kanadalaisen kaivosteollisuuden yhdistyksen, jäsenille. TSM velvoittaa kaivosyhtiöt toimimaan ohjaavien toimintaperiaatteidensa mukaisesti ja raportoimaan erityisten tulosindikaattoreiden pohjalta toiminnastaan vuosittain. TSM:n vaatimusten toteuttamiseksi MAC tarjoaa laajalti kaivostoimintaan liittyviä ohjeistuksia ja neuvontaa kaivosyhtiöille.²⁷⁸ Kanadan voidaankin katsoa olevan suunnannäyttävä pyrkimyksissä viedä kaivostoimintaa vastuullisempaan suuntaan.

Koska lainsäädännöllä on rajalliset mahdollisuudet kattaa kaikkia kestävämmän kaivostoiminnan vaatimia muutoksia ja näkökohtia, voidaan Suomessa nähdä tilausta kattavammille ja velvoittavammille kaivostoiminnan toimintaperiaatteille ja ohjeistuksille. Tällaisten kehittäminen voi olla haastavaa, sillä esimerkiksi Kaivosteollisuus ry:n, joka on suomessa lähinnä vastaavaa toimijaa kuin Kanadan MAC, hallituksessa istuu ainoastaan suurimpien suomessa toimivien kaivosyhtiöiden edustajia. Voidaan kyseenalaistaa, kuinka paljon tällaiset henkilöt haluavat luoda ylimääräisiä velvoittavia ohjeistuksia omalle liiketoiminnalleen. Toisaalta näillä toimilla yhtiöt voisivat kohentaa mainettaan yhteiskunnan silmissä, jolloin suhtautuminen kaivostoimintaan voisi olla suopeampaa. Tämä tietysti hyödyttäisi myös kaivosyhtiöitä taloudellisesti, kun toiminnalle olisi vähemmän vastustusta ja esimerkiksi lupien saaminen helpottuisi. Toisaalta kuitenkin nämä toimet saatettaisiin kriittisesti nähdä vain kaivosyhtiöiden viherpesuna, ottaen huomioon kenen taholta ohjeistukset tulisivat ja kuka niitä valvoisi. Lopulta kuitenkin voidaan ajatella, että olivat toimenpiteet kestävämmän kaivostoiminnan toteuttamiseksi sitten vapaaehtoisia tai velvoittavien säännösten pakottamia, tai motiivi niiden taustalla puhtaasti taloudellinen tai aidosti halu suojella ympäristöä, ei sillä ole juurikaan merkitystä, mikäli tavoiteltu kestävä käytön periaatteen mukainen kaivostoiminta toteutuu.

²⁷⁷ TSM:n päätavoitteena on sallia kaivosyhtiöiden täyttää yhteiskunnan tarpeet mineraaleille, metalleille ja energiatuotteille mahdollisimman vastuullisella tavalla. Tämä vastuullisuuden käsite on tarkoitettu kattamaan sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristöllisen näkökulman. TSM 101: A Primer 2019, s. 1.

²⁷⁸ Katso TSM 101: A Primer.

Asiassa on erityisen mielenkiintoista, että ministeriötason toimintaohjelmassa on nimenomaisesti kohdistettu suurin vastuu kestävän kaivostoiminnan edistämisestä kaivosalan toimijoiden vapaaehtoisten toimenpiteiden varaan. Tämän ratkaisun tehokkuutta ja kestävyyttä voidaan kyseenalaistaa. Kriittisesti voidaankin kysyä, eikö toimintaohjelmaa laadittaessa ole ollut uskallusta tehdä poliittista ratkaisua velvoittavamman ja kaikkia kaivostoimijoita koskevan kaivosvastuujärjestelmän luomiseksi.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa kootaan yhteen tutkielmassa käsitellyjä keskeisimpiä kysymyksiä ja johtopäätöksiä, joihin niiden tarkastelussa on päädytty. Tutkielman varsinaisena tutkimuskysymyksenä oli, miten luonnonvarojen kestävä käytön periaate on otettu huomioon kaivoslain mukaisten malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksissä ja esteissä sekä lupaharkinnassa. Tähän vastatakseen, selvennettiin ensinnäkin, mitä luonnonvarojen kestävällä käytöllä tarkoitetaan, erityisesti kun kyse on kaivosmineraaleista, jotka lukeutuvat uusiutumattomien luonnonvarojen joukkoon. Lisäksi tutkittiin, miten kestävä käytön periaate näkyy kaivoslain sääntelyssä sekä lupaviranomaisen suorittamassa lupaharkinnassa. Lopuksi tarkasteltiin vielä sitä, millaisia kestävä käytön periaatteen mukaisia tai muita muutoksia kaivoslainsäädäntöön tai muuhun kaivostoiminnan ohjaukseen tulisi tehdä, jotta kaivostoimintaa voitaisiin kehittää kestävämmäksi.

Tutkielmassa havaittiin, että luonnonvaraoikeudellisilla periaatteilla on kiistatta tärkeä asema luonnonvarojen käytön sääntelyssä ja luonnonvarojen suojelussa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Luonnonvarojen tehokas käyttö mahdollistaa globaalia taloudellista kasvua, mutta toisaalta tämä on kautta aikojen aiheuttanut myös erilaisia globaaleja ongelmia eri aikoina. Tässä tutkielmassa mielenkiinnon kohteena luonnonvaraoikeudellisista periaatteista oli kestävä käytön periaate, jonka mukaan luonnonvaroja tulee hyödyntää siten, että se tuottaa parhaan kestävä hyödyn nykysukupolvelle, säilyttäen kuitenkin mahdollisuuden kohdata tulevien sukupolvien tarpeet ja toiveet. Kestävä käytön periaate puolestaan on tiiviissä yhteydessä kestävä kehityksen periaatteeseen, joka tunnetuimman luonnehdinnan mukaan tarkoittaa kehitystä, joka ottaa huomioon nykyhetken tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta täyttää omia tarpeitaan. Tämän tiiviin yhteyden vuoksi kestävä kehityksen ideat myös näkyvät luonnonvarojen kestävä käyttöä ohjaavan sääntelyn ja käytäntöjen ja myös kestävä käytön periaatteen taustalla.

Kestävä käytön periaatteesta ja kestävästä kehityksestä puhuttaessa tulee mieleen vahvasti ympäristölliset näkökulmat ja ekologinen kestävyys. Asiaa tarkasteltaessa kuitenkin havaittiin, että luonnonvarojen kuluttavan käytön kontrolloinnin taustalla on alkujaan ollut ensisijaisesti taloudelliset tarkoitukset, eikä luonnonsuojelulliset syyt. Myös luonnonvarojen kestävä käytön periaatteen nousun taustalla voidaan siis nähdä enenevässä määrin taloudelliset näkökohdat ja olisi jopa naiivi ajatus, että luonnonvarojen kestävä käytön ja kestävä kehityksen periaatteiden taustalla olisi puhtaasti ympäristön ja luonnonvarojen suojelun tavoite. Luonnonvarojen

käytön sääntely, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, onkin ollut lähtökohtaisesti enemmän ihmis- kuin ympäristölähtöistä ja enemmän taloudellis-poliittista kuin ympäristöllistä.

Taloudellisen ja luonnonsuojelullisen näkökulman erottaminen toisistaan luonnonvarojen käytön sääntelyn yhteydessä olisi kuitenkin tarpeetonta ja myös jossain määrin keinotekoista. Erityisesti kestävä kehitys, ja sen kautta kestävä käyttö, periaatteeseen kuuluu erottamattomasti myös taloudellisen kestävyuden näkökulma. Tämä johtaa osaltaan periaatteiden tärkeään tehtävään taloudellisten ja ympäristöllisten intressien yhteensovittajana ja erityisesti sen suojelijana, ettei taloudellisten päämäärien vuoksi hyväksikäytetä luonnonvaroja kestävämmällä tavalla. Lopulta luonnonvarat ovat kuitenkin elintärkeä taloudellinen resurssi, jolloin niiden kestävä käyttö on välttämätöntä myös taloudellisen kestävyuden toteutumiseksi.

Luonnonvarojen kestävä käyttö periaate on olennainen myös kaivosmineraalien sääntelyssä. Kaivosmineraalien uusiutumattoman luonteen vuoksi tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida hyödyntää kestävä käyttö periaatteen perusajatusta, jonka mukaan luonnonvaroja saisi käyttää vain niiden uusiutumiskyvyn rajoissa. Kaivosmineraalien yhteydessä onkin katsottu, että kestävä käyttö periaate voi toteutua, kun kaivosmineraalien käytöstä saatava hyöty saadaan hyödyttämään nykysukupolven lisäksi myös tulevia sukupolvia. Kaivosmineraalien yhteydessä on totutusti puhuttu myös säästävän käyttö periaatteesta, jonka mukaan kaivosmineraalien hyödyntäminen ei saa olla tuhlailevaa. Tähän yhteyteen liittyy olennaisesti puolestaan resurssitehokkuuden näkökulma, jonka mukaan luonnonvaroja tulisi käyttää mahdollisimman tehokkaasti ja samalla minimoiden niiden käytöstä aiheutuvat negatiiviset ympäristövaikutukset. Voidaankin päätyä lopputulokseen, että kestävä käyttö periaatetta voidaan hyödyntää laajasti ja eri tavoin myös kaivostoiminnan sääntelyssä ja muutoin kestävämmän kaivostoiminnan edistämiseksi.

Kestävä käyttö periaatteen tehtävä luonnonvaraoikeuden kentällä ei ole kuitenkaan täysin selkeytynyt. Oikeuskirjallisuudessa sitä on luokiteltu sekä ohjausperiaatteeksi että normatiiviseksi periaatteeksi. Ohjausperiaatteen asema voidaan kuitenkin nähdä hieman vahvempana, sillä kestävä käyttö periaate on ollut yleisesti nähtävillä luonnonvaraoikeudellisen sääntelyn taustalla. Toisaalta on myös tunnustettu, että uusiutumattomien luonnonvarojen yhteydessä kestävä käyttö periaatteen asema ei kuitenkaan ole ollut yhtä vahva kuin uusiutuvien luonnonvarojen yhteydessä. Tätä kysymystä kestävä käyttö periaatteen asemasta ja tehtävästä kaivostoiminnan sääntelyssä pohdittiin tutkielman toisessa osiossa, keskittyen erityisesti malminetsintäluvan ja kaivosluvan myöntämisen edellytyksiin ja esteisiin sekä lupaharkintaan.

Tutkielmassa havaittiin, että kestävän käytön periaatteen mukaisia näkökulmia ja myös suoraan kestävän käytön periaatetta nostetaan esille useasti kaivoslain esitöissä ja periaatteen vaikutus näkyy myös voimassa olevassa kaivoslaissa. Luonnonvarojen kestävä käyttö tulee esille jo heti kaivoslain tavoitesäännöksessä, jonka mukaan kaivoslain tarkoituksena on edistää ekologisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kestävä kaivostoimintaa. Lisäksi kaivosluvan haltijan yleiseksi velvollisuudeksi on otettu kielto hyödyntää esiintymää siten, että toiminnasta aiheutuisi ilmeistä luonnonvarojen tuhlausta tai että se vaarantaisi esiintymän tulevan käytön. Kestävän käytön periaatetta, tai myöskään kestävä kehitystä yleisesti, ei sen sijaan ole otettu nimenomaisesti huomioon lupamääräyksiä koskevien lainkohtien taustalla, vaikkakin tätä ajatusta voidaan niissä ainakin välillisesti nähdä. On huomattavaa, että edellä mainittuja yleisiä velvollisuuksia koskevia säännöksiä, joissa kestävän käytön periaatteen vaikutus näkyy vahvimmin, ei ole otettu kaivosluvan tai malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksiä tai esteitä koskeviin säännöksiin. Koska kaivoslain mukaiset luvat ovat oikeusharkintaisia, näiden velvoitteiden täyttymättömyyden perusteella lupaa ei siis suoraan voisi evätä. Sen sijaan yleisten velvollisuuksien noudattamisen varmistaminen on jätetty lupamääräysten varaan, jolloin lupaviranomaisen tulee ottaa nämä huomioon harkitessaan, millaisia lupamääräyksiä luvassa asetetaan.

Kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä ja esteitä koskevassa tarkastelussa huomattiin lisäksi, että, koko kaivoslain tavoin, sääntelyn taustalla näkyvät vahvimmin taloudelliset tarkoitukset. Esimerkiksi esiintymän hyödyntämiskelpoisuutta koskeva lainkohta vaikuttaa kestävän käytön periaatteen mukaisen kaivosmineraalien käytön malliesimerkiltä, mutta esitöiden tarkastelun kautta huomattiin, että taloudellisilla näkökulmilla on tässäkin asiassa suurempi painoarvo. Myös alueellisia rajoituksia on laissa asetettu tarkoituksenmukaisesti ja laajasti, mutta kuitenkin lakiin on säädetty useita mahdollisuuksia poiketa näistä rajoituksista, mikä mahdollistaa alue rajoitusten kiertämisen usein eri perustein. Positiivisena nähtiin kuitenkin, kaivoslakiin uudistuksessa otettu niin sanottu perälautasäännös merkittäviä ympäristö- ja muita vaikutuksia aiheuttavan toiminnan kieltämiseksi, vaikkakin on katsottu, että tämä tulisi sovellettavaksi vain harvoin. Lisäksi on hyvä pitää mielessä, että kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista säädetään kaivoslain lisäksi monissa muissa ympäristösäännöksissä. Tämä päällekkäisyys onkin kaivostoiminnan kestävyuden kannalta keskeinen ongelma, joskin sen kautta on myös mahdollisuus oikein tulkittuna turvata sitä.

Esitetyn perusteella päädyttiin lopputulemaan, että kestävän käytön periaate on nähtävissä kaivoslain taustalla erityisesti tavoitesäännöksessä sekä kaivosluvan haltijan yleisiä velvollisuuksia koskevissa säännöksissä, jolloin sillä voidaan katsoa olleen ohjausperiaatteen asema. Laki näyttäytyisikin hyvin erilaisena, mikäli siitä poistettaisiin kestävän käytön periaatteen mukaiset näkökulmat ja nämä jätettäisiin esimerkiksi ainoastaan muun ympäristösääntelyn varaan. Toisaalta periaatteen vaikutusta voidaan kritisoida, sillä sitä ei ole yhtä vahvasti ulotettu kaivosluvan ja malminetsintäluvan edellytyksiä ja esteitä koskeviin säännöksiin. Mikäli kestävän käytön periaatteen asema kaivoslain taustalla olevana ohjausperiaatteena olisi vahvempi, voitaisiin olettaa, että periaatteen mukaisia ajatuksia olisi otettu vahvemmin mukaan myös näihin ehdottomiin lupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan kestävän käytön periaatteen huomioiminen on jätetty vahvasti lupaviranomaisen harkintaan, jolloin tutkielman kannalta olennainen kysymys on myös se, millainen on kestävän käytön periaatteen asema normatiivisena periaatteena kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa.

Kaivoslaki on kirjoitettu lupaharkinnan osalta joustavaksi ja se jättää lupaviranomaiselle hyvin tilaa kestävän käytön periaatteen mukaisten ratkaisujen tekemiseen lupaharkinnassa. Kun otetaan huomioon lain tietynlainen jäykkyys sääntelykeinona sekä kaivoshankkeiden ja niiden vaikutusten tapauskohtaisuus, voitiin päätellä, että lupaharkinnassa olisikin tehokkaampaa ohjata juuri sellaisten asioiden, kuin kestävän käytön ja kestävän kehityksen, toteutumisen edistämisestä kaivostoiminnassa. Tarkastelluista lupapäätöksistä kuitenkin huomattiin, että erityisesti kaivoslupien osalta kestävän käytön tai kestävän kehityksen periaatteet eivät selvästi ole olleet päällimmäisenä vaikuttamassa päätöksenteossa, tai ainakaan tätä ei ole kirjoitettu auki lupapäätöksiin. Sen sijaan esimerkiksi kaivoslain yleisiä velvollisuuksia koskevien säännösten osalta lupapäätöksissä on vain tyydytty viittaamaan relevantteihin pykäliin ottamatta kantaa siihen, miten lupamääräyksiä tulisi noudattaa. Lupaviranomainen on siis näiden päätösten perusteella vain vähäisissä määrin, jos lainkaan, käyttänyt mahdollisuuttaan asettaa tapauskohtaisesti tarkempia, kestävän käytön periaatteen mukaisia, ehtoja kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tämän vuoksi voitiinkin päätyä lopputulemaan, että kestävän käytön periaatteen asema normatiivisena periaatteena, eli kaivoslain tulkintaperiaatteena, on heikko tai vähintäänkin epäselvä.

Kaivoslakia on kritisoitu sen koko voimassaoloajan ja lisäksi vaatimukset kaivostoiminnan kehittämiseksi kestävämpään suuntaan ovat lisääntyneet. Kasvava ympäristötietoisuus ja kestävän

kehityksen vaatimukset asettavat omat rajoitteet kaivostoiminnalle ja vaatimukset kaivostoiminnan kehittämiseksi kestävämpään suuntaan. Tutkielmassa havaittiin, että teoriassa kaivostoimintaa on Suomessa erilaisten raporttien, toimintaohjelmien ja selvityksien kautta pyritty ohjaamaan kestävämpään suuntaan, mutta varsinaiset tehokkaammat keinot vielä puuttuvat. Erityisesti lainsäätäjät ovat olleet varovainen tekemään voimakkaita ja velvoittavia ratkaisuja kaivostoiminnan kestävyuden parantamiseksi. Kaivostoiminta on toki ollut aina poliittisesti erittäin herkkä toimiala, sillä siihen liittyvät vahvasti niin taloudelliset, sosiaaliset kuin ympäristöllisetkin näkökulmat ja monet ristiriidassa olevat intressit. Kestävämmän kaivostoiminnan edistämiseksi olisi esimerkiksi tarkasteltujen kaivoslain muutostarpeiden selvityksen ja Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteen perusteella tehtävissä kuitenkin monenlaisia yksinkertaisempia ja myös laajamittaisempia muutoksia tai uudistuksia. Huomattavaa on, että kaivoslaissa olisikin paljon parantamisen varaa, kun lakia tarkastellaan kestävä käytön periaatteen ja kestävä kehityksen periaatteen näkökulmasta. On mielenkiintoista nähdä, millä tavalla lainsäätäjät reagoi esitettyihin muutosehdotuksiin ja millä tavalla se painottaa muutosehdotusten käsittelyssä kestävyysnäkökulmaa esimerkiksi puhtaasti taloudelliseen näkökulmaan verrattuna. Tämä tarjoaa tulevaisuudessa varmasti myös kiinnostavia jatkotutkimusaiheita.

Lainsäätäjän varovaisuudessa radikaaleihin lainsäädäntöratkaisuihin on kuitenkin puolensa, sillä erityisen raskas ja jäykkä sääntely voisi tuoda mukanaan toisenlaisia ongelmia, kuten pahimmillaan kaivostoiminnan siirtymisen maihin, jossa luonnonvarojen kestävä käyttöä ei valvota yhtä tarkasti. Tämän puolestaan ei voitaisi katsoa edistävän kestävä käytön periaatteen toteutumista kansainvälisellä tasolla. Lisäksi jäykkä sääntely lain tasolla voi rajoittaa kaivostoiminnan kestävyuden optimoinnille ja eri näkökulmien yhdistämiselle tärkeää tapauskohtaista lupaharkintaa. Ratkaisuja kestävämmän kaivostoiminnan edistämiseksi onkin usein tehokkaampaa etsiä lain soveltamiskäytännöistä, lupaharkinnasta ja esimerkiksi alan itsesääntelyn kautta. Jälkimmäiseen on otettu kantaa myös viranomaisen taholta, kun esimerkiksi TEM:n julkaisemassa kestävä kaivannaisteollisuuden toimintaohjelmassa esitettiin, että yrityksillä ja niiden vapaaehtoisilla toimilla on ensisijainen asema kaivostoiminnan harjoittamisessa kestäväällä tavalla. Tämän toimintaohjelman ja siinä esitettyjen toimenpiteiden pohjalta perustetun kestävä kaivostoiminnan verkoston avulla onkin saatu aikaan myös konkreettisia parannuksia kestävämmän kaivostoiminnan tavoitteen toteutumiseksi.

Yritysten vapaaehtoiset toimet ja toimintaohjelmat voivatkin olla tehokkaampi keino luoda kestävämpää kaivostoimintaa kuin lainsäädäntö, kun kaivosalan toimijat toteuttavat vastuullisuutta

omasta aloitteestaan. Toisaalta kuitenkin voidaan kritisoida kestävän kaivostoiminnan edistämistä vastuun kaatamista viranomaisen toimesta kaivosalan markkinatoimijoille. Voidaan kyseenalaistaa, eikö toimintaohjelmaa laadittaessa ole ollut uskallusta tehdä poliittista ratkaisua velvoittavan kaivosvastuujärjestelmän luomiseksi kaivostoiminnan valtiolle tuomien taloudellisten hyötyjen menetyksen pelossa. Vapaaehtoiset vastuujärjestelmät tuovat toki myös muita ongelmia, esimerkiksi juuri sen vuoksi, ettei Suomessa kaivostoimintaa harjoittavien ole pakollista osallistua niihin. Suomessakin voitaisiin pohtia mahdollisuutta ottaa käyttöön Kanadan tapaan kaikkia kaivostoimijoita velvoittava kaivosvastuujärjestelmä, mutta tätä asiaa tulisi tutkia lisää. Kaiken kaikkiaan tässä tutkielmassa kaivosalan itsesääntelyä ja kestävän kaivostoiminnan verkoston toimintaa sivuttiin, mutta se tarjoaisi tutkielman aiheen tiimoilta myös kiinnostavia aiheita jatkotutkimukselle.

Lopuksi todetaan vielä, että aihe oli kirjoittajan näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen, mutta haastava. Luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kestävän käytön periaatetta sellaisenaan on käsitelty niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa runsaasti, mutta nimenomaisesti kestävän kaivostoiminnan ja kaivosmineraalien kestävän käytön osalta tutkielmaan soveltuvaa lähdemateriaalia oli jo vaikeampi löytää. Lisäksi hieman yllättäen huomattiin, että myös Suomen kaivoslaista yleisesti, ja erityisesti kestävyysnäkökulmasta, on kirjoitettu vähän, minkä vuoksi lähdeaineisto tämän osalta painottui erinäisiin artikkeleihin ja lainvalmisteluaineistoon sekä muihin viranomaislähteisiin. Toisaalta tämä osoittaa kuitenkin selkeästi, että kestävän kaivostoiminnan ja kaivosmineraalien kestävän käytön alueella on vielä runsaasti mahdollisuuksia ja myös tarvetta jatkotutkimukselle.