

Luontodirektiivin implementointi Natura 2000 -alueilla tapahtuvan kaivostoiminnan kannalta

Kevät 2012
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Maisteritutkielma
Joonas Ahtonen
0145415

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Luontodirektiivin implementointi Natura 2000 -alueella tapahtuvan kaivostoiminnan kannalta

Tekijä: Joonas Ahtonen

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Maisteritutkielma Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: XII + 68 sivua

Vuosi: Kevät 2012

Tiivistelmä: Maisteritutkielman tarkoituksena on tarkoitua systematisoida Natura 2000 -sääntelyä Suomessa, erityisesti sen vaikuttaessa kaivostoimintaan. Natura 2000 -säännökset esitellään kansallisesta ja EU-lainsäädännöstä. Pohdittavana on myös luontodirektiivin kansalliseen lainsäädäntöön siirtämisen asianmukaisuus ja kansallisesta lainsäädännöstä löytyvät ongelmakohdat. Tarpeellista on nostaa esille lisäksi EU-lainsäädännön vaikutus kansallisen lainsäädännön tulkintaan ja mahdollinen luontodirektiivin suora soveltaminen tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö on puutteellista. Näkökulma tutkimuksessa on luonnonsuojeluoikeudellinen ja kaivosoikeudellinen. Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Tutkimus on toteutettu Lapin liiton myöntämällä EALR-rahoituksella Tieto ympäristön käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa -hankkeelle ja Kaivoshankkeet ja paikalliset yhteisöt (Dilacom) hankkeesta saadulla rahoituksella.

Natura 2000 -suojelu vaikuttaa erilaisiin hankkeisiin turvaamismekanismissa kautta. Näitä turvaamismekanismeja ovat Natura-arviointivelvollisuus, luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskiello, tiukat edellytykset Natura 2000 -suojelusta poikkeamiselle ja viime kädessä kompensatiovelvollisuus luonnonarvoille aiheutuneille vahingoille. Turvaamismekanismit käydään tutkimuksessa läpi siten, että niiden vaikutukset kaivoshankkeille käyvät selväksi. Kaivostoiminta aiheuttaa erilaisia vaikutuksia luonnonarvoille kaivostoiminnan eri vaiheissa, suurimmat vaikutukset tapahtuvat luonnollisesti kaivoskivennäisten louhintavaiheessa. Kaivostoiminnan osalta tarpeen on tutkia erityisesti poikkeamista Natura 2000 -suojelusta, sillä kaivostoiminta muodostaa hyvän ehdokkaan LSL 66.2 ja 66.3 §:ien mukaiselle poikkeamiselle. Poikkeamisesta taas syntyy LSL 69 §:n mukainen kompensatiovelvoite.

Pääongelmat tutkimuksessa ovat Natura-arviointivelvollisuuden syntymiskynnys, asianmukaisen arvioinnin käsite, hankkeiden LSL 66.1 §:n mukainen hylkäämiskynnys ja kompensatiovelvoitteen ajankohta sekä toteuttaja. Käsite-erot luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain välillä muodostuvat ongelmallisiksi ("merkittävä heikentäminen" ongelmallisimpana). Tiedon puute tuottaa ongelmia kompensatiotoimien osalta, sillä kompensatiota ei ole kansallisesti vielä toteutettu. Myös kompensatiotoimissa EU-lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö näyttäivät eroavan.

Avainsanat: Natura 2000, luonnonsuojelu, kaivostoiminta, kompensatio

Muita tietoja: -

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

(vain Lappia koskevat)

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	IV
Lähteet	IV
1 Johdanto.....	1
1.1 Luonnonsuojelu	1
1.2 Kaivostoiminta	2
1.2.1 Yleistä.....	2
1.2.2 Kaivostoiminnan lisääntyminen	5
1.2.3 Kaivostoiminnan yhteiskunnallisen kannattavuuden ongelma luonnonsuojelullisesta näkökulmasta	6
1.2.4 Lappi kaivoshankkeiden toimintaympäristönä.....	9
1.2.5 Esimerkkinä Kevitsan kaivoksen laajennushanke.....	10
2 Natura 2000 -alueita koskeva lainsäädäntö	12
2.1 Yleistä esitykseen liittyvästä lainsäädännöstä	12
2.2 EU-tason sääntely	13
2.2.1 Yleistä luontodirektiivistä.....	13
2.2.2 Natura 2000 -verkostoa koskeva sääntely	15
2.3 Kansallinen lainsäädäntö	17
2.3.1 Nykyisen lainsäädännön Natura 2000 -alueille tarjoama turva.....	17
2.3.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano.....	18
2.3.3 Muut kansalliset suojelusäännökset	21
2.4 Ympäristöperusoikeus	24
2.5 Kaivoslain antama suoja luonnonarvoille.....	26
2.5.1 Vanhan kaivoslain luonnonsuojelua koskevat säännökset	26
2.5.2 Uuden kaivoslain tehokkaampi luonnonarvojen turvaaminen	27
3 Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen turvaamismekanismit.....	30
3.1 Natura-arviointi	30
3.1.1 Natura-arvioinnin tarveharkinta	30
3.1.2 Varsinainen Natura-arviointi	37
3.1.3 Natura-arvioinnin asianmukaisuuden käsite.....	39
3.2 Luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskielto	42
3.2.1 Hyväksymiskielto	42
3.2.2 Heikentämiskielto.....	45
3.3 Poikkeaminen Natura 2000 -alueen suojelusta.....	47
3.3.1 Yleistä.....	47
3.3.2 Poikkeamisedellytykset	49
3.4 Kompensaatiovelvoite	52
3.4.1 Kompensaatiovelvoitteen sisältö	52
3.4.2 Ongelmakohdat.....	53
3.5 Laajennettu valitusoikeus Natura 2000 -verkoston turvaamismekanismina ..	58
3.5.1 Luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus	58
3.5.2 Kaivoslain muutoksenhakukeinot	60
4 Lopuksi	62

Lähteet

Kirjallisuuslähteet:

Asianajotoimisto Borenus & Kemppinen: Muistio ympäristöhallinnolle. 2011.

(Borenus & Kemppinen 2011)

Herler, Casper: Miljöaspekter i gruvtillstånd. JFT 4-5/2002 s. 361-394. (Herler 2002)

Hollo, Erkki J.: Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösääntelyyn.

Ympäristöjuridiikka 3/2006 s. 3-8. (Hollo 2006)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Helsinki 2001. (Hollo 2001)

Hyvönen, Veikko O.: Ympäristövaatimuksesta kaivosoikeudessa. Oikeustiede-

Jurisprudentia 31 s. 5-67. 1998. (Hyvönen 1998)

Kalimo, Harri: E-Cycling - Linking Trade and Environmental Law in the EC and the

U.S. 2006. (Kalimo 2006)

Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001. (Kallio

2001)

Kallio, Pasi: Terve, ja kiitos simpukoista – luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaa EY-

tuomioistuimen ratkaisun C – 127 / 02 valossa. Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 7-33.

(Kallio 2006)

Kallio, Pasi: Luontovahingot EY:n ympäristövastuudirektiivissä – vastuun ulottuvuus ja

merkittävyyskynnys. Saarijärvi 2007. (Kallio 2007)

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit.

Jyväskylä 2003. (Kokko 2003)

Kokko, Kai: Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Helsinki 2007.
(Kokko 2007)

Kokko, Kai: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Ilkka Saraviidan juhlakirja ”Oikeus kansainvälisessä maailmassa” 2008 s. 309-342. (Kokko 2008)

Kokko, Kai: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimies-lehti 3/2011 s. 475-503. (Kokko 2011)

Krämer, Ludwig: EC Environmental Law Sixth Edition. Lontoo 2007. (Krämer 2007)

Kulla, Heikki: Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6-7/1998 s. 1144-1151. (Kulla 1998)

Kumpula, Anne: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. 2006. (Kumpula 2006)

Kunnari, Marika – Suikkanen, Asko: Lapin kaivoshankkeiden kivinen tie. Teoksessa ESPON Pohjoisessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 55/2009 s. 89-106.
(Kunnari – Suikkanen 2009)

Kuurne, Aija: Uraanikaivoksen perustaminen. Ympäristöjuridiikka 3-4/2007 s. 49-57.
(Kuurne 2007)

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998 s. 7-124. (Kuusiniemi 1998)

Kuusiniemi, Kari: Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. Ympäristöjuridiikka 2-3/2000 s. 10-50. (Kuusiniemi 2000)

Kuusiniemi, Kari: Natura 2000 och planläggning. JFT 2001/4 s. 334-356. (Kuusiniemi 2001)

Mattila, Heikki E. S.: Oikeuslingvistiikka. Helsinki 2002. (Mattila 2002)

Myllykangas, Meeri: Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Saarijärvi 2007. (Myllykangas 2007)

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010. (Mäntylä 2010)

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 10 s. 113-166. 2004. (Määttä 2004)

Outila, Tarja: Keivitsan kaivoshanke – kaavoitusjärjestelmät ja luonnonsuojelu. Suomen ympäristö 42. 1996. (Outila 1996)

Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Jyväskylä 2010. (Rannikko – Määttä 2010)

Riihimäki, Tiia: Kaivostoiminta Lapissa. Oulu 2011. (Riihimäki 2011)

Salminen, R. – Heikkinen, P. – Nikkarinen, P. – Parkkinen, J. – Sipilä, P. – Suomela, P. – Wennerström, M.: Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn opas kaivoshankkeisiin. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/1999. (Salminen ym. 1999)

Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Helsinki 1997. (Similä 1997)

Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulain toimivuuden arviointi. Helsinki 2010. (Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010)

Soininen, Niko: Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011 s. 40-79. (Soininen 2011)

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011. (Suvantola – Similä 2011)

Suvantola, Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu 2003. (Suvantola 2003)

Suvantola, Leila: Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor legis 4/2003. (Suvantola 2003b)

Suvantola, Leila: Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3-4/2005 s. 30-80. (Suvantola 2005)

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006. (Suvantola 2006)

Suvantola, Leila: Ympäristövastuudirektiivin luontovahingon käsitteen tulkinnallisuus. Oikeus 2006/4: 574-594. (Suvantola 2006b)

Suvantola, Leila: Pelisääntöjä voimassa olevan luonnonsuojelun ja uusien ympäristönkäyttöhankkeiden kilpailutilanteisiin. Lakimies 2/2007 s. 265-268. (Suvantola 2007)

Tomai, Pilar Fuente: Analysis of the Natura 2000 Networks in Sweden and Spain. Uppsala 2010. (Tomai 2010)

Törmä, Hannu – Reini, Kaarina: Suomen kaivosalan aluetaloudelliset vaikutukset elinkeinorakenteeseen ja työllisyyteen. Seinäjoki 2009. (Törmä – Reini 2009)

Wallgren, Matias: Oikeustapauskommentti – kaivoslaki, Natura-arviointivelvollisuus ja luonnonsuojelujärjestöjen valitusoikeus: KHO:n vuosikirjaratkaisu 2005:42. Julkaistu Edilexissä 2005. (Wallgren 2005)

Muut lähteet:

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arviointi ja Natura-tarvearviointi. 2011
(Kevitsan Natura-arviointi 2011)

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostus. 2011
(Kevitsan YVA 2011)

Yhteysviranomaisen (Lapin ELY-keskuksen) lausunto Kevitsan kaivoksen
laajennushankkeesta 28.7.2011. (Lapin ELY-keskuksen lausunto 2011)

Yhteysviranomaisen (Lapin ELY-keskuksen) lausunto Kevitsan kaivoksen
laajennushankkeen Natura-arvioinnista 15.7.2011. (Lapin ELY-keskuksen Natura-
lausunto 2011)

Soklin kaivoshankkeen Natura-arviointi. 2009. (Soklin Natura-arviointi 2009)

Yhteysviranomaisen (Lapin ympäristökeskuksen) lausunto Soklin kaivoshankkeen
Natura-arvioinnista 21.8.2011. (Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009)

Kittilän kaivoksen laajennushankkeen ympäristövaikutusten arviointi. 2009. (Kittilän
YVA 2009)

Lapin ELY-keskuksen lausunto Kittilän kaivoksen laajennushankkeen
ympäristövaikutusten arvioinnista. 2010. (Kittilän YVA-lausunto 2010)

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien
sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta. (Luontodirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä
huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen
osalta. (Ympäristövastuudirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta. (Lintudirektiivi)

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 (HE 309/1993)

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi HE 79/1996 (HE 79/1996)

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 273/2009 (HE 273/2009)

Valtioneuvoston päätös Natura 2000 -verkostosta 20.8.1998

Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen täydentämisestä 8.5.2002 (Valtioneuvoston päätös 2002)

Valtioneuvoston asetus kaivoslain soveltamisesta (luonnos 7.9.2011)

Natura-selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle vuonna 2008, DNRO 157/652/2007 (Natura-selvitys 2008)

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen lehdistötiedote 12.5.2011 (ETLA:n lehdistötiedote 2011)

Geologian tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 179 vuodelta 2009. (GTK 2009)

Metsähallituksen päätös Lemmenjoen kansallispuiston järjestyssäännöstä 1021/623/2009 (Lemmenjoen kansallispuiston järjestyssääntö)

Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö, luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan säännökset (Euroopan komissio 2000)

Euroopan komission lausunto 18.12.1995 Peene-joen laakson poikki kulkevaksi suunnitellusta moottoritiestä A 20 (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti (96/15/EY) (Euroopan komission lausunto 1995)

Euroopan komission ohje Natura 2000 -alueilla tapahtuvien alueeseen merkittävästi vaikuttavien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin. 2001. (Euroopan komissio 2001)

Euroopan komission luontodirektiivin (92/43/ETY) artiklan 6 tulkintaohje. 2007. (Euroopan komissio 2007a)

Euroopan komission luontodirektiivin (92/43/ETY) artiklan 12 tulkintaohje. 2007. (Euroopan komissio 2007b)

Euroopan komission ohje kaivostoiminnan ja Natura 2000 –suojelun yhteensovittamisesta. 2011. (Euroopan komissio 2011)

Anglo American B.V. Suomen sivuliike Oy: Viiankiaavan Natura 2000 -alueen korvaavat toimenpiteet – alustava esitys korvaavien alueiden kartoittamisesta. 2011. (Viiankiaavan korvaavat toimenpiteet)

Oikeustapaukset:

Turun HaO 03.12.2010 10/0544/1

KHO 2.8.1996 T 2353

KHO 2002:48

KHO 2002:86

KHO 8.3.2002 T 495

KHO 2005:42

KHO 2006:101

KHO 2008:10

KHO 2008:72

KHO 26.1.2009 T 175

KHO 18.5.2010 T 1158

KHO 30.5.2011 T 1439

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, Regina vastaan Secretary of State for the Environment, asia C-44/95 (EYTI C-44/95)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.6.2002 – Euroopan komissio vastaan Irlanti, asia C-117/00 (EYTI C-117/00)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.11.2002 – Euroopan komissio vastaan Belgian kuningaskunta, asia C-415/01 (EYTI C-415/01)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.9.2004 – Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (“Waddenzee”), asia C-127/02 (EYTI C-127/02)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.10.2005 – Euroopan komissio vastaan Ison Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asia C-6/04 (EYTI C-6/04)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.5.2007 – Euroopan komissio vastaan Itävallan tasavalta, asia C-508/04 (EYTI C-508/04)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.12.2007 – Euroopan komissio vastaan Irlanti, asia C-418/04 (EYTI C-418/04)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.12.2007 – Euroopan komissio vastaan Italian tasavalta, asia C-304/05 (EYTI C-304/05)

Internet-lähteet:

Euroopan komission Internet-sivut	[http://ec.europa.eu/]
European Environmental Agency's home page	[http://www.eea.europa.eu/]
European Association of Mining Industries	[http://www.euromines.org/]
Tavex Oy – Metallien hinnat	[http://www.tavex.fi/]
Valtion ympäristöhallinnon verkkopalvelu	[http://www.ymparisto.fi/]
Väestörekisterikeskuksen Internet-sivut	[http://www.vrk.fi/]
Yleisradion Internet-sivut	[http://yle.fi/]

1 Johdanto¹

1.1 Luonnonsuojelu

Luonnonsuojelun avulla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Luonnon monimuotoisuudella tarkoitetaan eliölajien runsautta, niiden perintötekijöiden vaihtelua ja elinympäristöjen moninaisuutta.² Luonnonsuojelu jaotellaan Suomessa aluesuojeluun ja lajien suojeluun. Tässä tutkimuksessa keskitytään aluesuojeluun, mutta välillä lajisuojelu on otettava huomioon suojeluperusteiden päällekkäisyyden vuoksi.³ Lajisuojelu kytkeytyy yhteen aluesuojelun kanssa usein siten, että alueen suojelun perusteeksi määritellään tietyn lajin esiintyminen alueella. Lajeja suojellaan määrittelemällä niitä luonnonsuojelulaissa rauhoitetuiksi ja rajoittamalla niiden vaihdantaa. EU-lainsäädännössä luontodirektiivin liitteissä määritellään suojeltavat lajit. Lajisuojelua käsitellään EU-oikeuden sisällä myös lintudirektiivissä. Suomen oikeudessa lajisuojelusäännökset sijaitsevat luonnonsuojelulaissa, mutta metsästyslakiin sisältyvät säännökset lajeista, jotka ovat rauhoitettuja metsästysajan ulkopuolella.

Suvantola laskee aluesuojelun keinoiksi kansallispuistojen, luonnonpuistojen sekä yksityisten ja valtion luonnonsuojelualueiden perustamisen, luontotyypisuojelun, elinympäristösuojelun ja Natura 2000 -verkoston.⁴ Natura 2000 -alueet kirjattiin Suomen lainsäädäntöön näistä viimeisimpinä EU:n myötä. Kaikkia luonnonsuojelualueita yhdistää tavoitteena oleva luonnon suojeleminen erilaisia kieltoja

¹ Tutkimus on toteutettu Lapin liiton myöntämällä EALR-rahoituksella Tieto ympäristön käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa -hankkeelle ja Kaivoshankkeet ja paikalliset yhteisöt (Dilacomi) hankkeesta saadulla rahoituksella.

² [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=89](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=89).

³ Suvantola 2003 s.1. *Suvantola* jakaa luonnonsuojelun aluesuojeluun ja lajien suojeluun. Hän havaitsee myös näiden olevan usein päällekkäisiä.

⁴ Suvantola 2003 s.1.

ja määräyksiä käyttäen. Natura 2000 -alueet ovat kuitenkin poikkeuksellisen hyvin suojeltuja, sillä niiden alueella tai lähellä tehtäville toimenpiteille on määritelty luonnonsuojelulain 10 luvussa Natura-arviointivelvollisuus, luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskielto ja kompensatiovelvoite, jos luonnonarvoja loukkaava toiminta Natura 2000 -alueella hyväksytään. Tutkimus keskittyy Natura 2000 -alueisiin ja niiden suojeltujen luonnonarvojen turvaamismekanismeihin.

Luonnonsuojeluoikeuden erityispiirteeksi voidaan laskea se, että Suomen ympäristöhallinnon viranomaispäätösten tekeminen voidaan rinnastaa tuomioistuimien lainsoveltamiseen,⁵ joten alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnot ovat luonnonsuojeluoikeudessa olennaista lähdemateriaalia. Myös *soft law* -lähteiksi luettavat komission lausunnot ovat tärkeitä varsinkin kompensatiotoimissa, koska niistä ei ole lainkaan kansallisia päätöksiä, eikä juurikaan kansallista tulkinta-aineistoa. Komission lausunnoista selviävät EU-sääntelyn takana olevat päämäärät, eli niitä tutkimalla saa apua luontodirektiivin teleologiseen tulkintaan.

1.2 Kaivostoiminta

1.2.1 Yleistä

Kaivostoiminta on liiketoimintaa, jossa tavoitteena on saada louhittua kaivoskivennäisiä maaperästä käytettäväksi teollisuuden raaka-aineena. Kaivoskivennäiset⁶ on lueteltu uuden kaivoslain 2 §:ssä. Kaivoskivennäisiä ovat alkuaineista esimerkiksi kulta ja kupari, kaivosmineraaleista kvartsi ja timantti ja kivilajeista marmori ja vuolukivi. Maa-ainelakia (555/1981) sovelletaan puolestaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen.

Kaivostoiminta on sen sijaintipaikan luontoon merkittävästi vaikuttavaa toimintaa. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi todetaankin: ”Kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat lähes aina toisensa pois sulkevia maankäyttömuotoja”.⁷ Tämä

⁵ Määttä 2004 s. 139-140.

⁶ Uuden kaivoslain mukaan ”kaivosmineraalit”.

⁷ HE 79/1996 ja Herler 2002 s. 375.

toteamus ei ole aivan paikkaansa pitävä kaivoshankkeen eri toteutusvaiheissa (esimerkiksi kaivoskivennäisten etsintävaiheessa), mutta kaivoshankkeen edettyä louhintavaiheeseen se on varmasti todenmukainen. Kaivosalueen sijainti voi olla sellainen, että kaivostoiminta tuhoaa suoraan esimerkiksi uhanalaisen kasvilajin esiintymän tai luonnonsuojelualueella sijaitsevan luontotyypin.⁸ Kaivostoiminnan suurimmat vaikutukset kohdistuvat erityisesti kaivosalueen luontoon, mutta vaikutukset ulottuvat myös kaivospiirin ulkopuolelle muun muassa pölyämisen, melun ja kuivatusvaikutusten kautta. Kaivosalueella vaikutukset muodostuvat muun muassa kaivamisen aiheuttamasta maanpinnan muokkaantumisesta, sivukiven läjittämisestä ja rikastushiekan varastoinnista. Kaksi jälkimmäistä aiheuttavat lisäksi maisemavaikutuksia.⁹

Hyvönen katsoo kaivostoimintaan kuuluvan etsintätyön¹⁰, valtausvarauksen, valtauksen, valtausoikeuteen perustuvan tutkimustyön, kaivospiirin määräämisen sekä kaivosoikeuteen perustuvan kaivostyön.¹¹ Kaivostoiminnan jälkitoimet on säännelty uudessa kaivoslaissa huomattavasti tarkemmin kuin aiemman kaivoslain 51 §:ssä. Uuden kaivoslain 15 §:n malminetsinnän jälkitoimet eivät ehkä ole vielä oma vaiheensa, vaan kuulunevat malminetsintätyöhön. Uuden kaivoslain 143 §:n alueen kunnostaminen voidaan laskea kaivostoiminnan viimeiseksi vaiheeksi kaivostyön jälkeen. Kaivos voi toimia avolouhoksena tai maanalaisena kaivoksena. Vaikutukset luontoon tapahtuvat laajemmalla alueella, jos kaivostoiminta tapahtuu maanpinnan yläpuolella ja etenkin maisemavaikutukset lisääntyvät.¹² Aina ei ole välttämättä kyse ”neitseellisestä” uudesta kaivoksesta¹³, vaan toiminta on voitu käynnistää uudestaan esimerkiksi kaivoskivennäisten kysynnän kasvun vuoksi. Varsinainen kaivostoiminta kestää yleensä vuosia, jopa vuosikymmeniä¹⁴ ja kun tähän vielä lasketaan vuosia kestävä etsintä- ja valtausvaihe mukaan, voidaan puhua todella pitkäaikaisesta prosessista. Kaivostoiminta sisältää siis muutakin kuin pelkän näkyvimmän vaiheensa, louhintavaiheen.

⁸ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s.34.

⁹ Salminen ym. 1999 s. 18-22.

¹⁰ Sisältää *Hyvösen* määritelmien aikaiseen kaivoslakiin verrattuna malminetsintäluvan, ollen aiempaa laajempi tämän vuoksi.

¹¹ *Hyvönen* 1998 s. 20.

¹² Salminen ym. 1999 s. 20.

¹³ Hollo 2006 s. 7.

¹⁴ [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20630](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20630).

Varsinaisen kaivostoiminnan lisäksi muissakin kaivoshankkeen vaiheissa voi aiheutua vahinkoa luonnolle. Malminetsintäkin edellyttää maastossa liikkumista ja näytteenottoa kairaamalla. Näytteenotossa on käytetty esimerkiksi telaketjuilla varustettua kairauslaitteistoa, joka saattaa aiheuttaa vahinkoja kasvillisuudelle ja meluvaikutuksia alueen eläimistölle.¹⁵ Malminetsintätyössä luonnonarvoille aiheutuvat vaikutukset jäävät kuitenkin yleensä vähäisiksi toiminnan pienimuotoisuuden vuoksi.¹⁶ Valtausvaiheen tutkimustyössä tehdyt tutkimuskaivannot ovat muutamien metrien levyisiä ja yleisimmin kymmenien, mutta joskus satojenkin metrien pituisia.¹⁷ Myllykankaan keräämien asiantuntijalausuntojen mukaan valtauksilla tehdyn tutkimustyön ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi ja ne korjautuvat luonnostaan muutaman vuoden aikana.¹⁸ Lienee tulkittava, että vain aivan herkimmät luonnonsuojeluarvot voisivat vaarantua malminetsinnässä ja valtausvaiheen tutkimustyössä käytettyjen koneiden kuljetuksessa kairauspaikoille.¹⁹ Kaivostoiminnan loputtua kuluu aikaa ennen kuin alueen eläimistö palaa kaivospiirin alueelle ja alue maisemointivelvointivelvoitteen täyttämisen jälkeen muotoutuu edes ulkoisesti samantyyppiseksi kuin ennen kaivostoimintaa. Toiminnan jälkeen rikastushiekan ja sivukiven varastoinnista saattaa aiheutua ympäristövaikutuksia vielä pitkään.²⁰

Kaivostoiminnan sääntely tuottaa ongelmia, koska kaivostoiminta on kansantaloudellisesti ja paikallistaloudellisesti hyödyllistä toimintaa²¹, mutta luonnonarvot ja yksityisten maanomistajien oikeudet olisi turvattava samalla sääntelyllä. Suomessa luonnonarvojen turvaamisen ongelmaa on pyritty ratkaisemaan viittaussäännöksellä luonnonsuojelulakiin.²² EU-oikeuden tasolla ei säännellä kaivosoikeutta, vaan kaivostoiminnan sääntely tapahtuu kansallisella tasolla.²³ Kaivosyhtiöillä on myös omat odotuksensa kaivoslainsäädännön suhteen; heille tärkeimpinä näyttäytyvät suotuisien toimintaolojen takaaminen tai toimintaolojen

¹⁵ Natura-selvitys 2008 s. 4.

¹⁶ Salminen ym. 1999 s. 18.

¹⁷ [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20630](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20630).

¹⁸ Myllykangas 2007 s. 210-211.

¹⁹ Myös Myllykankaan ja hänen asiantuntijalausuntojensa mukaan koneiden kuljetukset ovat tutkimusvaiheiden suurimpien ympäristövaikutusten aiheuttajia. Joskus joudutaan kaatamaan myös puita valtausalueelta kairauskoneiden vapaan kulun mahdollistamiseksi. Ks. Myllykangas 2007 s. 211-213 ja Salminen ym. 1999 s. 19.

²⁰ Salminen ym. 1999 s.18.

²¹ Ks. jäljempänä kappale 1.2.3.

²² Ks. jäljempänä kappaleet 2.5.1 ja 2.5.2.

²³ Myllykangas 2007 s. 204.

parantaminen sekä etusijajärjestyksen määrittäminen yritysten välisessä kilpailussa. *Hollo* mukaan ”ulkopuolisesta lainsäädännöstä tulevat perusteet, jotka saattaisivat rajoittaa toiminnan harjoittamista tai suorastaan tehdä sen kannattamattomaksi, saatetaan mieltää saavutettuihin varallisuusarvoihin puuttumiseksi”.²⁴ Tällaiseksi ulkopuolelta käsin tapahtuneeksi puuttumiseksi voitaneen laskea esimerkiksi LSL 69 §:n mukainen kompensatiovelvollisuus, jos sen suorittaminen lankeaisi kaivostoiminnan harjoittajan vastuulle.²⁵

1.2.2 Kaivostoiminnan lisääntyminen

Metallien hinnannousun vuoksi kaivostoiminta on lisääntynyt Suomessa ja metallien etsintään investoidaan entistä enemmän.²⁶ Esimerkiksi kullan hinta on viimeisten viiden vuoden aikana kasvanut 165 %, eli kulta on lähes kolminkertaistunut arvoltaan.²⁷ Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen mukaan kaivoskivennäisten louhinnan määrän odotetaan kaksinkertaistuvan seuraavan kuuden vuoden aikana.²⁸ Näiden tietojen valossa voidaan sanoa, että elämme kaivostoiminnan kasvukautta, vaikka osa metallien hinnoista onkin tullut jo vuoden 2007 huipputasostaan alaspäin.²⁹ Malmien hinnannousu antaa kaivosyhtiöille syyn tehostaa malminetsintää, perustaa uusia kaivoksia ja mahdollisesti jopa tutkia uudestaan sellaisia alueita, joilla kaivostoiminta on aiemmin todettu kannattamattomaksi. Kulutusyhteiskuntamme vaatii jatkuvasti kasvavan määrän rakennustarpeita, ja kaivostoiminnan on sen vuoksi laajennuttava täyttääkseen yhteiskunnalliset tarpeet.

Metallien hinnannousun ja uusien kaivostoiminnan kannalta lupaavien alueiden löytämistarpeen vuoksi tulee entistä suuremmissa määrin konflikteja luonnonsuojelun ja kaivostoiminnan välillä. Suomessa on Natura 2000 -alueita noin viisi miljoonaa hehtaaria, joka vastaa noin kahtatoista prosenttia Suomen maapinta-alasta.³⁰ Koska Natura 2000 -alueita on Suomessa niin paljon, on hyvin todennäköistä, että

²⁴ Hollo 2006 s. 1-2.

²⁵ Ks. jäljempänä kappale 3.4.

²⁶ ETLA:n lehdistötiedote 2011 s. 1.

²⁷ [Http://www.tavex.fi/index.php?main=133/](http://www.tavex.fi/index.php?main=133/) (31.01.2012).

²⁸ ETLA:n lehdistötiedote 2011 s. 1.

²⁹ Törmä – Reini 2009 s. 15.

³⁰ [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752).

kaivostoiminnan uusien kaivoskivennäisten löytämistarve tuo lisää kaivoshankkeita myös Natura 2000 -alueille ja niiden läheisyyteen. Näissä tilanteissa on varmistettava, ettei luonnonarvoja vaaranneta liikaa taloudellisen hyödyn saamisen takia. Kaivostoiminnan taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen kasvu aiheuttaa yhä enemmän luonnolle koituvia haittoja.³¹

Muualla tilanne on yhtä haastava; esimerkiksi Ruotsissa Natura 2000 -alueita on maapinta-alasta 14 %³², eli prosenttiosuus on Suomen kanssa samaa tasoa. Ruotsin kaivokset tuottavat puolestaan noin neljä kertaa enemmän kultaa ja kuusi kertaa enemmän hopeaa kuin Suomi, eli Ruotsi voidaan laskea erittäin merkittäväksi alueeksi kaivostoiminnan kannalta.³³ Koko EU:n maa-alueesta Natura 2000 -verkosto kattaa peräti 18 %.³⁴ Nämäkin numerot kertovat, että koko EU:n alue on samassa tilanteessa kuin Suomi kaivostoiminnan lisääntyessä: ympäristönkäytön ja luonnonsuojelun konfliktien välttäminen täysin on mahdotonta.

1.2.3 Kaivostoiminnan yhteiskunnallisen kannattavuuden ongelma luonnonsuojelullisesta näkökulmasta

Aiemmin todettiin, että kaivostoiminta on luonnonarvojen kannalta erittäin haitallista ja jopa lopullisesti tuhoavaa toimintaa. Luonnonsuojeluoikeudellisesta näkökulmasta kaivostoiminnalle ei löydy oikeutusta luonnonarvoiltaan rikkailla alueilla tai varsinkaan Natura 2000 -alueilla. Tarkastelu on kuitenkin ulotettava luonnonsuojeluoikeuden ulkopuolelle LSL 66.2 ja 66.3 §:ien mukaisten poikkeamisedellytysten Natura 2000 -suojelusta vuoksi. Tutkimuksessa pyritään esittämään ensisijaisesti luonnonsuojeluoikeudellisia ja kaivosoikeudellisia näkökohtia, mutta myös yhteiskunnalliset näkökulmat on otettava huomioon. Kaivoshankkeet tuovat kansantaloudellista hyötyä ja elävöittävät paikallista taloutta. Lisäksi teollisuus tarvitsee raaka-aineita tuotantoa varten. Rahallista arvoa vailla olevia intressejä, kuten

³¹ Ks. Rannikko – Määttä 2010 s. 8-10 luonnonvarojen hallinnan legitimitiiteettihaasteista. Ks. myös kappale 1.2.3.

³² Tomai 2010 s.21.

³³ Laskutoimitukset suoritettu 2004-2008 välisen ajan keskiarvoista. Ks. tarkemmin <http://www.euromines.org/mm.html>.

³⁴ [Http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm).

luonnonarvoja on haastavaa verrata konkreettisiin taloudellisiin hyötyihin.³⁵ Intressien arvo voi myös vaihdella riippuen siitä, kuka toimii arvioijana.³⁶

Kaivostoiminnasta saatava hyöty kunnalle on todella merkittävä, varsinkin harvaan asutussa pienten kylien Lapissa. *Törmän* ja *Reinin* kaivostoimijoiden antamiin lukuihin perustuvan tutkimuksen mukaan kaivoksen perustamisaikana tapahtuva työpaikkojen lisäys on jopa 4000-6000 henkilötyövuoden suuruinen. Kaivoksen toiminta-aikanakin kaivostoiminta työllistää yksittäisellä kaivoksella 100-2000 henkilöä, riippuen kaivoksen suuruudesta.³⁷ Kun näitä lukuja verrataan kaivoskuntien asukaslukuihin, ymmärretään, miksi asenteet ovat kuntatasolla myönteisiä kaivostoimintaa kohtaan. Esimerkiksi Pajala-Kolarin kaivos työllistää rakennusvaiheessaan arvioituna parhaimmillaan 6028 henkilöä vuoden 2014 aikana, kun koko Kolarin kunnan asukasluku on 3817 henkilöä.³⁸ Kaivostoiminnan aloittamisella on vaikutuksia lisäksi alueellisena talouskasvuna, alueen asukkaiden käytettävissä olevien tulojen kasvuna ja yksityisen kulutusvoiman kasvuna ynnä muina alueellisina hyötyinä.³⁹ Näitä lukuja tutkiessa on syytä havaita edellä olevien arvioiden perustuvan kaivosyhtiöiden esittämiin (optimistisiin) arvioihin, eikä tutkimustietoa kaivosten paikallisesta ja kansallisesta hyödyllisyydestä vielä juuri ole.⁴⁰ Kaivosyhtiöiden arvioita kritisoiivatkin kuitenkin myöntävät kaivostoiminnan hyödyllisyyden alueellisen talouden kannalta, erityisesti muuttotappioisessa harvaan asutussa Lapissa, vaikka optimistisimmat luvut eivät pitäisikään paikkaansa.⁴¹

Toisaalta yhteiskunnallisten hyötyjen vastapainoksi kaivostoiminta tuo ongelmia Lapissa porotalouteen esimerkiksi sen vuoksi, että porot pääsevät vapaasti liikkumaan vaarallisille kaivosalueille. Vaikutuksia voi olla myös metsätaloudelle, karjanhoidolla sekä kalastukselle.⁴² Näitä yhteiskunnallisia haittoja on vähän hyötyihin verrattuna,

³⁵ Ks. Soininen 2011 s. 53 ja s. 72 kaaviot luonnonarvojen arvottamisesta taloudellisiin hyötyihin verrattuna.

³⁶ *Soininen* nostaa esille tapauksen KHO 2002:86, jossa hallinto-oikeus ja KHO arvottivat luonnonarvot paljon arvokkaammiksi kuin toimitusmiehet. Soininen 2011 s. 53.

³⁷ *Törmä – Reini* 2009 s. 19 ja 29. Annettuja lukuja luettaessa on havaittava niiden perustuvan kaivostoiminnan harjoittajien antamiin optimistisiin arvioihin tulevasta työllistämisestä.

³⁸ [Http://vrk.fi/default.aspx?docid=5127&site=3&id=0](http://vrk.fi/default.aspx?docid=5127&site=3&id=0) ja *Törmä – Reini* 2009 s. 19.

³⁹ Ks. esim. *Törmä – Reini* 2009 s. 16-24.

⁴⁰ *Kunnari – Suikkanen* 2009 s. 90. Ongelmina ovat myös arvioiden epätarkkuudet ja tarkoitetaanko välillisiä vai suoria vaikutuksia. Ks. *Kunnari – Suikkanen* 2009 s. 98.

⁴¹ *Kunnari – Suikkanen* 2009 s. 100-103.

⁴² *Riihimäki* 2011 s. 16, *Salminen ym.* 1999 s. 45. ja *Kunnari – Suikkanen* 2009 esim. s. 95.

mutta nekin tulee ottaa huomioon luonnonsuojelun ja kaivostoiminnan ristiriitatilanteessa tapahtuvassa arvopunninnassa. Ongelmana nähdään Suomessa lisäksi yleisesti kaivosyhtiöiden ulkomaisuus ja pelko siitä, että kaivostoiminnan hyödyt karkaavat ulkomaille ja että kaivosyhtiöt palkkaavat oletettavasti halvempia ulkomaisia työntekijöitä.⁴³

Edellä mainittujen lukujen listaaminen herättää ajattelemaan luonnonsuojelun asemaa taloudellisesti hyödyttävän toiminnan estäjänä tai rajoittajana. Kunnallisen päätöksenteon arvopunninnassa kunnalle saatava taloudellinen hyöty lähes varmasti ylittää luonnonsuojeluarvojen turvaamisen. Lisäksi on havaittava kaivostoiminnan merkittävä vaikutus kansantalouteen (esimerkiksi kaivostoiminnan tuomaksi investointien kasvuksi vuonna 2014 arvioidaan 5,9 % ja palkkojen kasvuksi 2,5 %⁴⁴). Kansallisella tasollakin kaivostoiminta on huomattava valtion tulon lähde varsinkin vallitsevana lama-aikana.⁴⁵ Nämä tiedot vaikuttanevat ainakin valtioneuvoston Natura 2000 -alueille hyväksymien poikkeuslupien saamisen helppouteen. Luonnonsuojelun kannalta pahimmillaan kaivostoiminnan hyödyt katsottaisiin niin merkittäviksi, että lainsäädännön muutokset katsottaisiin tarpeellisiksi. Tämä vaihtoehto kuulostaa epätodennäköiseltä, sillä Euroopan unioni asettaa tietyt minimirajat ainakin Natura 2000 -suojelulle. Yhteiskunnallisten tietojen ja arvostuksien merkittävyttä lainsäädännön muutospaineesiin ei silti kannata aliarvioida. Tällä hetkellä elämme poikkeuksellisen suojelumyönteistä aikaa sekä asenteellisesti että lainsäädännöllisesti⁴⁶, mutta asenteet voivat muuttua nopeastikin kansallisen taloustilanteen mahdollisesti edelleen heikentyessä. EU-oikeus asettaa toisaalta Suomen lainsäädännölle rajoitteita, joten Suomi ei yksin päättä mahdollisista luonnonsuojelusääntelyn heikennyksistä tai vahvennuksista.

Kalimo ehdottaa ajatusta, että valtio säätäessään ympäristönkäyttöä rajoittavaa ympäristösääntelyä olisi se osapuoli, joka justifikaation säännöstensä oikeutuksesta taloudellisen toiminnan rajoittajana joutuisi tekemään, eikä ympäristönkäyttäjät olisi

⁴³ Kunnari – Suikkanen 2009 s. 99.

⁴⁴ Törmä – Reini 2009 s. 42.

⁴⁵ Ks. Törmä – Reini 2009 s. 42. Investointien kasvu valtion tasolla nousee ennustuksen mukaan 5,9 % tulevien kaivoshankkeiden vuoksi ja bruttokansantuote 0,2 % pitkällä tähtäimellä.

⁴⁶ Ks. Suvantola – Similä 2011 s. 21-35.

perusteluvollinen ympäristöön vaikuttavasta toiminnastaan.⁴⁷ Ajatuksen perusteena on se, että kiellon tai rajoituksen asettava osapuoli olisi perusteluvollinen. Asia on kuitenkin nyt vielä toisin päin yksittäistapausten tasolla, ja esimerkiksi kaivostoimija joutuu perustelemaan projektin yleishyödyllisyydellä Natura 2000 -alueella tapahtuvaa toimintaansa, että saisi siihen LSL 66.2 tai 66.3 §:n mukaisen poikkeusluvan. Nykyinen menettely, jossa luonnonarvoja heikentävä toiminta perustellaan, lienee oikea, koska se antaa luonnonarvoille suojaa, mutta mahdollistaa myös ympäristönkäytön esimerkiksi kompensatiovelvoitteen kautta. Nykyinen menettely turvaa lisäksi varovaisuusperiaatteen toteutumista. Varovaisuusperiaatteen mukaan toimintaa, joka saattaa vaarantaa luontoa, ei tule sallia, jos ei tiedetä varmasti, että suojeluarvot eivät heikenny merkittävästi. Varovaisuusperiaate voi pitää sisällään myös luonnolle tapahtuvien haittojen ennaltaehkäisyperiaatteen ja luonnon monimuotoisuuden heikentämättömyyden periaatteen.⁴⁸ Arviointivelvollisuuden säilyttäminen ympäristönkäyttäjällä tuo lisäksi vastuun selvityskustannuksista suojeluarvoja vastaan toimivalle aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Luonnonarvoja suojavan sääntelyn legitimitettiin on käsitellyt *Kyllönen*, joka esittää että vallankäytön oikeuttavat lainsäädännön päämäärät.⁴⁹ Luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain päämäärä (luonnon tilan parantaminen tai ainakin nykytilanteen ylläpitäminen) ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden asettama tavoite ”pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon”⁵⁰ ovat sellaisia päämääriä, joiden hyväksyttävyydestä ei pitäisi olla epäselvyyttä.

1.2.4 Lappi kaivos Hankkeiden toimintaympäristönä

Lapin maaperä on erittäin otollista kaivosyhtiöille malmirikkautensa vuoksi.⁵¹ Lapissa sijaitsee myös peräti kolme miljoonaa hehtaaria Suomen Natura 2000 -alueista.⁵² Näiden seikkojen vuoksi Lappi tulee todennäköisesti olemaan keskeisessä asemassa,

⁴⁷ Kalimo 2006 s. 48.

⁴⁸ Ks. Suvantola 2007 s. 266, jossa *Suvantola* sitoo toisiinsa heikentämättömyysperiaatteen, ennaltaehkäisyperiaatteen ja varovaisuusperiaatteen. Hänen mukaansa laajassa muodossaan varovaisuusperiaate sisältää nämä kaksi periaatetta.

⁴⁹ Rannikko – Määttä 2010 s. 48. *Kyllönen* jalostaa *Beethamin* aiemmin esittämää ajatusta lainsäädännön päämäärien ja intressien legitimoivana tekijänä toimimisesta.

⁵⁰ HE 309/1993.

⁵¹ Riihimäki 2011 tiivistelmä.

⁵² [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=22550](http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=22550).

kun tulevaisuudessa ratkaistaan kilpailutilanteita⁵³ luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön välillä. *Riihimäki* toteaa hyvin: "kaivoksia ei voida siirtää halvempien kustannusten maihin, vaan louhinta tapahtuu siellä missä louhittavaa on".⁵⁴

Lapissa on tällä hetkellä toiminnassa kolme kaivosta myöhemmin esimerkkinä olevan Kevitsan kaivoksen lisäksi. Toiminnassa olevien kaivosten lisäksi ainakin viisi kaivoshanketta oli vuonna 2010 vireillä Lapin alueella, esimerkiksi Soklin kaivoshanke Savukoskella.⁵⁵ Suomi on EU:n tasolla merkittävä kaivostoimija⁵⁶, ja Suomen sisällä kaivokset suuntautuvat merkittävästi Lapin alueelle. Lappia voisi luonnehtia tietojen valossa kansainvälisestäikin vilkkaaksi paikaksi kaivostoiminnan kannalta. Hyvänä esimerkkinä Lapin tulevaisuuden kaivostoiminnan ja luonnonsuojelun ongelmakohdista on Viiankiaavan Natura 2000 -alueen alta löytynyt maailmanlaajuisesti merkittävä malmilöytö, jonka hyödyntämisen aloittamiseen kulunee kuitenkin vuosia. Hankkeessa jouduttaneen pohtimaan LSL 66.2 ja 66.3 §:n mukaista valtioneuvoston päätöstä ja Natura 2000 -alueen suojelun purkamista kaivosalueelta, jos hanke päätetään suorittaa Viiankiaavan Natura 2000 -alueen sisäpuolella.⁵⁷

Lappi on kaivostoiminnan kannalta historiallisestikin merkittävä siellä tapahtuneen kullankaivuun vuoksi. Kullankaivuuta ei kuitenkaan tarkemmin tarkastella tämän esityksen puitteissa sen vähäisten luontovaikutusten takia (vaikutuksista poikkeuksena koneellinen kullankaivuu)⁵⁸ ja fokuksen säilyttämiseksi varsinaisessa kaivostoiminnassa.

1.2.5 Esimerkkinä Kevitsan kaivoksen laajennushanke

Tässä tekstissä käytetään tietyissä kohdin esimerkkinä Kevitsan kaivoksen laajennushankkeesta löytyneitä käytännön esimerkkejä turvaamismekanismien

⁵³ *Suvantola* kutsuu tällaista tilannetta konkurrenssiksi. *Suvantola* 2006 s. 103.

⁵⁴ *Riihimäki* 2011 s. 13 ja *Törmä – Reini* 2009 esipuhe.

⁵⁵ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=17515>.

⁵⁶ Vaikka Suomi tuottajamaana onkin pienempi kuin Ruotsi, Suomi tuottaa kuitenkin esimerkiksi 100 % EU-alueen kromiitista ja 11 % sekä nikkelistä että kullasta. Ks. *GTK* 2009 s. 14.

⁵⁷ http://yle.fi/alueet/lappi/2011/11/quotsodankylan_malmiloyto_maaailmanlaajuisesti_merkittavaquot_2996550.html ja http://yle.fi/alueet/lappi/2011/11/viiankiaavan_suojelun_purku_vaikeaa_3001554.html.

⁵⁸ Vaikka luontovaikutukset ovatkin yleistä kaivostoimintaa vähäisemmät, voidaan koneellinen kullankaivuu silti laskea luontoa muokkaavaksi toiminnaksi. Ks. esim. Lemmenjoen kansallispuiston järjestyssääntö, jossa koneellinen kullankaivuu on kielletty.

toiminnasta kaivoshankkeissa. Yksittäisten turvaamismekanismien kohdalta löytyy lyhyitä kuvauksia siitä, miten niitä on käytännössä sovellettu. Laajennushanke on mielenkiintoinen, koska se ulottuu osissa vaihtoehdoista Natura 2000 -alueen puolelle ja osissa ei, joten arvioinnin erilaisuus näissä tilanteissa tulee ilmi. Natura-arvioinnin tarveharkintaakin päästään Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen piirissä käsittelemään. Hanke on kirjoittamishetkellä (31.01.2012) siinä vaiheessa, että Natura-arviointi on suoritettu ja yhteysviranomaisen on antanut asiasta lausuntonsa. Tästä johtuen tarkastelu keskittyy lähinnä kaivoksen vaikutuksiin ja Natura-arviointivelvoitteen suorittamiseen. Tässä kappaleessa kuvataan lyhyesti hankkeen historia ja toimintavaihtoehdot.

FQM Kevitsa Mining Oy:lle myönnettiin 2.7.2009 lupa louhia malmia Kevitsan⁵⁹ kaivosalueella Sodankylässä. Kaivosalue sijaitsee aivan Koitelaisen Natura 2000 -alueen⁶⁰ välittömässä läheisyydessä. Louhinnan tasoksi sallittiin 5 megatonnia vuodessa. Rakentaminen alkoi vuonna 2010 ja sen on tarkoitus päättyä suunnitelman mukaan 2012, jolloin varsinaisen kaivostoiminnan on määrä alkaa.⁶¹ Nyt eletään kaivoksen rakennusvaihetta, mutta samalla käsillä on saman kaivoksen laajennushanke. Vuonna 2011 FQM Kevitsa Mining Oy haki lupaa louhinnan kasvattamiseksi tasolle 7,5–10 Mt/a ja kokonaislouhinnan nostattamiseksi tasolle 125–208 Mt. Louhinnan lisääminen tarkoittaa myös sivukiven määrän kasvua ja läjitysalueiden vaatiman pinta-alan lisääntymistä.⁶²

Hankevaihtoehtoina Kevitsan kaivoksen laajennushankkeessa ovat nykytilanne (VE0+), toiminnan vähäisempi lisääminen (VE1) ja toiminnan merkittävä lisääminen (VE2). Vaihtoehdossa VE0+ toiminta jatkuisi aiemmin myönnetyn luvan mukaisesti. Vaihtoehdon VE1 mukainen toiminta tarkoittaisi louhinnan lisäämistä tasolle 7,5–10 Mt/a, mutta toimintaa ei laajennettaisi jo luvan saaneen kaivosalueen ulkopuolelle. Vaihtoehdossa VE2 kaivostoimintaa laajennettaisiin sekä sijainnillisesti että määrällisesti (tasolle 7,5–10 Mt/a). Toiminnassa VE2-vaihtoehdon mukaisesti siirryttäisiin osittain Koitelaisen Natura 2000 -alueelle sijoittamalla rikastushiekka-allas

⁵⁹ Tässä tutkimuksessa käytetään Kevitsa-nimeä Keivitsa-kirjoitusasun sijasta ensimmäisen vaihtoehdon yleisyyden vuoksi. Ks. Outila 1996 s. 8.

⁶⁰ Ks. tarkemmin Koitelaisen alueesta Outila 1996 s. 9-10.

⁶¹ Kevitsan YVA 2011 s. 1.

⁶² Kevitsan YVA 2011 s. 1.

Natura 2000 -alueella sijaitsevaan järveen. Vaihtoehdoissa VE1 ja VE2 myös rikastushiekan ja sivukiven määrät kasvaisivat ja täten läjitysalueet laajenisivat, VE2:n mukaisesti jopa hiukan Natura 2000 -alueen puolelle.⁶³ Kevitsan kaivoshankkeen Natura-arviointi selvittää eri vaihtoehtojen vaikutukset Natura 2000 -alueen luonnonarvoille kokonaisuudessaan hyvin⁶⁴ pienistä puutteistaan huolimatta.

2 Natura 2000 -alueita koskeva lainsäädäntö

2.1 Yleistä esitykseen liittyvästä lainsäädännöstä

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) tuli voimaan vuonna 1996. Se korvasi vuonna 1923 annetun vanhan luonnonsuojelulain. Suurimpana syynä säädöksen muutostarpeelle oli Euroopan unioniin liittyminen ja luontodirektiivin implementointi kansalliseen lainsäädäntöön. Tosin hyvin todennäköisesti uusi luonnonsuojelulaki olisi säädetty samoihin aikoihin muutenkin, sillä lain valmisteluprosessi oli käynnissä jo ennen Euroopan unioniin liittymistä.⁶⁵ Luonnonsuojelulakiin lisättiin muun muassa säännökset Natura 2000 -alueista ja niiden suojelullisesta erityisasemasta.

Kaivoslailla (621/2011) tarkoitetaan vanhan kaivoslain 1.7.2011 korvannutta uutta kaivoslakia, jonka tuomat suurimmat muutokset liittyvät etsintälupaan. Vanhalla kaivoslailla (503/1965) tarkoitetaan puolestaan 1.7.2011 korvattua kaivoslakia, jota kuitenkin sovelletaan ennen kyseistä päivämäärää käynnistyneisiin kaivoshankkeisiin. Vanha kaivoslaki esiintyy tutkimuksessa usein sen vuoksi, että lähes kaikki kirjoittamisvaiheessa vireillä olleet kaivoshankkeet pohjautuvat lainsäädännöllisesti vanhaan kaivoslakiin.

Luontodirektiivillä viitataan neuvoston direktiiviin 92/43/ETY, joka tuli voimaan vuonna 1992. Luontodirektiivillä on säännelty luonnonsuojelua EU:n alueella. Luontodirektiivi sisältää Natura 2000 -verkostoa koskevan yhteisötason sääntelyn. Lintudirektiivi tarkoittaa tässä tutkimuksessa neuvoston direktiiviä 2009/147/EY

⁶³ Kevitsan YVA 2011 s. 2.

⁶⁴ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 8.

⁶⁵ Similä 1997 s. 3.

luonnonvaraisten lintujen suojelusta. Lintudirektiivissä on säännelty lajisuojelua EU-alueella. Suomessa lintudirektiivi on implementoitu lähinnä luonnonsuojelulaille, kuten aiemmin mainittu luontodirektiivikin.

Kaikki mainittu lainsäädäntö pohjautuu tutkimuksen kirjoittamishetkellä 31.01.2012 voimassa olleeseen oikeuteen.

2.2 Luontodirektiivin Natura 2000 -alueita koskeva sääntely

2.2.1 Yleistä luontodirektiivistä

EU:n luontodirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita panemaan se täytäntöön säätämällä tarvittavat kansalliset lait. Näitä lakeja on jäsenvaltion myös noudatettava, pelkällä säätämällä ei päästä direktiivin tavoitteisiin.⁶⁶ Luontodirektiivi on EU:n yksityiskohtainen säädös siitä, millä tavoin luontoa EU-alueella pitäisi suojella. Direktiivin tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen muun muassa Natura 2000 -alueiden avulla ja suojeltavat lajit määrittelemällä. *Krämer* on havainnut, että ympäristöä koskevat direktiivit ovat usein varsin yleisluontoisia verrattuna esimerkiksi tekniikkaa koskeviin direktiiveihin.⁶⁷ Toisaalta *Suvantolan* ja *Similän* mukaan luontodirektiivin säännökset olisivat yhtä täsmällisiä kuin lintudirektiivin, jolloin niillä olisi välitön vaikutus.⁶⁸ Osa luontodirektiivin ilmauksista on väljiä (esimerkiksi suotuisa suojelutaso tai ekologinen yhtenäisyys), mutta toisaalta luettelo suojelluista lajeista ei jätä tulkinnanvaraa. Natura 2000 -alueita käsittelevä luontodirektiivin 6 artikla lienee laskettava yksityiskohtaiseksi sääntelyksi. Luontodirektiivi on eri osiltaan täsmällisyysasteeltaan epäyhdenmukainen.

Luontodirektiivin tärkein tavoite on luontotyyppien ja eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason saattaminen ennalleen tai vähintään sen säilyttäminen. Luontotyyppien esiintymät pyritään pitämään samantasoisina ja ainakin yhtä laajoina kuin parhaimmillaan ne ovat olleet. Eläin- ja kasvilajien kannat pyritään pitämään

⁶⁶ Krämer 2007 s. 58.

⁶⁷ Krämer 2007 s. 57.

⁶⁸ Ks. Suvantola – Similä 2010 s. 41, Kokko 2011 s. 485-490 ja myöhemmin kappale 2.3.2.

elinkelpoisina ja levinneisyysalueet entisenlaisina tai suurempina.⁶⁹ Direktiivin johdannossa tavoitteena esitetään lisäksi taloudellisten seikkojen ja alueellisten vaatimuksien ottaminen huomioon⁷⁰ (tällä tavoin esimerkiksi kaivostoiminnan harjoittaminen mahdollistetaan direktiivin rajoittavista määräyksistä huolimatta).⁷¹ Luontodirektiivin antamaa suojaa luonnonarvoille täydentää ympäristövastuudirektiivi 2004/35/EY, joka turvaa esimerkiksi lajeja laajemmin kuin luontodirektiivi.⁷²

Luontodirektiiviin kohdistuvaa kritiikkiä ei juuri ole kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa esiintynyt, mutta mahdollisen suoran soveltuvuuden takia luontodirektiivin kriittinen tarkastelu olisi tarpeen.⁷³ *Krämer* esittää yleisesti ympäristödirektiiveistä puuttuvan tarkat raja-arvot, jotka ylittäessä ympäristö tai luonto vaarantuu.⁷⁴ Ehkä tämä kritiikki kohdistuu kuitenkin enemmän ympäristönsuojelun puolelle, sillä luontonsuojeluarvoja on vaikeampi mitata tai arvottaa kuin esimerkiksi päästöarvoja. Euroopan komissio on toisaalta julkaissut luontodirektiivistä runsaasti tulkintaohjeita, joten siitä voitaisiin päätellä, että ehkä EU-tasolla on tiedostettu luontodirektiivin yleisluontoisuuden tuoma haaste sen tulkinnalle.⁷⁵ Toinen *Krämerin* esittämä kritiikki on direktiivitason sääntelyn tuoma ongelma siitä, että jäsenvaltiolla täytyy olla poliittinen tahto implementoida EU-tasoinen sääntely täysimääräisesti.⁷⁶ Tähän kritiikkiin taas voisi esittää mahdollisena vastauksena direktiivin suoran soveltamisen, mutta jos jäsenvaltiolla ei ole poliittista tahtoa direktiivin implementointiin, voi vastentahtoisuus heijastua myös kyseisen maan tuomioistuimen haluun soveltaa direktiiviä suoraan. Luontodirektiivi täyttäneenä säädösteknisesti tehtävänsä hyväksyttävällä tavalla. Nykyistä tarkempi sääntely direktiivitasolla voisi koitua ongelmalliseksi sitä radikaalisti toisistaan eroaviin oikeusjärjestyksiin implementoitaessa.⁷⁷ Euroopan komissio on samaa mieltä, sillä sen mukaan sääntelyn on oltavaa vahvaa (robust), mutta joustavaa jäsenmaiden luontojen ja lainsäädäntöjen erilaisuuden vuoksi. Komission mukaan epäselvät tilanteet tulee ratkaista

⁶⁹ Ks. tarkemmin luontodirektiivi tai Similä 1997 s. 12–13.

⁷⁰ Poikkeuksena tästä on alueiden valinta Natura 2000 -verkostoon, jolloin taloudellisilla näkökannoilla ei ollut merkitystä. Ks. Suvantola – Similä 2011 s. 71 ja EYTI C-44/95.

⁷¹ Ks. myös Euroopan komissio 2000 s. 8.

⁷² Ks. Suvantola 2006b s. 589-590 ja Kallio 2007 s. 175.

⁷³ Poikkeuksena kuitenkin esim. Kallio 2001 s. 127 suotuisan suojelutason perustamisedellytyksestä.

⁷⁴ *Krämer* 2007 s. 58.

⁷⁵ Ks. Euroopan komissio 2000, 2001, 2007a ja 2007b.

⁷⁶ *Krämer* 2007 s. 58.

⁷⁷ Vrt. esimerkiksi unionin jäsenvaltioiden Englannin common law -järjestelmää ja Saksan oikeusjärjestelmää. Ks. Mattila 2002 luvut III ja V osassa C.

varovaisuusperiaatteen mukaisesti, jolloin luonnonarvoille ei koidu vahinkoa edes tulkinnanvaraisissa tilanteissa.⁷⁸ Eräänä luontodirektiivin ongelmana voidaan nähdä tulkintaongelmia aiheuttavan kompensatiovelvollisuuden suorittaja- ja kustannusvelvollisen yksilöimättä jättämisen direktiivin tekstissä.⁷⁹

2.2.2 Luontodirektiivin Natura 2000 -verkostoa koskeva sääntely

Luontodirektiivissä perustettiin erilaisten suojelutoimien yhtenäinen verkosto Natura 2000. Natura 2000 -verkoston tavoitteena on luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan suotuisan suojelutason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen Natura 2000 -alueilla. Luontodirektiivin Natura 2000 -alueita koskeva sääntely on implementoitu luonnonsuojelulain 10 luvussa. Kullekin jäsenvaltiolle asetettiin velvoitteeksi koota ja esittää tiedot valtion alueella esiintyvistä luontotyypeistä ja lajeista. Tietojen pohjalta laadittiin luettelo tärkeistä alueista, joista sittemmin muodostui Natura 2000 -verkosto. Lähes aina tilanne oli kuitenkin sellainen, että Natura 2000 -verkostoon valittu alue oli jo kansallisesti suojeltu, joten varsinaista uutta luonnonsuojelualuetta ei syntynyt.⁸⁰ Toisaalta kansallisesti suojellun alueen suojelu sai vahvistusta luontodirektiivin 6 artiklan sääntelyn ja luonnonsuojelulain 10 luvun Natura 2000 -sääntelyn kautta, kun suojeltu alue liitettiin Natura 2000 -verkostoon.⁸¹

Natura 2000 -alueet jakaantuvat lintudirektiivin mukaisiin suojelualueisiin (SPA-alueet) ja luontodirektiivin mukaisiin suojelualueisiin (SCI- tai SAC-alueet)⁸². Usein nämä kuitenkin menevät päällekkäin ja alue on suojeltu molempien direktiivien kautta.⁸³ Näin voi olla silloin, kun alueen suojelun perusteena on alueella sijaitseva eläin- tai kasvilaji. Tiedot suojellun alueen luontotyypeistä ja lajistosta on koottu kyseisen alueen Natura-tietolomakkeelle. Lomakkeella on tietoja luontotyyppien ja lajien edustavuudesta alueella ja niiden suojelustatuksesta.⁸⁴ Tietolomakkeissa on lueteltu valinnan perusteena

⁷⁸ Euroopan komissio 2001 s. 11.

⁷⁹ Ks. jäljempänä kappale 3.4.

⁸⁰ Suvantola – Similä 2011 s. 72.

⁸¹ Suvantola – Similä 2011 s. 76.

⁸² *Suvantolan* ja *Similän* mukaan SCI- ja SAC-alueilla ei ole Suomessa juuri oikeudellisesti eroa. Suvantola – Similä 2011 s. 74-75.

⁸³ [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752).

⁸⁴ Euroopan komissio 2011 s. 50.

olevat lajit, mutta lomakkeeseen on kirjattu tiedoksi lisäksi muut alueella esiintyvät lajit.⁸⁵

Luontodirektiivin 10 artiklassa mainitaan tavoite Natura 2000 -alueiden ekologiseen yhtenäisyyteen. Säännös on varsin epätasallinen, joten jäsenvaltioiden vastuulle jää sen toteuttaminen ja tulkinta.⁸⁶ Ekologisella yhtenäisyydellä tarkoitettaneen esimerkiksi ekologisten käytävien järjestämistä Natura 2000 -alueiden välille. Ekologisen käytävän kautta eläimet ja eliöt pääsevät kulkemaan alueelta toiselle, tässä tapauksessa siis Natura 2000 -alueelta toiselle.⁸⁷ Tällainen ”vihreä infrastruktuuri” edistää luonnonsuojelua paremmin kuin pirstoutuneet pienet Natura 2000 -alueet. Yhtenäisillä alueilla on suurempi eläinkanta kuin pirstoutuneilla ja täten parempi vakaus, vaikka joitakin lajeja menetettäisiin.⁸⁸ Oikeudellisesti tällainen Natura 2000 -alueeksi osoitetun alueen ulkopuolisen alueen ottaminen suojeluun voitaneen toteuttaa lähinnä luonnonsuojelulain 52.2 §:ssä valtiolle annetulla oikeudella lunastaa rajoiltaan ”vähäisessä määrin” luonnonsuojeluohjelma-alueesta tai Natura 2000 -alueesta poikkeava alue.⁸⁹ Säännös edellyttää lunastuksen vaativan luonnonsuojelun etua, jollainen ekologisten käytävien luominen oletettavasti olisi. Tällaisen lunastuksen ongelmana voisi olla lunastuksen hyväksyttävyys, varsinkin alueen omistajan näkökulmasta.

Luontodirektiivin 6 artiklassa on määritelty, milloin suojelusta voidaan poiketa. Artiklassa määritellään Natura-arviointivelvollisuus ja viranomaisen velvollisuus hylätä Natura 2000 -alueen luonnonarvoille haitallinen hanke. Artiklan 6 kohdassa 4 sanotaan, että suojelusta voidaan poiketa yleisen edun kannalta pakottavasta sosiaalisesta tai taloudellisesta syystä ja jos vaihtoehtoja ei ole. Kohdassa mainitaan myös korvaavat toimenpiteet (kompensatiovelvollisuus). Mielenkiintoisesti Natura 2000 -kohteiden valinnassa sosiaaliset ja taloudelliset syyt eivät olleet peruste jättää suojelukohde valitsematta⁹⁰, mutta suojelusta voidaan samoilla syillä myöhemmin poiketa.

⁸⁵ Suvantola – Similä 2011 s. 78.

⁸⁶ Suvantola – Similä 2011 s. 44.

⁸⁷ [Http://glossary.fi.eea.europa.eu/terminology/](http://glossary.fi.eea.europa.eu/terminology/).

⁸⁸ [Http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/fi.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/fi.pdf).

⁸⁹ Esimerkiksi tapauksessa KHO 18.5.2010 T 1158 väliaikainen toimenpidekielto voitiin määrätä alueelle huolimatta siitä, ettei se kuulunut suojeluohjelmaan.

⁹⁰ Ks. EYTI C-44/95.

Kansallisessa maankäytön ja luonnonsuojelun intressiristiriitilanteessa asia yleensä ratkaistaan lakkauttamalla alueen suojelu.⁹¹

2.3 Kansallinen lainsäädäntö

2.3.1 Kansallisen lainsäädännön Natura 2000 -alueille tarjoama turva

LSL 10 luvussa sijaitsee Natura 2000 -alueita koskeva erityissääntely. Natura-arviointivelvollisuudella on pyritty varmistamaan, etteivät Natura 2000 -alueiden luonnonarvot vaarannu ympäristökäyttöhankkeiden vuoksi.⁹² LSL 65 ja 66 § sääntelevät Natura-arviointivelvollisuutta ja sitä, milloin hanke saadaan hyväksyä Natura 2000 -alueella. Natura-arviointivelvollisuus koskee kaikkia viranomaisluvan vaativia haitallisen vaikutuksen mahdollisesti aikaansaavia hankkeita. LSL 69 §:n mukaisella luonnonarvojen korvaamisvelvoitteella pyritään varmistamaan, että suojelun piirissä olevien luonnonarvojen määrä pysyy suurin piirtein vakiona.⁹³ Nämä säännökset eivät koske muita suojelualueita Natura 2000 -kohteiden lisäksi.

Natura 2000 -alueita turvataan lisäksi luonnonsuojelulain laajennetun valitusoikeuden kautta: LSL 61 §:ssä valitusoikeus on määritelty koskemaan niitä, joiden "oikeutta tai etua asia saattaa koskea". Luonnonsuojelulain antama valitusoikeus on huomattavasti laajempi kuin yleinen hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus. Hallituksen esityksessä mainitaan mahdollisina valittajina luonnonsuojelulain valitusoikeutta käyttäen esimerkiksi paliskunta tai naapurikiinteistöjen omistajat.⁹⁴ *Suvantolan* mukaan myös kiinteistöön liittyvät maisemalliset vaikutukset voivat muodostaa valitusoikeuden.⁹⁵ Mahdollisuus valittaa maisemallisista vaikutuksista on merkittävä, koska LSL 1 §:ssä mainittu pyrkimys luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaalimiseen on yleisluontoinen ja tyypiltään jopa vain tavoitteellinen. Natura 2000 -

⁹¹ Similä 1997 s. 16.

⁹² Euroopan komissio 2000 s. 8.

⁹³ Ks. jäljempänä kappale 3.4.

⁹⁴ HE 79/1996.

⁹⁵ Suvantola 2003 s. 110.

alueiden ollessa kyseessä on valitusoikeuden katsottava olevan asianosaispiiriltään ja valitusperusteiltaan hyvinkin laaja.⁹⁶

Viittaussäännöksillä luonnonsuojelulakiin on omalla tavallaan pyritty edistämään luonnonsuojelua ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumista erilaisia hankkeita käsiteltäessä. Vaikka luonnonsuojelulaki on otettava huomioon joka tapauksessa erilaisia hankkeita suunnitellessa ja toteutettaessa, viitataan silti useissa laeissa suoraan luonnonsuojelulakiin. Esimerkiksi uuden kaivoslain 3 §:ssä ja vesilain 23 c §:ssä on mainittu, että lain mukaisia toimenpiteitä suoritettaessa on otettava huomioon luonnonsuojelulain säännökset.

Lainsäädännöllä pyritään Suomessa turvaamaan varsin tehokkaasti luonnonarvoja. Luonnonsuojelulain alue- ja lajisuojelusäännöksistä poikkeaminen vaatii oman lupansa, eikä muun lain perusteella annettu lupa korvaa luonnonsuojelulaista tarvittavaa poikkeusta.⁹⁷ Vaikka muista laeista viitataan luonnonsuojelulakiin, ei se tarkoita, että pelkästään muun lain mukainen lupaharkinta olisi luonnonarvoja mahdollisesti vaarannettaessa riittävä. *Similä* toteaa, että "muulla lainsäädännöllä ei ole annettu viranomaisille toimivaltaa myöntää poikkeuksia LSL:n säännöistä".⁹⁸ Edellä olevan voidaan johtaa tarkoittamaan myös sitä, ettei Natura-arviointi ole korvattavissa edes ympäristövaikutusten arvioinnilla, vaan itsenäinen Natura-arviointi on aina Natura 2000 -alueen suojelun vaarantuessa tehtävä. Natura-arviointi voidaan tosin liittää ympäristövaikutusten arviointiin.⁹⁹

2.3.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

EU-oikeuden järjestelmässä direktiivi tarkoittaa jäsenvaltiolle suunnattua säädöstä¹⁰⁰, joka ei velvoita sen kansalaisia vaan itse jäsenvaltiota. Jäsenvaltiolla tarkoitetaan myös valtion ja kuntien viranomaisia.¹⁰¹ EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus implementoida

⁹⁶ Ks. jäljempänä kappale 3.5.

⁹⁷ Hollo 2001 s. 271.

⁹⁸ *Similä* 1997 s. 74.

⁹⁹ Näin oli tehty esimerkiksi Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen tapauksessa.

¹⁰⁰ *Suvantolan* ja *Similän* mukaan direktiiviä voidaan verrata kansainvälisiin sopimuksiin. Ks. *Suvantola – Similä* 2011 s. 41.

¹⁰¹ *Suvantola – Similä* 2011 s. 41.

direktiivi, eli panna se kansallisesti täytäntöön. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita kokonaisuudessaan, eikä sitä voida soveltaa ”puutteellisesti, valikoivasti eikä osittain”.¹⁰² Direktiivi edellyttää implementoinnilta tiettyä sen säännökset toteuttavaa lopputulosta, mutta jäsenvaltioilla on oikeus valita keinot, joilla tähän lopputulokseen päästään.¹⁰³ Komission tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltiot toteuttavat implementointivelvollisuutensa.¹⁰⁴

Suomessa luontodirektiivi on implementoitu säätämällä uusi luonnonsuojelulaki vuonna 1997. Luontodirektiivin Natura 2000 -alueita koskevat säännökset on siirretty luonnonsuojelulain 10 lukuun lähes sanatarkasti¹⁰⁵, mutta oikeudelliselta kannalta nykyistä vieläkin suurempi tarkkuus oikeudellisesti relevanttien sanamuotojen kanssa olisi tarpeen oikeiden tulkintojen saavuttamiseksi. Yleisistä luontodirektiivin tavoitteista esimerkiksi suotuisan suojelun taso on kirjattu myös Suomen luonnonsuojelulakiin. Luontodirektiivi on sen 4 artiklan 5 kohdan osalta implementoitu jopa paremmin luonnonarvoja turvaavasti säätämällä LSL 67 §:ssä, että LSL 65 §:n oikeusvaikutukset koskisivat aluetta jo siitä alkaen, kun valtioneuvosto on ehdottanut sitä Natura 2000 -verkostoon, kun taas luontodirektiivin mukaisesti alue ei olisi käsittelyvaiheessa ollut turvattu.

Luonnonsuojelulaille implementoitiin samalla lintudirektiivi, josta metsästyksen alaiset eläimet sijoitettiin metsästyslakiin. Luonnonsuojelulakia säädettäessä sijoitettiin muihin lakeihin samalla viittaussäännöksiä, että luontodirektiivin implementoidut säännökset tulisivat huomioon otetuiksi myös muun lain mukaisessa päätöksenteossa. Kun laissa on selkeästi ilmaistu, että luonnonsuojelulain säännökset tulee päätöksenteossa ottaa huomioon, vähentyy vaara luonnonsuojelulain kanssa ristiriitaisista päätöksistä. Tällöin viittaussäännökset turvaavat epäsuorasti luontodirektiivin tavoitteiden toteutumista. Kaivoslaki puolestaan suojaa nykyisessä muodossaan viittaussäännöksen lisäksi luonnonarvoja etsintäluvan vaatimuksella ja luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöihin laajennetulla valitusoikeudella. Muissa laeissa on lisäksi irrallisia lyhyitä säännöksiä

¹⁰² [Http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_fi.htm).

¹⁰³ [Http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_fi.htm).

¹⁰⁴ Krämer 2007 s. 426.

¹⁰⁵ Mielenkiintoisesti tämäkin on *Suvantolan* mukaan ongelma. Suvantola 2003 s. 164.

suojelun toteuttamisesta, esimerkiksi metsälain 10 §:n mukainen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittely niiden ominaispiirteet säilyttävällä tavalla.¹⁰⁶

Direktiiviä voidaan soveltaa poikkeuksellisesti välittömästi, jos kansallista implementointia ei katsota suoritetuksi. Edellytyksenä on, että sovellettava säännös on selkeä, yksiselitteinen, ehdoton ja säännöksen toteutuminen ei ole yhteisön toimielimen tai jäsenvaltion siihen kohdistamien jatkotoimenpiteiden varassa.¹⁰⁷ Jäsenvaltio ei myöskään ole saanut implementoida direktiiviä hyväksyttävästi sen suoraan sovellettavalta osalta, että direktiiviä voidaan suoraan soveltaa.¹⁰⁸ Luontodirektiivin täsmällisyys antaa *Similän* mukaan olettaa, että luontodirektiivi voisi olla välittömästi sovellettavissa.¹⁰⁹ Ainakin luontodirektiivin 6 artiklan säännökset saattaisivat olla niin täsmällisiä, että sellaisessa tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei niitä olisi voimaansaattanut, tulisi viranomaisen soveltaa niitä ilman kansalaisen vaatimustakin. *Kokko* esittää, että ympäristödirektiivejä voidaan soveltaa suoraan korostamatta päätöksenteossa, että kyse on direktiivin välittömästä vaikutuksesta.¹¹⁰ Hänen mukaansa ensisijaisesti sovelletaan kansallista lainsäädäntöä EU-oikeuden mukaisesti ja toissijaisesti direktiiviä suoraan.¹¹¹ Direktiiviä lienee mahdollista soveltaa suoraan tuomioistuinten lisäksi myös viranomaisissa, tai ainakin EU-oikeuden merkitys käsiteltävässä asiassa tulisi viranomaisten selvittää viran puolesta.¹¹² Luontodirektiivin ollessa kyseessä eri määräykset tulisi kuitenkin arvioida erikseen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuuden kannalta niiden epäyhtenäisen täsmällisyysasteen vuoksi.

Jos direktiiviä ei panna kansallisesti täytäntöön tai implementointi on riittämätöntä, voi komissio nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan. Kanne lähtee liikkeelle joko komission sisäisen valvonnan aloittamana tai kansalaisen kantelun kautta. Kanteen nostamista edeltää esiprosessuaalinen vaihe, jossa komissio pyytää jäsenvaltiolta selvitystä ja antaa perustellun lausunnon. Tämän vaiheen jälkeen komissio voi nostaa kanteen implementoinnin suorittamatta jättänyttä jäsenvaltiota vastaan Euroopan unionin

¹⁰⁶ Ks. tarkemmin Suvantola – Similä 2011 s. 80.

¹⁰⁷ Krämer 2007 s. 58.

¹⁰⁸ Kokko 2011 s. 485.

¹⁰⁹ Similä 1997 s. 23 ja Suvantola – Similä 2011 s. 41.

¹¹⁰ Ks. Kokko 2011 s. 503.

¹¹¹ Kokko 2011 s. 479.

¹¹² Ks. Suvantola – Similä s. 42 tulkinta KHO 2.8.1996 T 2353 tuomiosta. Ks. myös Kokko 2011 s. 485.

tuomioistuimessa.¹¹³ Unionin tuomioistuin voi asettaa langettavan päätöksen, jossa todetaan, että jäsenvaltio on rikkonut EU-oikeutta. Jos langettavaa päätöstä ei noudateta, voi komissio viedä asian uudelleen tuomioistuimeen, jolloin jäsenvaltiolle voidaan tuomita sakkoja EU-oikeuden rikkomisesta.¹¹⁴ Prosessi unionin tuomioistuimessa ympäristöasioissa on *Krämerin* keräämien tilastojen mukaan kestänyt keskimäärin 47 kuukautta, eli noin neljä vuotta.¹¹⁵

2.3.3 Muut kansalliset suojelusäännökset

Luonnonsuojelulaki sisältää säännöksiä aluesuojelusta ja lajisuojelusta. Kaivostoiminnan kannalta luonnonsuojelulaki tuo huomattavan paljon muitakin esteitä kaivoksien perustamis- ja toimintavaiheille kuin pelkästään Natura 2000 -alueet ja niillä tapahtuvien toimintojen rajoitukset. Luonnonsuojelulain muu sääntely on tärkeää ottaa huomioon sen vuoksi, että Natura 2000 -alueet olivat niitä valittaessa peräti 97 prosenttisesti suojeltu kansallisten luonnonsuojeluohjelmien kautta.¹¹⁶ Luonnonsuojelulain 11 §:ssä määritellään kansallispuistot ja 12 §:ssä luonnonpuistot ja 13-15 §:ssä niissä sallitut ja kielletyt toimenpiteet. Luvanvaraiseksi toimenpiteeksi on listattu LSL 15 §:ssä malminetsintä. Toisaalta kiellettyjä toimenpiteitä käsittelevässä 13 §:ssä on mainittu kaivoskivennäisten ottaminen. Tämä luo erikoisen tilanteen, jossa malmin etsiminen sallitaan alueelta, jolle varsinaista kaivosta ei saa lain mukaan perustaa. Olisi ehkä syytä pohtia kyseisen järjestelyn järkevyyttä, sillä luonnonsuojelullisesta näkökulmasta ajateltuna kiusaus kaivostoiminnan harjoittamiseen luonnon- tai kansallispuistossa kasvaa, jos on mahdollisuus kerätä tietoja puistojen alueella sijaitsevista malmiesiintymistä. Toisaalta kaivosyhtiöiden kannalta oikeus etsiä malmia on olennainen heidän toimintansa kannalta, joten sen rajoittaminen rajoittaisi mahdollisesti perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta. *Hollon* mukaan kaivoskivennäisten etsintä on jokamiehenoikeuksiin rinnastettavissa oleva oikeus liikkua toisen omistamalla alueella.¹¹⁷ Tämänkin vertauksen valossa kaivoslain 7 §:n etsintäoikeuden rajoittaminen ei tulle kysymykseen sen ollessa luontoa vahingoittamatonta tai aiheutettujen

¹¹³ Euroopan unionin tuomioistuimen nimi oli vuoteen 2009 asti Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.

¹¹⁴ Suvantola – Similä 2011 s. 46-47.

¹¹⁵ Krämer 2007 s. 435

¹¹⁶ [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752](http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752).

¹¹⁷ Hollo 2006 s. 5.

vahinkojen ollessa vähäisiä. Sellaisen etsintätyö, joka sisältää esimerkiksi kairauksia ja telaketjullisen kairauskoneen käyttöä, on nykyisin kaivoslain 9 §:n mukaisesti luvanvaraista.¹¹⁸

Muihin luonnonsuojelualueisiin (esim. yksityiset suojelualueet) sovelletaan samoja määräyksiä kuin luonnon- ja kansallispuistoihin. Määräykset käytännössä estävät kaivostoiminnan näillä alueilla niin pitkään kuin niillä on suojelustatus. LSL 27 §:ssä on säädetty mahdollisuus luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamiseen, jos rauhoitus estää "yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen". Viranomainen voi tietyissä tapauksissa poistaa ristiriidan luonnonsuojelulain säännösten kanssa asettamalla lupaehtoja.¹¹⁹ Kaivostoiminnan toteuttaminen ei liene sellainen hanke, joka lupaehtoja asettamalla voitaisiin hyväksyä sen sijaitessa luonnonsuojelualueella, vaan alueen suojelun lakkautus on ainut vaihtoehto kaivoshankkeen toteuttamiseksi. Tosin esimerkiksi malminetsintään tai muuhun tutkimustoimintaan lupaa annettaessa luonnolle tapahtuvan vahingon minimoimiseksi lupaehtojen asettaminen on toimiva keino.

Kaivoshanketta suunniteltaessa on otettava huomioon myös luonnonsuojelulain 4 luvun mukainen luontotyyppien suojelu.¹²⁰ Luontotyyppien suojelusta voidaan poiketa samalla tavoin kuin luonnonsuojelualueiden (muiden kuin Natura 2000 -alueiden) suojelusta. Luonnonsuojelulain 5 luvun mukaisia maisema-alueita voidaan suojella samalla tavoin kuin luontotyyppijä ja niidenkin suojelu voidaan lakkauttaa LSL 27 §:n perusteella, jos yleinen etu sitä vaatii. Luontotyyppijä voidaan suojella kansallisen lainsäädännön lisäksi Natura 2000 -aluein, jolloin suojeltavat luontotyypit kirjataan Natura-tietolomakkeeseen suojeluperusteiksi ja jolloin suojelusta poikkeaminen on mahdollista vain LSL 66.2 tai 66.3 §:n perusteella.

Luonnonsuojelulain 6 luvun säännökset eliölajien suojelusta on pantava merkille kaivostoimintaa suunniteltaessa tai viimeistään kaivoshankkeen vaikutuksia arvioitaessa. Luonnonsuojelulain lajisuojelusäännöksiä sovelletaan kaikkiin lajeihin, paitsi metsästyslain riistaeläimiin ja taloudellisesti hyödynnettäviin kaloihin. Näitä

¹¹⁸ Natura-selvitys 2008 s. 4.

¹¹⁹ Similä 1997 s. 75.

¹²⁰ Tosin Natura-alueet ovat keskeisimpiä luontotyyppien suojelua turvaavia välineitä. Ks. Kallio 2007 s. 172.

yleisiä LSL 39 §:n ja 42 §:n säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta LSL 48 §:n mukaiseen maa- ja metsätaloustoimintaan ja rakentamiseen.¹²¹ LSL 47 §:n mukaan luonnonsuojeluasetuksen liitteessä neljä ollaan määritelty erityisesti suojeltavat lajit, joiden häviämishuhto on ilmeinen. Erityisesti suojeltavan lajin tärkeän¹²² esiintymän paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi rajata ja ilmoittaa alueen omistajille suojelluksi. Yleisistä suojelusäännöksistä (LSL 39, 42 ja 47 §) voi paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää poikkeuksen LSL 48 §:n mukaisesti, jos lajien suojelutaso pysyy suotuisana.

Varsinkin luonnonsuojelulain 49 §:n luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen- ja heikentämiskielto voi rajoittaa mahdollisuuksia kaivostoimintaan alueella.¹²³ Säännös kieltää suoraan lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen, eikä erillistä rajauspäätöstä tarvitse tehdä.¹²⁴ Paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myöntää yksittäistapauksessa poikkeuksen saman pykälän kolmannen momentin mukaisesti, mutta poikkeamisen on täytettävä luontodirektiivin artiklan 16 (1) ehdot. Ehtojen mukaan muita tyydyttäviä vaihtoehtoja hankkeelle ei saa olla, suojelutason on säilyttävä suotuisana ja yhden lisäehdon on täytyttävä. Tällaisena lisäehtona on luontodirektiivissä ilmaistu muun muassa hankkeen toteuttaminen ”kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt”. Kaivoshankkeen tapauksessa todennäköisesti käytettäisiin poikkeuksen syynä sosiaalisia ja taloudellisia syitä.¹²⁵ Luonnonsuojelulain 49 §:n mukainen poikkeaminen vaatii paremmat perusteet kuin 48 §:n kansallisesta suojelusta poikkeaminen, sillä se vaatii kaikkien kolmen ehtonsa täyttymistä yhtä aikaa.¹²⁶

Vuoden 1923 lailla perustettujen suojelualueiden rauhoitusmääräykset vaihtelevat, mutta kaivoskivennäisten hyödyntäminen on kielletty myös useimmilla vuoden 1923 lain

¹²¹ Ks. Kallio 2001 s. 151. *Kallion* mukaan uhkakuvana on jopa luonnonsuojelulain rauhoitussäännösten vesittäminen LSL 48 §:lla.

¹²² Ks. Kallio 2001 s. 155-156. Ongelmana on tärkeyden vaatimus esiintymispaikalle ja sen määrittely. *Kallion* mukaan tärkeys viittaa esiintymän tärkeyteen alueellisesti, ei koko Suomen tasolla.

¹²³ Ks. esim. KHO 30.5.2011 T 1439.

¹²⁴ Kallio 2001 s. 155.

¹²⁵ Ks. aiemmin kappale 1.3.3 kaivostoiminnan yhteiskunnallisesta kannattavuudesta.

¹²⁶ Kallio 2001 s. 167.

nojalla muodostetuilla suojelualueilla.¹²⁷ Vanhat suojeluohjelmat¹²⁸ (esimerkiksi soidensuojeluohjelma) lienevät merkittävien vanhan luonnonsuojelulain mukaisesti perustettu suojelualueryhmä. *Similän* mukaan kaivostoiminta voidaan tarpeen mukaan aina sallia, olipa suojelualue kumman lain perusteella tahansa perustettu, suojelu lakkauttamalla.¹²⁹ Kaikkia Natura 2000 -alueita säännellään nykyisen luonnonsuojelulain säännöksiin. Suurta osaa vanhoista suojelualueista koskevat uuden luonnonsuojelulain Natura 2000 -suojelusäännökset, koska samat alueet on usein suojeltu kansallisesti ja Natura 2000 -suojelulla. *Kallio* luonnehtii Natura 2000 -suojelua alueella, joka on jo muulla tavoin suojeltu, eräänlaiseksi turvaverkoksi, joka soveltuu, kun alueella on suunnitteilla suojelun vaarantava hanke.¹³⁰

2.4 Ympäristöperusoikeus

Suomi on sitoutunut kansallisesti monimuotoisuuden turvaamiseen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksellä.¹³¹ Säännöksen 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä kuuluu kaikille. Sitä on kuvattu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, joka toteuttaa kestävästä kehitystä ja tulevien sukupolvien oikeuksia.¹³² Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun edellyttävän laaja-alaista yhteistyötä. Yksilötasolla vastuu pykälän toteuttamisesta toteutuu sekä aktiivisena toimintana että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta.¹³³ Säännös koskettanee kaikkea ympäristöön liittyvää toimintaa, eikä pelkästään esimerkiksi luonnonsuojelulain sääntelemiä tilanteita. Perustuslain 106 § ja 107 § sääntelevät perustuslain pykälien etusijaa muuhun oikeuteen nähden. Näiden pykälien mukaisesti ympäristöperusoikeus on sellainen poikkeamaton säännös, jonka kanssa olennaisesti ristiriitaista säännöstä ei saa soveltaa.

¹²⁷ Ks. *Similä* 1997 s. 80 ja esimerkiksi asetus eräistä valtion omistamille alueille perustetuista soidensuojelualueista 18.12.1981/933.

¹²⁸ Ks. tarkemmin vanhoista suojeluohjelmista *Suvantola – Similä* 2011 s. 52-61.

¹²⁹ *Similä* 1997 s. 80.

¹³⁰ *Kallio* 2001 s. 176-177.

¹³¹ Ks. *Suvantola – Similä* 2011 s. 47. Ks. myös *Kokko* 2008 s. 317, jossa todetaan, että julistuksenomaisuus ei tee säännöstä merkityksettömäksi.

¹³² *Kuusiniemi* 1998 s. 46.

¹³³ Ks. *Kokko* 2008 s. 310 ja *Kuusiniemi* 1998 s. 57-72, 116.

Suomen perustuslain 20.2 §:ssä sanotaan, että ”on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Tavoitteena on ollut lisätä kansalaisten ja kansalaisryhmien mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹³⁴ Ympäristöperusoikeussäännös antaa jokaiselle lisäksi oikeuden toteuttaa pykälän ensimmäisen momentin luonnon monimuotoisuuden suojaamisvelvollisuutta esimerkiksi valitusoikeuden kautta. Mitä merkittävämpiä tapahtuvasta toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset luonnolle ovat, sitä tärkeämpiä vaikutusmahdollisuudet *Kokon* mukaan ovat.¹³⁵ Vaikutusmahdollisuuksia luontoa koskeviin asioihin on parannettu laajentamalla luonnonsuojelulain valitusoikeutta.¹³⁶ Ympäristöperusoikeus onkin hallituksen esityksen mukaan vaikuttanut luonnonsuojelulain uudistuksessa laajennettuun valitusoikeuteen.¹³⁷ On oletettava pykälän vaikuttaneen myös uuden kaivoslain laajennettuun valitusoikeuteen, koska siinä on lisätty alkuperäisen kansalaisryhmien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen tavoitteen¹³⁸ mukaisesti valitusoikeus luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöille.¹³⁹

Suvantola ja *Similä* toteavat, että ympäristöperusoikeussäännöstä on luonnehdittu julistukselliseksi¹⁴⁰ ja lähinnä moraaliseksi sitoumukseksi, mutta he ovat sillä kannalla, että LSL 5 § suotuisasta suojelutasosta antaa sisältöä tälle perustuslailliselle sitoumukselle.¹⁴¹ Heidän käsityksensä mukaan se ohjaa luonnonsuojelulain säännösten soveltamista. Hallituksen esityksessä ympäristön säilymistä elinkelpoisena pidetään edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle.¹⁴² Joka tapauksessa kyseinen säännös toimii turvaavana tekijänä tulevaisuuden lainsäädännön muutospainissa, koska ympäristöperusoikeuden kanssa olennaisesti ristiriitaista lainsäädäntöä ei saa soveltaa. Myös *Kumpula* päätyy perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja oikeuskirjallisuuden

¹³⁴ Kuusiniemi 1998 s. 52.

¹³⁵ Kokko 2003 s. 187.

¹³⁶ Ks. jäljempänä kappale 3.5.

¹³⁷ Ks. HE 79/1996, jossa katsotaan, että perustuslain 20 § tarkoittaa ”perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan”.

¹³⁸ Kuusiniemi 1998 s. 68-70.

¹³⁹ Ks. Tarkemmin Kumpula 2006 s. 1-25.

¹⁴⁰ HE 309/1993.

¹⁴¹ Suvantola – Similä 2011 s. 48. He tulkitsevat hallituksen esitystä HE 309/1993 . *Kuusiniemi* havaitsee hallituksen esityksessä kutsutun tätä jopa perustuslailliseksi velvollisuudeksi. Kuusiniemi 1998 s. 17.

¹⁴² HE 309/1993.

perusteella siihen lopputulokseen, että kyseessä on velvoittava säännös.¹⁴³ *Kokon* tutkimuksen mukaan ympäristöperusoikeutta ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin suoraan sovellettu, mutta sitä on käytetty päätöksen perusteluna ja sillä on ollut vaikutusta lainkäyttöön tulkintavaikutuksen kautta.¹⁴⁴ Ympäristöperusoikeus on siis korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöihin, luonnonsuojelulain tekstiin ja kaivoslain valmisteluun¹⁴⁵ vaikuttaneena selkeästi konkreettinen vaikutusta omaava säännös, eikä pelkästään ”hyvän tahdon julistus”. Tämän tutkimuksen kannalta ympäristöperusoikeuden merkitys ulottunee siihen, miten EU-oikeutta on tulkittu ja siirretty kansalliseen järjestelmäämme luonnonsuojelulakia uudistettaessa.

2.5 Kaivoslain sääntely luonnonarvojen turvaamisessa

2.5.1 Vanha kaivoslaki luonnonsuojelun kannalta

Vanha kaivoslaki on vieläkin ajankohtainen johtuen siitä seikasta, että ennen 1.7.2011 vireillepannut asiat käsitellään vanhan kaivoslain mukaisesti. Kaivoslain uudistus ei ollut varsinkaan luonnonsuojelun näkökulmasta merkittävästi asiantiloja muuttava. Uusi kaivoslaki on pelkkien pykälien määrän valossa paljon pidempi kuin vanha, joka johtuu sääntelyn yksityiskohtaistumisesta ja säänneltävien asioiden lakiin lisäämisestä (esimerkiksi uuden kaivoslain 9 §:n mukainen etsintälupa).

Vanhan kaivoslain merkittävin pykälä luonnonsuojelun kannalta näennäisestä koruttomuudestaan huolimatta on vanhan kaivoslain 71 §, joka viittaa luonnonsuojelulakiin. Pykälän mukaan on otettava huomioon luonnonsuojelulaissa mainitut kansainväliset sopimukset, toimenpiderajoitukset luonnonsuojelualueella ja mahdollisuus asettaa toimenpidekielto. Vanhan kaivoslain 71 § viittaa myös luonnonsuojelulailla suojeltuihin kasvi- ja eläinlajeihin sekä luontodirektiivin liitteessä IV määriteltuihin suojeltuihin lajeihin.

¹⁴³ Kumpula 2006 s. 3.

¹⁴⁴ Kokko 2008 s. 340-341.

¹⁴⁵ Kumpula 2006 s. 1.

Vanhan kaivoslain 71 §:ään on viitattu KHO:n ratkaisussa 26.1.2009 T 175, jossa todettiin, että kyseisen pykälän mukaan luonnonsuojelulainsäädäntö on otettava huomioon ja että luonnonsuojelulainsäädännön vastainen hanke vaatii alueellisen ELY-keskuksen luvan. *Suvantola* ja *Similä* havaitsivat, että KHO käytti hakusanana tapaukselle muun muassa "edellytyssuhdetta".¹⁴⁶ Edellytyssuhde on hyvä sana kuvaamaan vanhan kaivoslain 71 §:n (nykyisen kaivoslain 3 §:n) vaatimaa luonnonsuojelulainsäädännön mukaisuutta. Lienee järkevää, että luonnonsuojelulain mukaisuus ratkaistaan samalla, eikä erillisellä päätöksellä jouduta perumaan jo aiemmin annettua lupaa. Toisaalta on havaittava, että muun lain perusteella annettu lupa ei korvaa luonnonsuojelulaista tarvittavaa poikkeusta.¹⁴⁷ Ratkaisun KHO 2008:10 perusteluista selviää, että jokainen valtausalue on tutkittava erikseen luonnonsuojelulain vastaisuuden varalta. Tapauksessa todettiin, että vaikka kerralla voidaankin hakea useampia valtauksia, on jokainen valtausalue silti oma erillinen yksikkönsä vanhan kaivoslain 71 §:n mukaisen luonnonsuojelulain säännösten vastaisuuden harkinnassa. Todennäköisesti sama tulkinta on pätevä uuden kaivoslain 3 §:n kohdalla.

Uudistustarpeina vanhalle kaivoslaille esitettiin oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi uraanikaivosten sääntelyn tarkentamista¹⁴⁸, joka uudessa kaivoslaissa ainakin osittain on toteutunutkin malminetsintäluvan tarpeena aina, kun etsitään uraania ja 43 §:n uraanikaivoksen perustamista koskevana pykälänä. *Hollo* esitti valtaustoiminnan sääntelyn ja kaivosvastuun selkeyttämistä.¹⁴⁹ Myös vanhan kaivoslain yleinen vanhentuminen¹⁵⁰ (alkuperäinen säädös vuodelta 1965) ja kuulemisen parantaminen¹⁵¹ olivat syitä uuden kaivoslain tarpeelle.

2.5.2 Uuden kaivoslain tehokkaampi turva luonnonarvoille

Uusi kaivoslaki tuli voimaan 1.7.2011. Uuden lain mukaan toimitaan hankkeissa, jotka on pantu vireille sen voimaan tulon jälkeen. Uuden kaivoslain hallituksen esityksessä on

¹⁴⁶ Suvantola – Similä 2011 s. 202.

¹⁴⁷ Hollo 2001 s. 271.

¹⁴⁸ Kuurne 2007 s. 50.

¹⁴⁹ Hollo 2007 s. 5-7.

¹⁵⁰ Ks. Herler 2002 s. 392. Arvot ja perusoikeudet ovat *Herlerin* mukaan muuttuneet vanhan kaivoslain säätämisaikasta.

¹⁵¹ Myllykangas 2007 s. 197.

monissa kohdin mainittu tavoitteena kestävän kehityksen periaatteiden mukaisuus ja luonnonvarojen säästävä (kestävä) käyttö.¹⁵² Toisaalta uuden kaivoslain tavoitteena on myös kaivostoiminnan ja sen edellyttämän malminetsinnän edistäminen.¹⁵³ Käyn tässä kappaleessa lyhyesti läpi, mitä eroavaisuuksia uusi kaivoslaki tuo luonnonsuojelun kannalta kaivostoimintaan verrattuna vanhan kaivoslain mukaiseen toimintaan.

Uuden kaivoslain 3 §:ssä sanotaan, että luonnonsuojelulaki tulee ottaa huomioon lupatai muuta asiaa ratkaistaessa. Vanhan kaivoslain 71 §:n viittaussäännös on uudessa kaivoslaissa siirretty 3 §:ään muiden viittaussäännösten kanssa. Sanamuoto on pysynyt lähes samana ja oletettavasti pykälän tarkoitus ei ole lainmuutoksen vuoksi muuttunut. Uuden kaivoslain hallituksen esityksessä esitetään hyvä huomio: "kaivoslain viittaussäännöksen nojalla luonnonsuojelulain velvoitteet koskevat paitsi viranomaisia myös valtaajaa ja kaivostoiminnan harjoittajaa".¹⁵⁴ Pykälän ei siis voi katsoa velvoittavan vain viranomaisia, vaan myös kaivostoimijan on omalta puoleltaan otettava huomioon luonnonsuojelulain säännökset.

Uuden kaivoslain 9 §:ssä säädetään malminetsintäluvasta, joka tarvitaan jos malminetsintätoiminnasta voi seurata luonnonsuojeluarvojen heikentymistä. Lupa vaadittaneen luonnonsuojeluarvojen kohdalla ainakin luonnonsuojelualueilla (joissa lupa tosin vaadittaisiin useimmiten myös LSL 15 §:n mukaisesti) ja mahdollisesti niiden läheisyydessäkin. Luonnonsuojeluarvot voivat todennäköisesti heikentyä myös uhanalaisten lajien esiintymispaikoilla ja suojeltujen luontotyyppien sijaintipaikoilla, vaikka malminetsintä ei olekaan kovin suuria luontovaikutuksia aiheuttavaa toimintaa.¹⁵⁵ Tästä erotettuna valtauksen aikaina tehtävät tutkimukset voivat puolestaan aiheuttaa jonkinasteisia vaikutuksia luonnonarvoille.¹⁵⁶ Malminetsinnän päätyttyä on malminetsintäpaikka saatettava uuden kaivoslain 15 §:n mukaan "mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan", eli laissa on säädetty kaivostoimijalle ennallistamisvelvoite jo malminetsintävaiheessa. Kaivostoimintaa lopetettaessakin kaivostoimijalle on asetettu laajennettu kunnostamisvelvoite verrattuna vanhan lain vastaavaan uuden kaivoslain 143

¹⁵² HE 273/2009 s. 65.

¹⁵³ HE 273/2009 s. 61.

¹⁵⁴ HE 273/2009 s. 14.

¹⁵⁵ Salminen ym. 1999 s. 18. Vrt. Natura-selvitys 2008 s. 4 mainittujen telaketjulaitteistojen käyttö.

¹⁵⁶ Salminen ym. 1999 s. 19.

§:ssä. Kaivosalueella olevat rakennelmat ja kaivoskivennäiset on poistettava alueelta 144 §:n mukaisesti kaivostoiminnan lopettamisen jälkeen.

Uuden kaivoslain 11 §:ssä säädetään seurauksista, joita malminetsinnässä ei saa aiheutua. Pykälässä on mainittu merkittävät muutokset luonnonolosuhteissa, joilla tarkoitettaneen esimerkiksi rauhoitettujen eläinten oleskelupaikkoja.¹⁵⁷ Pykälässä mainitaan lisäksi harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaisen vahingoittamisen kieltö. Tällainen luonnonesiintymä voi todennäköisesti olla esimerkiksi suojeltava luontotyyppi. Uudessa kaivoslaissa on tällä tavoin hyvin otettu huomioon luonnon haavoittuvaisuus jopa pienemmissä toimenpiteissä, kuten malminetsinnässä.

Valitusoikeuden haltijat on lueteltu uuden kaivoslain valitusoikeutta käsittelevässä 165 §:ssä. Valitusoikeus malminetsintäluvasta, kaivosluvasta ja kullanhuuhdontaluvasta on pykälässä annettu muun muassa ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöille. Valitusoikeutta näihin järjestöihin laajentamalla turvataan kaivosalueiden ja kaivosten lähialueiden luonnonarvoja. Luonnonsuojelujärjestöt voivat toteuttaa jälkikäteistä luonnonarvojen suojaa sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisten tekemässä päätöksenteossa jokin päätökseen vaikuttava seikka ei ole saanut riittävää painoarvoa tai on jäänyt ottamatta huomioon. Lappilaisesta näkökulmasta myös saamelaisten ottaminen huomioon saattanee vaikuttaa kulttuuri- ja luonnonarvojen kannalta aroissa paikoissa sijaitsevien kaivos Hankkeiden synnyttämien valitusten määrään ja täten luonnonarvojen suojaan.

Muita uuden kaivoslain uudistuksia ovat yksityiskohtainen kaivosturvallisuuden sääntely, uraanikaivoksia koskeva sääntely, kullanhuuhdonnan erottaminen omaksi kappaleekseen, korvauksien ja maksujen uudistaminen, saamelaisten ottaminen huomioon alkuperäiskansana sekä muita pienempiä uudistuksia, jotka eivät ole niin olennaisia tämän tutkimuksen kannalta, eikä niitä tässä yhteydessä käydä sen tarkemmin lävitse.

¹⁵⁷ Borenius & Kempainen 2011 s. 4.

Uutta kaivosasetusta ei ollut vielä tämän tekstin kirjoitusajankohtana saatavilla, mutta asetuksella ei juuri muuteta nykyistä oikeustilannetta Natura 2000 -alueella tapahtuvan kaivostoiminnan kannalta ainakaan 7.9.2011 päivätyn luonnoksen perusteella. Asetuksessa lähinnä lisätään kaivosyhtiöiden kommunikaatiovelvollisuutta viranomaisten kanssa toiminnan eri vaiheissa ja määrätään erilaisista maksuista.¹⁵⁸

3 Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen turvaamismekanismit

3.1 Natura-arviointi

3.1.1 Natura-arvionnin tarveharkinta

LSL 65 §:n 1 momentissa säädetään Natura-arviointivelvollisuus hankkeille, jotka "todennäköisesti merkittävästi heikentävät" niitä luonnonarvoja, joiden perusteella alue on liitetty Natura 2000 -verkostoon. Arviointi on ollut tarkoitus ulottaa kaikenlaiseen konkreettiseen maankäyttöön, jolla voi olla vaikutusta Natura 2000 -alueisiin.¹⁵⁹ Hanke voi sijaita Natura 2000 -alueella tai sen ulkopuolella, merkityksellistä on vaikutusten kohdistuminen Natura 2000 -alueen suojeluperusteina oleviin luonnonarvoihin.¹⁶⁰ Natura-arvioinnin toteuttamisesta ja kustannuksista vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeen toteuttaja.¹⁶¹ Turva Natura 2000 -alueille alkaa jo siitä hetkestä, kun aluetta on ehdotettu Natura 2000 -verkostoon.¹⁶² Havaittava on, että LSL 67 §:n mukaan jo neuvottelemisesta alueen sisällyttämisestä Natura 2000 -verkostoon seuraa Natura-arviointivelvollisuus. Jos neuvottelut päättyvät siihen, ettei aluetta hyväksytä Natura 2000 -verkostoon, ei arviointivelvoitetta LSL 67.2 §:n mukaan enää ole. Natura-arvioinnin tekeminen kaivoshankkeesta tulisi tehdä sitten, kun kaivoshankkeessa ollaan

¹⁵⁸ Borenius & Kemppinen 2011 s. 5.

¹⁵⁹ Kuusiniemi 2000 s. 17.

¹⁶⁰ Suvantola – Similä 2011 s. 219 ja Kuusiniemi 2000 s. 15, 20-21.

¹⁶¹ Kokko 2003 s. 179.

¹⁶² Tästä ovat poikkeuksena linnustonsuojelualueet, jotka kuuluvat Natura 2000 -verkostoon vasta siitä lukien, kun Suomi on ilmoittanut asiasta komissiolle. Ks. HE 79/1996.

niin pitkällä, että kaivospiirin hakeminen alkaa olla ajankohtaista.¹⁶³ Toisaalta jo aikaisessa vaiheessa kaivoshankkeessa kannattanee arvioida, onko kaivoshanke ylipäättään toteutettavissa sen sijainnin ja Natura 2000 -alueelle sijoittuvien vaikutusten vuoksi. Arviointi suoritetaan niiden luontotyyppien ja lajien elinympäristön kannalta, joiden vuoksi alue on otettu Natura 2000 -verkostoon.¹⁶⁴

LSL 65.1 §:n antama turva Natura 2000 -alueille Natura-arviointivelvollisuuden suorittamisvelvollisuuden muodossa on varsin laaja, koska hankkeilta vaaditaan vain todennäköistä heikentämistä. Heikennyksen on oltava sellainen, että se on mahdollista ennakoida, mutta varmuutta heikennyksestä ei tarvita arvioimisvelvollisuuden syntymiseksi.¹⁶⁵ Arviointia ei kansallisen lainsäädännön tulkinnan mukaan kuitenkaan tarvitse tehdä epätodennäköisten heikennysten tapauksessa ”varmuuden vuoksi” toiminnanharjoittajalle aiheutuvien kustannusten ja viivästyksen vuoksi.¹⁶⁶ Todennäköisyyden arviointi on *Suvantolan* ja *Similän* mukaan ”tasapainon hakemista varovaisuusperiaatteen ja ylivarovaisuuden välillä”.¹⁶⁷

”Merkittävän heikentämisen” -käsite jää luonnonsuojelulakia luettaessa hiukan epäselväksi, eikä sitä käsitellä lain esitöissä.¹⁶⁸ *Kuusiniemi* määrittelee käsitteen: ”Kielellisesti enemmän kuin merkityksellinen tai vähäinen, mutta vähemmän kuin huomattava.”¹⁶⁹ Käytännössä merkittävän heikentämisen käsite on tulkittu hyvin laajaksi, eikä välttämättä sen yleiskielisenä tarkoituksena.¹⁷⁰ Vaikutusten laajuus vaikuttaa merkittävyysharkintaan, mutta myös suojeluarvon tärkeys Natura 2000 -alueen suojelun kannalta on otettava huomioon.¹⁷¹ Heikentymisen laatu on vähintäänkin yhtä tärkeä harkintaan vaikuttava seikka kuin heikentymisen määrä.¹⁷² Euroopan komission mukaan ”significant effect” on arvioitava objektiivisesti ja se saattaa vaihdella Natura

¹⁶³ Salminen ym. 1999 s. 37.

¹⁶⁴ Euroopan komissio 2011 s. 37.

¹⁶⁵ Suvantola – Similä 2011 s. 227.

¹⁶⁶ Kuusiniemi 2000 s. 20. Vrt. kuitenkin KHO 2008:72 ja jäljempänä esitettävä komission kanta.

¹⁶⁷ Suvantola – Similä 2011 s. 227.

¹⁶⁸ Ks. esim KHO 8.3.2002 T 495.

¹⁶⁹ Kuusiniemi 2000 s. 19.

¹⁷⁰ Ks. KHO 2008:72. KHO:n tulkinta merkittävä-käsitteestä oli ”ei ollut ennalta arvioiden objektiivisesti pois suljettua”. Vrt. Kuusiniemi 2000 s. 19. *Kuusiniemen* käsitys oli vuonna 2000 (perustellusti lain sanamuodon huomioon ottaen), etteivät epätodennäköiset, mutta mahdolliset vaikutukset luo Natura-arviointivelvollisuutta.

¹⁷¹ Kuusiniemi 2000 s. 33.

¹⁷² Kuusiniemi 2000 s. 34.

2000 -alueen koon ja suojeluarvojen mukaan.¹⁷³ Vaikka luonnonsuojelulain antama suoja Natura 2000 -verkostolle on varsin laaja, voidaan argumentoida, että luontodirektiivin antama turva Natura 2000 -alueiden luonnonarvoille on vielä laajempi.

LSL 65 §:n muotoilu ("todennäköisesti merkittävästi heikentävät") on hyvin erilainen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan "saattavat vaikuttaa merkittävästi". Pelkältä kielelliseltä kannalta luontodirektiivin määritelmä kuulostaa paljon enemmän hankkeita arviointivelvollisuuden piiriin ulottavalta kuin LSL 65 §:n määritelmä.¹⁷⁴ Ruotsin ja englanninkielisissä luontodirektiivin käännöksissä kohtaa ollaan luonnehdittu: "kan påverka området på ett betydande sätt" (voi vaikuttaa merkittävällä tavalla) ja "likely to have a significant effect" (luultavasti vaikuttaa merkittävästi). Molemmat käännökset lienevät LSL 65 §:n "todennäköisesti merkittävä heikentäminen" -määritelmää kevyempiä.¹⁷⁵ Direktiivin tarkoituksena on kuitenkin komission mukaan ollut (kielestä riippumatta) saattaa Natura-arvioinnin piiriin kaikki hankkeet, jotka aiheuttavat edes epäilyksen merkittävien vaikutusten synnystä.¹⁷⁶

KHO:n määritelmä kriteeristä on: "ei ollut ennalta arvioiden objektiivisesti pois suljettua".¹⁷⁷ Samaa mieltä on myös EYTI tuomiossaan C-127/02, jossa todettiin, että hankkeen toimenpiteet on arvioitava, jos "ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi".¹⁷⁸ KHO:n ja EYTI:n kannat ovat lähempänä luontodirektiivin "saattaa vaikuttaa" -käsitettä kuin LSL 65 §:ää. *Suvantolan ja Similän* mukaan Suomessa noudatetaan luontodirektiiviä oikein, vaikka luonnonsuojelulaissa

¹⁷³ Euroopan komissio 2000 s. 33. Havaittava on sanamuodon ero verrattuna luonnonsuojelulakiin; "likely to have a significant effect", jolloin arviointi voi olla EU-tasolla Suomen sisäisestä arvioinnista eroavaa.

¹⁷⁴ Vrt. LSL 65 §:sta Kuusiniemi 2000 s. 19 ja luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta Euroopan komissio 2011 s. 53.

¹⁷⁵ Ks. Euroopan komissio 2000 s. 33-34. "Likely" tarkoittaa "likelihood of significant effects" eli merkittävien vaikutusten mahdollisuutta. Tätä käsitystä vahvistaa Euroopan komissio 2011 s. 53, jossa todetaan, että: "If there is any doubt, then an Appropriate Assessment will need to be undertaken". Pienikin mahdollisuus riittää siis komission mielestä, ei todennäköisyys. Sama kanta on myös tapauksessa EYTI C-127/02. Vrt. *Kuusiniemen* aiempaan, LSL 65 §:n perustuvaan, arvioon siitä, että todennäköisyys edellytyksenä tarkoittaa sitä, että: "Pelkkä mahdollisuus tai kaukainen riski ei synnytä arviointivelvollisuutta". Tätä voitaneen tulkita siten, että todennäköinen on selkeästi liian vahva kielellinen ilmaus, joka ei vastaa luontodirektiivin, EYTI:n tai KHO:n käsitystä arviointivelvollisuuden kynnyksestä.

¹⁷⁶ Euroopan komissio 2000 s. 33-34.

¹⁷⁷ Ks. KHO 2008:72, joka vastaa myös komission käsitystä. Ks. Euroopan komissio 2011 s. 49.

¹⁷⁸ Ks. myös Kallio 2006 s. 30: "Arviointi on suoritettava aina, kun suunnitelma tai hanke saattaa vaikuttaa kielteisesti alueen suojelutavoitteisiin".

muotoilu olisikin direktiivistä poikkeava.¹⁷⁹ Käsite-ero on ongelmallisen suuri siitä huolimatta, että ero poistuu asiaa käsittelevän viranomaisen oikealla soveltamistavalla.¹⁸⁰ Lainsäädännön läpinäkyvyyttä ei ainakaan paranna eri termien käyttö käytännön ratkaisutoiminnassa ja luonnonsuojelulaissa. ”Todennäköisesti merkittävä heikentyminen” -käsitettä olisi voitu avata hallituksen esityksessä.¹⁸¹ Eri käsitteen valinta lakitekstiin olisi ollut paikallaan, varsinkin KHO:n, EYTI:n ja komission kannat huomioon ottaen. Myös ennalta varautumisen periaatetta toteutettaisiin paremmin direktiivin suojelutavoitteiden mukaisella termivalinnalla.¹⁸² Nykytietojen valossa KHO:n aiemmin mainittu määritelmä voisi sopia lakiin parhaiten, koska se vastaa komission ja EYTI:n käsityksiä.

Luonnonsuojelulain tuomaa turvaa Natura 2000 -alueille lisää LSL 65 §:n lause: ”Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia”. Tämä on merkittävää varsinkin kaivoshankkeiden kannalta, sillä niiden vaikutukset voivat ulottua kaivospiirialueen ulkopuolelle esimerkiksi pölyämisen ja kuivatusvaikutusten kautta.¹⁸³ LSL 65 §:stä on havaittava se, että se ei välttämättä turvaa sellaisia hankkeita, jotka eivät vaadi lupapäätöstä tai ilmoitusta viranomaiselle.¹⁸⁴ Kaivoshankkeiden tapauksessa tämä ei luonnollisesti ole ongelma, varsinkin kun nykyisin myös malminetsintä vaatii malminetsintäluvan. Lupaviranomainen valvoo LSL 65 §:n noudattamista.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa sanotaan Natura-arviointivelvollisuudesta, että kaikki hankkeet, jotka saattavat vaikuttaa Natura 2000 -verkostoon sisältyviin alueisiin tulee arvioida asianmukaisesti. Luontodirektiivin sanamuoto eroaa Suomen luonnonsuojelulain sanamuodosta kohdassa ”saattavat vaikuttaa”, mutta ”asianmukaisen arvioinnin” käsite on sama kuin luonnonsuojelulaissa. Euroopan komission mukaan arviointi on suoritettava, jos merkittäviä vaikutuksia Natura 2000 -alueelle ei voida sulkea pois.¹⁸⁵ Komission käsityksen mukaan arviointivelvollisuus syntyy aina, jos on

¹⁷⁹ Suvantola – Similä 2011 s. 85.

¹⁸⁰ Esim. Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 39 kerrotaan, että momentin muotoilu ei ole onnistunut ja että lainkohdan muotoilu olisi syytä tarkistaa.

¹⁸¹ Esimerkiksi samoin kuin Euroopan komissio 2000 s. 33.

¹⁸² Kallio 2006 s. 31.

¹⁸³ Ks. tarkemmin Salminen ym. 1999 s. 18-21.

¹⁸⁴ Ks. tarkemmin Kokko 2003 s. 204 ja Kuusiniemi 1998 s. 64.

¹⁸⁵ Euroopan komissio 2011 s. 45.

mitään epäilystä siitä, että merkittävä vaikutus voi syntyä.¹⁸⁶ Arviointi on direktiivin mukaan kohdistettava erityisesti alueen suojelutavoitteisiin kohdistuviin vaikutuksiin.¹⁸⁷ LSL 65 §:n mukaan arviointi tulee kohdistaa niihin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat luonnonarvoihin, joiden vuoksi alue on valittu Natura 2000 -verkostoon. Arvioinnin kohde on melko yhtenevä luontodirektiivissä ja luonnonsuojelulaissa erilaisista sanamuodoista huolimatta.

Tapauksessa, jossa Natura-arviointivelvollisuutta joudutaan harkitsemaan, mutta jossa todetaan, ettei arviointivelvollisuutta ole, tehdään vain Natura-arvioinnin tarveharkinta. Natura-arvioinnin tarveharkinnaksi käynee riittäväksi katsottava selvitys alueen luonnonarvoista ja harkinta siitä, vaikuttaako hanke todennäköisesti merkittävästi heikentävästi alueen luonnonarvoihin. Luonnonsuojelulain hallituksen esitys esittää kaikille Natura-arvioinneille asianmukaisella tavalla suorittamisen vaatimuksen, mutta toisaalta sen mukaan menettely voi olla kevyempi kuin ympäristövaikutusten arviointimenettely.¹⁸⁸

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeessa pohdittiin Natura-arviointia ja sen tarvetta. Aluksi on pantava merkille, että vaihtoehdon VE0+ Natura 2000 -aluetta heikentävät vaikutukset on jo hyväksytty 2009 annetulla ympäristöluvalla. Koska VE1 ei aiheuta juuri enempää heikentäviä vaikutuksia, eikä se laajennu Natura 2000 -alueelle, on hyvin todennäköistä, että vaihtoehto VE1 tullaan hyväksymään luontovaikutusten osalta¹⁸⁹ (ympäristönsuojelullisia näkökohtia ei tässä esityksessä arvioida). Suoraan VE1 vaihtoehtoa ei kuitenkaan tulisi hyväksyä, vaan on mietittävä vähäisenkin lisäyksen vaikutuksia luonnonarvoihin ja sitä, missä pisteessä luonnon kestävyys loppuu. Havaittava on ainakin kasvavat läjitysalueet ja niiden vaikutukset muun muassa alueen maisemakuvaan ja uhanalaisiin kasvilajeihin. Toiminnan lisääminen tarkoittaisi myös liikenteen, kuivatusvaikutusten ja melun lisääntymistä, vaikka toiminta ei sijainnillisesti laajenisikaan. Jopa tällainen vähäinen toiminnan lisääminen jo olemassa olevassa kaivoshankkeessa aiheuttaa arviointitarpeen.

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen tapauksessa Natura-arviointivelvollisuus laukesi hankealueen välittömässä läheisyydessä sijaitsevan Koitelaisen Natura 2000 -alueen osalta vaihtoehdoissa VE1 ja VE2, mutta Natura-arvioinnin tarveharkinta koettiin riittäväksi 10

¹⁸⁶ Euroopan komissio 2011 s. 49.

¹⁸⁷ Ks. Euroopan komissio 2011 s. 37.

¹⁸⁸ HE 79/1996.

¹⁸⁹ Kaikkia tarvittavia uhanalaiseen kasvistoon liittyviä selvityksiä ei olla vielä toimitettu Lapin ELY-keskukselle, joten päätöstä hyväksyttävyydestä ei olla tehty. Ks. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 17.

kilometrin päässä sijaitsevan Pomokairan Natura 2000 -alueen osalta.¹⁹⁰ Arviointi siitä, millaisia vaikutuksia Pomokairan Natura 2000 -alueelle ilmenee, kertoo että pelkän etäisyyden vuoksi ei kannata ainakaan suoraan hylätä ajatusta merkittävistä vaikutuksista niinkin kaukana kuin 10 kilometrin päässä. Näin suurella etäisyydellä tulee ehkä kysymykseen ainoastaan Natura 2000 -alueen suojeluperusteena olevan lajiston häiriintyminen lisääntyneen liikenteen vaikutuksesta hankkeen hylkäämisperusteena.¹⁹¹ Natura-arvioinnissa esitettyjen tietojen perusteella (mittava etäisyys hankealueen ja Natura 2000 -alueen välillä ja vähäisesti lisääntynyt liikenne ainoana vaikutuksena) pelkän Natura-arvioinnin tarveharkinnan suorittaminen lienee oikea ratkaisu.¹⁹²

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen tapauksessa Natura-arvioinnin tarveharkinta oli riittävä 10 kilometrin etäisyydellä sijaitsevan Natura 2000 -alueen osalta. Kittilän kaivoksen laajennushankkeen tapauksessa 2,2 kilometrin etäisyydellä sijaitseva Natura 2000 -alue ei aiheuttanut Natura-arviointivelvoitetta, vaan tarveharkinta oli riittävä menettely.¹⁹³ Etäisyys Natura 2000 -kohteesta ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, vaan Natura 2000 -alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin kohdistuvat vaikutukset. Tapauksessa KHO 2005:42 Natura-arviointi oli suoritettava, eikä tarveharkinta ollut riittävä menettely, kun valtausalue sijaitsi Natura 2000 -alueen välittömässä läheisyydessä vesialueella. Kyseisessä päätöksessä sovellettiin ennalta varautumisen periaatetta ja sen lisäksi laajennettiin ”todennäköisesti merkittävän heikentämisen” -käsitettä tasolle, jossa ”saattaa vaikuttaa” -ilmaus kuvaa parhaiten Natura-arviointivelvollisuuden syntymistä. Tapauksessa KHO 2006:101 usean kilometrin päässä olevan voimalaitoksen aiheuttamien päästöjen vaikutus Natura 2000 -alueeseen oli arvioitava voimalaitoksen toiminnan tehostumisesta aiheutuneen kuormituslisän vuoksi. Kuormituslisäyksen todettiin kuitenkin Natura 2000 -alueella olevan niin vähäinen, että merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen Natura 2000 -alueella oli ennalta varautumisen periaatteen huomioon ottaenkin poissuljettua. EYTI on ottanut tapauksessa C-304/05 kantaa arviointikynnykseen. Sen mukaan 2,5 ha kokoisen laskettelurinteen avaamisesta 59 809 ha:n suuruisella lintudirektiivin mukaisella erityisellä suojelualueella ei voinut jättää suorittamatta Natura-arviointia.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Ks. Kevitsan Natura-arviointi 2011 kokonaisuudessaan.

¹⁹¹ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 46.

¹⁹² Samaa mieltä on myös Lapin ELY-keskus lausunnossaan 2011 s. 35. ja Natura-lausunnossaan 2011 s. 20.

¹⁹³ Kittilän YVA 2009 s. 78.

¹⁹⁴ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 14.

Näiden esimerkkien valossa pelkkään Natura-arvioinnin tarveharkintaankin päätyminen vaatii melko laajan selvittämisvelvoitteen täyttämisen.¹⁹⁵

Viranomaisen on ryhdyttävä toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin hankkeen keskeyttämiseksi LSL 65.3 §:n mukaisesti, jos viranomainen saa ilmoituksen Natura 2000 -alueen luonnonarvoihin todennäköisesti merkittävästi vaikuttavasta ilmoitusvelvollisesta hankkeesta. Viranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin hankkeen keskeyttämiseksi siihen asti, kunnes LSL 65.1 §:n mukainen arviointi on suoritettu. Viranomaisen on tarkastettava kaikki Natura 2000 -alueisiin kohdistuvat ilmoitukset arvioinnin tarpeen kannalta.¹⁹⁶ Tällaisia ilmoitusvelvollisuuden sisältäviä toimintoja voivat olla esimerkiksi uuden kaivoslain 12 §:n malminetsintäalueen maastotyöt ja rakentaminen. Viranomaisen on ilmoitettava hankkeesta alueelliselle ELY-keskukselle, että ELY-keskus voi tarvittaessa asettaa alueelle LSL 55 §:n mukaisen väliaikaisen toimenpidekiellon.¹⁹⁷ LSL 55 §:n toimenpidekieltoa voidaan käyttää riippumatta siitä, kuuluuko sillä estettävän toiminnan sijaintialue suojeluohjelmaan.¹⁹⁸ Toimenpidekiellon käyttämisessä ongelmallista on se, että haitallisten vaikutusten tapahtumisesta ei ole varmuutta.¹⁹⁹ Toisaalta toimenpidekielto varmistaa Natura-arvioinnin suorittamisen ja tapauksen EYTI C-127/02 mukaan arvioinnin voi jättää suorittamatta vain kun mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä ei ole. LSL 65 §:n arviointivelvollisuus ei ulotu sellaisiin hankkeisiin, jotka todennäköisesti merkittävästi heikentävät Natura 2000 -alueen luonnonarvoja, mutta eivät edellytä viranomaispäätöstä tai ilmoitusta viranomaiselle.²⁰⁰ Tällaisiin hankkeisiin puuttuminen edellyttäisi luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskiellon implementointia.²⁰¹

¹⁹⁵ Ks. Wallgren 2005 s. 9.

¹⁹⁶ Kokko 2003 s. 204.

¹⁹⁷ HE 79/1996.

¹⁹⁸ Ks. KHO 18.5.2010 T 1158.

¹⁹⁹ Suvantola – Similä 2011 s. 321.

²⁰⁰ Kuusiniemi 2000 s. 28-29 ja Suvantola – Similä 2011 s. 322.

²⁰¹ Ks. jäljempänä kappale 3.2.2.

3.1.2 Varsinainen Natura-arviointi

Arvioinnin tavoitteena on kerätä riittävästi tietoa hankkeen vaikutuksista Natura 2000 -alueella, että päätös hankkeen hyväksyttävyydestä voidaan tehdä.²⁰² Natura-arvioinnissa on esitettävä ainakin vaikutusten kohteena olevat Natura 2000 -alueet, alueen mahdollinen (tiedossa oleva) uhanalainen lajisto ja suojeltavat luontotyypit. Näiden lisäksi tulee tietenkin myös arvioida vaikutukset Natura 2000 -alueen suojelun perusteina oleville luontotyypeille. Huomioon arvioinnissa otetaan ainoastaan ne lajit ja luontotyypit, jotka on ilmoitettu kyseessä olevan alueen Natura 2000 -verkostoon ottamisen valintaperusteiksi tietolomakkeessa.²⁰³ Natura-arvioinnissa tulee listata lieventäviä toimenpiteitä, joilla hankkeen haitallisia vaikutuksia pyritään minimoimaan. Lieventävät toimenpiteet ovat sellaisia teknisten ratkaisujen vaihtoehtoja, jotka valitsemalla aiheutetaan mahdollisimman vähän vahinkoa Natura 2000 -alueen luonnonarvoille.²⁰⁴

Kevitsan kaivoksen Natura-arvioinnissa ei ole esitetty lieventäviä toimenpiteitä muille vaikutuksille kuin pölyämislle.²⁰⁵ Lupavaiheessa tulisi ELY-keskuksen lausunnon mukaan tarkastella myös muiden vaikutustyyppien (kuivatusvaikutus, päästöt ilmaan, meluvaikutukset) osalta mahdollisuudet lieventää Natura-alueelle aiheutuvia vaikutuksia.²⁰⁶ Lieventävät toimet koetaan edellytyksenä sille, että Natura-arviointivelvollisuus voidaan katsoa täytetyksi.²⁰⁷ Natura-arvioinnissa käsitellään lieventävien toimenpiteiden yhteydessä virheellisesti myös korvaavia toimenpiteitä, jotka tulisi erottaa hankkeeseen liittyvistä ja sen aikaisista lieventävistä toimenpiteistä.²⁰⁸ Lieventävät toimet voivat olla lisäksi välttämättömiä tapauksissa, joissa Natura 2000 -suojelusta ei poiketa. Kevitsan kaivoksen laajennushankkeesta antamassaan lausunnossa Lapin ELY-keskus huomauttaa hyvin, että ympäristövaikutusten arvioinnissa mainitut toimenpiteet haitallisia vaikutuksia vastaan tulisi pyrkiä tekemään hankkeen alusta asti, eikä vain jälkihoitona.²⁰⁹

Arviointia suoritettaessa on pantava merkille lisäksi se mahdollisuus, että hanke voi yhdessä muiden hankkeiden kanssa aiheuttaa todennäköisesti merkittävää heikentymistä

²⁰² Similä 1997 s. 242 ja Euroopan komissio 2011 s. 26.

²⁰³ Suvantola – Similä 2011 s. 221 ja Euroopan komissio 2000 s. 38.

²⁰⁴ Euroopan komissio 2011 s. 58-59.

²⁰⁵ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 42 ja Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9.

²⁰⁶ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9.

²⁰⁷ Ks. myös Lapin ympäristökeskuksen lausunto 2009 s. 9.

²⁰⁸ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 42-43 ja Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9.

²⁰⁹ Lapin ELY-keskuksen lausunto 2011 s. 37.

ja siten laukaista Natura-arviointivelvoitteen.²¹⁰ Hankkeen vaikutus Natura 2000 -alueeseen onkin aina arvioitava myös muita alueen hankkeita silmällä pitäen. Hankkeen sisäiset yhteisvaikutukset on osattava ottaa huomioon, jos hanke sisältää useampia erillisiä toimenpiteitä.²¹¹ Esimerkkinä tästä voisi olla kaivos Hankkeiden kohdalla tien rakentaminen kaivosalueelle ja sitä pitkin tapahtuva materiaalien kuljetus. Vaikutusten merkittävyyttä alueen suojeluperusteisiin voidaan arvioida esimerkiksi käsitteillä ei vaikutusta, lievä vaikutus, kohtalainen vaikutus ja merkittävä vaikutus,²¹² joista merkittävä vaikutus toimii toiminnan estävänä.

Jos hankkeen toteuttamiselle on muita vaihtoehtoja, ne on listattava Natura-arvioinnissa ja niiden vaikutukset tulee arvioida erillisesti.²¹³ Viranomaisen ei tarvitse Natura-arviointia arvioidessaan pitäytyä siinä esitetyissä vaihtoehtoissa, vaan on jäsenvaltion velvollisuus tutkia hankkeen muita vaihtoehtoja, vaikka ne sijaitisivat muissa jäsenvaltioissa.²¹⁴ Kaivos Hankkeissa hankkeen siirtäminen ei tule kysymykseen, sillä malmia on louhittava sieltä, mistä sitä löytyy. Hyödynnettävien esiintymien sisällä voidaan tehdä valinta luontoa vähiten kuormittavasta vaihtoehdosta. Euroopan komission mukaan vaihtoehtoja luetellessa tulee ilmoittaa myös ”nollavaihtoehto”²¹⁵ (”do nothing” -alternative), jossa pyritään kertomaan, millaisena tilanne jatkuisi ilman hankkeen suorittamista.²¹⁶ *Kuusiniemen* mukaan nollavaihtoehtoa ei laskettaisi sellaiseksi vaihtoehdoksi, jonka perusteella hanke voitaisiin jättää toteuttamatta vain siksi, että sillä on vaihtoehtoja. Nollavaihto ilmentää hänen mukaansa hankkeen tarpeellisuuden arviointia.²¹⁷ Kaikkia vaihtoehtoja arvioitaessa on käytettävä varovaisuusperiaatetta.²¹⁸

Komission yksityiskohtainen ohjaus Natura-arvioinnin suorittamisesta, ei tue hallituksen esityksen ilmausta siitä, että Natura-arviointi voi olla ”huomattavasti kevyempi”²¹⁹ kuin ympäristövaikutusten arviointi. Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä havaita, että

²¹⁰ Euroopan komissio 2000 s. 37.

²¹¹ Kokko 2003 s. 206.

²¹² Ks. esim. Kevitsan Natura-arviointi 2011 ja Lapin ympäristökeskuksen lausunto 2009 s. 9.

²¹³ Vrt. Euroopan komissio 2000 s. 36-37. Lieventävien toimien ja vaihtoehtojen esittäminen ei ole aivan välttämätöntä, mutta niiden esittämisestä on komission mukaan suuresti apua merkittävää heikentymistä arvioitaessa.

²¹⁴ Euroopan komissio 2001 s. 33.

²¹⁵ *Suvantolan* ja *Similän* mukaan 0-vaihtoehto. Suvantola – Similä 2011 s. 264.

²¹⁶ Euroopan komissio 2001 s. 35.

²¹⁷ Ks. Kuusiniemi 2000 s. 43.

²¹⁸ Euroopan komissio 2001 s. 35.

²¹⁹ HE 79/1996.

”kevyempi kuin” ei tarkoita samaa kuin kevyt. Natura-arvioinnissa arvioitavia vaikutuksia on toki vähemmän kuin ympäristövaikutusten arvioinnissa, mutta ne pitänee arvioida sitäkin tarkemmin.²²⁰ Komission ohjeita tulkitsemalla on päädyttävä siihen johtopäätökseen, että Natura-arviointi on tarkkaa ja huolellista arviointia vaativa toimenpide.²²¹ Tätä tukee EYTI:n ratkaisu C-127/02, jonka perusteella asianmukaisessa arvioinnissa on käytettävä parasta mahdollista tieteellistä tietoa.²²² Natura-arviointi toteuttaa huomionarvoisesti lisäksi etukäteistä luonnonarvojen turvaamista, joka on myös taloudellisesti järkevämpää ja paremmin varovaisuusperiaatteen mukaista kuin jälkikäteinen korjaaminen.²²³

LSL 65 §:n 2 momentin mukaan Natura-arvioinnin valmistuttua se lähetetään luvan myöntävälle viranomaiselle, joka pyytää siitä lausunnon paikalliselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta tai jos ELY-keskus on hankkeen toteuttaja, ympäristöministeriöltä. Lausunnon antamiselle on määritelty kuuden kuukauden määräaika. *Kuusiniemi* arvioi vuonna 2000, että alueellisten ympäristökeskusten (nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) rooli lausunnon antajina muodostunee tärkeäksi Natura-arviointien asianmukaisuuden arvioinnissa.²²⁴ Myös *Kokko* toivoisi, että lausunnon antaja antaisi suuntaviivoja Natura-arvioinnissa kerättävistä tiedoista.²²⁵ Tällainen huolellisesti laadittu viranomaislausunto voisi toimia ohjeena myöhemmille Natura-arvioinnille ja kehittää niiden laatua.

3.1.3 Natura-arvioinnin asianmukaisuuden käsite

LSL 65 §:n mukaan hankkeen toteuttajan on arvioitava hankkeen vaikutukset "asianmukaisesti", jos hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää alueen luonnonarvoja. Sama asianmukaisuusvaatimus esitetään myös luontodirektiivin 6

²²⁰ Ks. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 ja Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009.

²²¹ Ks. Euroopan komissio 2001 kokonaisuudessaan (64 s.).

²²² Esimerkiksi Kittilän kaivoksen laajennushankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa uhanalaistietojen pohjautuminen 10 vuotta vanhoihin tietoihin oli tämän ratkaisun vastaista. Ks. Kittilän YVA 2009 s. 77 ja Kittilän YVA-lausunto 2010 s. 7.

²²³ Suvantola 2007 s. 266.

²²⁴ Ks. Kuusiniemi 2000 s. 26 ja *Kuusiniemen* arvion toteutumisesta esim. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 ja Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009.

²²⁵ Kokko 2003 s. 206. Myös *Herler* on sitä mieltä, että ELY-keskusten asemaa toiminnanohjaajina tulisi laajentaa. Hänen mukaansa toiminnanharjoittajan tulee ottaa yhteyttä paikalliseen ELY-keskukseen varmistaakseen luonnonarvojen riittävän huomioon ottamisen kaivostoiminnassa. *Herler* 2002 s. 376. Ks. myös Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 8-9.

artiklan 3 kohdassa. Hallituksen esityksen luonnonsuojelulaiksi mukaan se tarkoittaa, että: ”vaikutukset luonnonsuojelualueeseen arvioidaan hyväksyttävällä menetelmällä, ja että tulokset käyvät selvästi ilmi asiakirjoista.”²²⁶ Hankkeita toteuttavat tahot käyttävät usein konsulttiapua Natura-arviointien tekemiseen.²²⁷ Tämä ulkopuolinen lienee ainakin joissain tapauksissa tarpeen epäselväksi jäävän²²⁸ asianmukaisuuden vaatimuksen täyttämiseksi (erityisesti suurialaisten tai laajavaikutteisten hankkeiden tapauksessa). Asianmukaisuuden käsite hallintomenettelyssä pitää sisällään muun muassa puolueettomuuden ja johdonmukaisuuden vaatimukset.²²⁹ Myös Natura-arvioinnin asianmukaisuuden täyttämiseksi on arvioinnin oltava puolueeton, vaikka Natura-arvioinnin suorittaja onkin hankkeen toteuttaja tai tämän palkkaama konsultti. Vaikutukset on arvioitava rehellisesti ilman tulosten kaunistelua, että hyväksyttävä lopputulos voidaan saavuttaa. Arvioinnin tulee olla aitoa, eikä käsitteiden taakse saa pyrkiä piilottamaan alueelle kohdistuvien vaikutusten merkittävyyttä.

Asianmukaisuus tarkoittaa Euroopan komission mukaan sitä, että arviointi on suoritettu riittävällä tasolla, että sen pohjalta voidaan päättää varmuudella hankkeen hyväksyttävyydestä.²³⁰ Tarvittavien tietojen puuttuessa hankkeessa ei voida edetä toiminnan suoritusvaiheeseen tai poikkeusluvan hakemiseen.²³¹ Asianmukaisuus tarkoittaa myös sitä, että arvioinnin on päädyttävä perusteltuun päätökseen. Perustelujen on näytävä arvioinnissa, muuten asianmukaisuusvaatimus ei täyty.²³² Toimivaltainen viranomaisena on komission mukaan vastuussa siitä, että asianmukainen arviointi suoritetaan. Hankkeen toteuttajan tulee tarjota arvioinnissa viranomaiselle tarvittavat tiedot, että se voi tehdä tietoisin päätöksen (”a fully informed decision”).²³³ Uuden kaivoslain 6 § ottaa kantaa asianmukaiseen arviointiin epäsuorasti: ”Periaatteena on, että... toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista on riittävä selvyys”. Viranomaisena voi itse kerätä

²²⁶ HE 79/1996.

²²⁷ Esim. Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen ja Soklin kaivoshankkeen YVA- ja Natura-arviointi ovat Pöyry Finland Oy:n laatimia.

²²⁸ Käsitteen merkitys jää *Kokon* mielestä selventämättä. Ks. esim. Kokko 2007 s. 156:

”Sisältövaatimuksia onkin punnittava ympäristö- tai kaavaselostusten tietojen laadullisista ja määrällisistä vaatimuksista käsin”.

²²⁹ Kulla 1998 s. 1144.

²³⁰ Euroopan komissio 2011 s. 47 ja s. 55.

²³¹ Euroopan komissio 2011 s. 47 ja s. 51 sekä EYTI C-127/02.

²³² Euroopan komissio 2011 s. 53.

²³³ Euroopan komissio 2011 s. 53 ja s. 62.

lisätietoja päätöksenteon avuksi toisista lähteistä. Päätöksenteon pohjana käytettyjen tietojen on perustuttava parhaaseen mahdolliseen tieteelliseen tietoon.²³⁴

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arviointi on konsultin käsialaa ja se on ELY-keskuksen mukaan asiallisesti suoritettu.²³⁵ Päällimmäisenä siitä jää kuitenkin mieleen Natura-arvioinnin käsitys merkittävästä heikentämisestä, joka on ilmeisesti arvioinnin laatijan käsityksen mukaan kovin korkealla ja aiemmin mainittu vaikutusten piilottaminen käsitteiden taakse tuntui olevan käsillä.²³⁶ Lapin ELY-keskuksen mukaan kokonaisvaikutukset olisi tullut arvioida suoraan, eikä erillisten vaikutusten arviointeja olisi ollut välttämätöntä suorittaa hiukan harhaanjohtavasti erikseen.²³⁷ Vaikka vahinkoa ei tässä tapauksessa tapahtunutkaan, suoraan kokonaisvaikutuksia arvioimalla olisi välttytty edellä mainitulta virhearviolta hankkeen vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa. Tapauksessa harkittiin Natura-arvioinnin tarveharkinnan suorittamisvelvoitteen ja maisemavaikutusten maantieteellistä ulottuvuutta, jotka tapauksessa molemmat asettuivat (vähintään) 10 kilometrin säteelle kaivoshankkeen sijaintipaikasta. Tässä tapauksessa Natura-arviointi on suoritettu melko asianmukaisesti virheistään huolimatta.

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arviointi oli ELY-keskuksen mukaan osittain puutteellinen²³⁸, joten käytännössä vaatimustaso Natura-arvioinneille lienee korkealla.²³⁹ Natura-arviointi ei tapauksen perusteella arvioiden voine täyttää asianmukaisuuden vaatimusta olemalla paljon kevyempi kuin ympäristövaikutusten arviointi, sillä nytkin laajoja selvityksiä sisältävän pituudeltaan 80-sivuisen Natura-arvioinnin katsottiin olevan vain ”melko asianmukainen”.

²³⁴ Ks. EYTI C-127/02 ja Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9 kritiikki uusimpien aineistojen käyttämättömyydestä Natura-arvioinnissa.

²³⁵ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 8.

²³⁶ Ks. Kevitsan Natura-arviointi, jossa 61 prosentin häviäminen luontotyyppistä oli pyritty ilmaisemaan kohtalaisena vaikutuksena luontotyyppin suojelun kannalta.

²³⁷ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 8.

²³⁸ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 19-20.

²³⁹ Ks. myös Soklin kaivoshankkeen Natura-arviointi 2009, joka on yksityiskohtainen ja laadultaan melko hyvä, mutta siinäkin olisi ollut parannettavaa ympäristökeskuksen lausunnon mukaan. Ks. Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009 s. 8-9.

3.2 Luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskielto²⁴⁰

3.2.1 Hyväksymiskielto

LSL 66 §:n 1 momentissa todetaan, että lupaa myöntävä viranomainen ei voi hyväksyä hanketta, jos hankkeen todetaan "merkittävästi heikentävän" alueen luonnonarvoja. Tässäkin kohdin tarkoitettaneen Natura 2000 -alueen suojeluperusteina oleviin luonnonarvoihin kohdistunutta heikentymistä.²⁴¹ Euroopan komission mukaan hanketta ei voida hyväksyä, jos jää epäilystäkään siitä, että hanke heikentäisi Natura 2000 -alueen luonnonarvoja.²⁴² *Kuusiniemen* mukaan vaikutusarviointikynnys on alempi kuin kyseisen pykälän luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskiellon soveltamiskynnys.²⁴³ Periaatteessa LSL 66.1 § antaa täyden suojan Natura 2000 -alueelle sen luonnonarvoja heikentävää toimintaa vastaan viranomaislupaa vaativissa hankkeissa, lukuunottamatta seuraavassa kappaleessa käsiteltävää poikkeamista. Lupaviranomaiselle ja Natura-arvioinnin laatijalle on kuitenkin jätetty laissa suhteellisen paljon harkintavaltaa arvioida, mitä tämänkin pykälän kohdalla "merkittävästi heikentävä" vaikutus luonnonarvoihin on ja miten se eroaa luontodirektiivin "saattaa vaikuttaa" -käsitteestä. Alueen luonnonarvoja heikentävä hanke voitaisiin LSL 66.1 §:n perusteella hyväksyä, jos heikennys ei objektiivisesti arvioiden olisi merkittävä.²⁴⁴

Merkittävästi heikentävää oli KHO 8.3.2002 T 495 tapauksen mukaan ainakin ruoppauksen läjitysalueiden sijoittaminen Natura 2000 -alueeksi ehdotetulle alueelle. Tästä voitaisiin johtaa kaivostoiminnan läjitysalueiden sijoittamisen Natura 2000 -alueelle olevan merkittävästi luonnonarvoja heikentävää ja tällöin hyväksymiskiellon piiriin kuuluvaa varsinkin, jos läjitysalueiden koko on huomattava. Harkinta on aina

²⁴⁰ Tunnetaan aiemmassa oikeuskirjallisuudessa nimellä heikentämiskielto (esim. Kuusiniemi 2000), mutta hyväksymiskielto lienee lähempänä säännöksen varsinaista merkitystä. Lisäksi tässä tutkimuksessa käytetään nimitystä "heikentämiskielto" luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta. Ks. jäljempänä kappale 3.2.2.

²⁴¹ Kuusiniemi 2000 s. 33-35.

²⁴² Euroopan komissio 2011 s. 49.

²⁴³ Kuusiniemi 2000 s. 20.

²⁴⁴ Kuusiniemi 2000 s. 32 ja Euroopan komissio 2000 s. 33. Vrt. kuitenkin HE 79/1996: "Viranomainen saa pääsääntöisesti myöntää luvan taikka hyväksyä tai vahvistaa kaavan ja muun suunnitelman vain, jos hanke tai suunnitelma ei heikennä Natura 2000 -alueen tai valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman alueen luonnonarvoja". Lauseessa ei puhuta mitään "merkittävän heikennyksen" vaatimuksesta.

kuitenkin suoritettava yksittäistapauksittain²⁴⁵, vaikka aiemmista tapauksista suuntaviivoja saadaankin. Merkittävyysarkintaan vaikuttavat Natura 2000 -alueen erityispiirteet, ympäristöolot, alueen suuruus ja vaikutuksen kesto.²⁴⁶ Päätöksen KHO 2002:48 mukaan hankkeesta tehty Natura-arviointi ei sido lupaviranomaista suuntaan tai toiseen, vaikkakaan Euroopan komissio ei tästä ilmeisesti ole samaa mieltä.²⁴⁷

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan luonnonarvoja heikentävän toiminnan hyväksymiskielto viittaa Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen, kun taas LSL 66.1 §:n vastaavassa hyväksyminen on kytketty Natura 2000 -alueen (suojelun perusteena olevien²⁴⁸) luonnonarvojen merkittävään heikentymiseen. *Kallion* mukaan LSL 66.1 §:n ”merkittävän heikentymisen” kriteeri saattaa nostaa hankkeen hylkäämiskynnyksen liian korkealle.²⁴⁹ Luontodirektiivin koskemattomuuskriteeri on puolestaan tapauksen EYTI C-127/02 mukaan kevyesti täyttyvä: Ratkaisun mukaan viranomaisen ei saa hyväksyä hanketta, jos haitallisten alueelle kohdistuvien vaikutusten puuttuminen on epävarmaa.²⁵⁰ Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta vaikuttaa LSL 66.1 §:n tulkintaan tulkintavaikutuksen kautta²⁵¹, jolloin EU-oikeuden vastaisuus liian tiukan hylkäämiskynnyksen muodossa poistuu. Tulkinnassa tulisi ottaa huomioon lisäksi ennalta varautumisen periaate.²⁵² Sanamuoto on ongelmallinen myös LSL 66.1 §:ssä ”merkittävän heikentymisen” -käsitteen osalta, sillä jos viranomaispäätös pohjataan ainoastaan kyseiseen pykälään, voi arviointi keskittyä liikaa heikennyksen merkittävyyden käsitteeseen, jolloin EU-oikeuden vastainen ja heikentämisen salliva päätös on mahdollinen.²⁵³

²⁴⁵ Kuusiniemi 2000 s. 16 ja s. 32 sekä Euroopan komissio 2011 s. 28.

²⁴⁶ Kuusiniemi 2000 s. 33 ja Euroopan komissio 2000 s. 33.

²⁴⁷ Tapauksessa päätettiin hyväksyä hanke, joka Natura-arvioinnissa todettiin alueen luonnonarvoja merkittävästi heikentäväksi, mutta sama pätee tietenkin myös toisin päin. Vrt. kuitenkin Euroopan komissio 2011, jossa selkeästi sanotaan, että ”the outcome of the Appropriate Assessment is legally binding for the competent authority and conditions its final decision”. Ks. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9. Lausunnossa kritisoidaan VE1.5 esittämättömyyttä Natura-arvioinnissa, vaikka se oli esitetty ympäristövaikutusten arvioinnissa. Ks. myös Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009 s. 14, jossa todetaan, ettei arvioinnissa esitetyt merkittävät heikennykset eivät todellisuudessa tapahdu, ja että hanke voidaan hyväksyä.

²⁴⁸ Lainkohdan antama suoja voi tosiasiallisesti ulottua myös muihin lajeihin ja luontotyyppeihin. Ks. Kokko 2003 s. 247.

²⁴⁹ Kallio 2006 s. 27.

²⁵⁰ EYTI C-127/02 ja Kallio 2006 s. 27. Tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä hankkeen vaikutusten aiheutumatta jäämisestä ei saa olla olemassa.

²⁵¹ Ks. Kokko 2003 s. 247-248. *Kokko* puhuu ”kokonaisvaltaisesta ekologisesta harkinnasta”, jossa otettaisiin huomioon myös luontotyytit, jotka eivät ole suojelun perusteena. Ks. myös KHO 2002:48 ja Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 17.

²⁵² Kallio 2006 s. 27.

²⁵³ Kallio 2006 s. 28.

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arvioinnissa on arvioitu *vaihetumissuot ja rantasuot* -luontotyyppin 61 prosentin häviäminen vähäiseksi-kohtalaiseksi vaikutukseksi.²⁵⁴ Tällainen muotoilu on oikeudelliselta kannalta huolestuttavaa, sillä sanamuodon mukaan hanke olisi hyväksyttävissä vaikka 61 prosenttia Natura 2000 -alueen suojelun perusteena olevasta luontotyypistä tuhoutuisi!²⁵⁵ Natura-arvioinnissa on lopuksi kuitenkin päädytty siihen, että kokonaisvaikutuksiltaan VE2 aiheuttaa merkittävää heikentymistä alueen luonnonarvoille, vaikka yksittäisille luontotyypeille vaikutukset oli arvioitu vähäisiksi-kohtalaisiksi.²⁵⁶ Oikeaan loppupäätelmään päättämisestä huolimatta on todettava, että kahden kolmasosan tuhoutuminen luontotyypistä ei voi olla vähäistä tai kohtalaista millään mittapuulla. Tapauksessa VE2 ei siis ollut hyväksyttävissä ainakaan ilman Natura 2000 -suojelusta haettavaa poikkeusta.

Havaittava on myös Lapin ELY-keskuksen lausunnon tärkeä huomio: ”Natura-alueen ekologisen koskemattomuuden (eheyden) yhteydessä on otettava huomioon, että vaikka hankkeen tai suunnitelman vaikutukset eivät olisi mihinkään suojeluperusteena olevaan luontotyyppiin tai lajiin yksinään merkittäviä, vähäiset ja kohtalaiset vaikutukset moneen luontotyyppiin tai lajiin saattavat vaikuttaa alueen ekologiseen rakenteeseen ja toimintaan kokonaisuutena.”²⁵⁷ ELY-keskus käyttää siis luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkintaa siitä, milloin hanke olisi hylättävä (varmuus siitä, että hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen) kuin LSL 66.1 §:n merkittävän heikentämisen käsitettä.

Natura-arvioinnissa pitäisi Lapin ELY-keskuksen lausunnon mukaan arvioida kaivoksen eri vaikutustyyppien kokonaisvaikutukset yhdessä, eikä yksittäisten vaikutustyyppien (esim. kuivatusvaikutuksen) vaikutusta Natura 2000 -alueen luonnonarvoihin tulisi arvioida erikseen. Tämä lienee viisasta selkeyden vuoksi, jolloin esimerkin mukaisia virhearvioita ei pääse Natura-arviointiin. Lisäksi on havaittava, että käytännössä vaikutukset tapahtuvat alueelle yhdessä, jolloin vaikutustyyppien erillisellä arvioinnilla ei ole merkitystä. Useiden vaikutustyyppien vähäiset-kohtalaiset vaikutukset voivat vaikuttaa yhdessä siten, että niiden kokonaisvaikutus voidaan katsoa merkittäväksi. ELY-keskuksen lausunnosta on luettavissa mielenkiintoisesti myös se, että viranomaisessa on käytetty luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkintaa LSL 66.1 §:n sijasta. Lausunnossa ei jääty turhaan pohtimaan merkittävyyden käsitettä kielelliseltä

²⁵⁴ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 31-32. Vrt. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 12.

²⁵⁵ Ks. Kuusiniemi 2001 s. 345-346, Kuusiniemi 1998 s. 33 ja Suvantola – Similä 2011 s. 222. Suojelun perusteena olevan luontotyyppin koolla verrattuna Natura 2000 -alueen kokoon ei ole merkitystä, vaan pelkästään sillä, kuinka suuri osuus Natura 2000 -alueen luontotyypistä vaarantuu.

²⁵⁶ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 38.

²⁵⁷ Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 17.

kannalta, vaan ELY-keskus sovelsi järkevämpää ja oletettavasti alemman hylkäämiskynnyksen aikaansaavaa luontodirektiivin sanamuotoa.

3.2.2 Heikentämiskielto

Luonnonsuojelulakiin ei ole otettu säännöksiä luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan yleisistä suojeluvaatimuksista.²⁵⁸ Luonnonsuojelulaista puuttuu olennaisesti myös luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan yleinen Natura 2000 -verkoston luonnonarvojen heikentämiskielto.²⁵⁹ Vaikka heikentämiskielto lienee luonteeltaan hyvin yleisluontoinen, sen poisjättäminen luonnonsuojelulaista on kuitenkin vakava puute. Tämä on ongelmallista ja ristiriitaista varsinkin ottaen huomioon hallituksen esityksen luonnonsuojelulaiksi lauseen: ”Luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta johtuvat oikeusvaikutukset on saatettava voimaan kansallisessa lainsäädännössä kaikessa lupamenettelyssä ja muussa viranomaistoiminnassa.”²⁶⁰ Luontodirektiivin heikentämiskielto on jatkuva ja se koskee menneitä, nykyisiä ja tulevia heikentymisiä.²⁶¹ Heikentämiskielto velvoittaa jäsenvaltion suorittamaan asianmukaisia toimenpiteitä heikentämisen estämiseksi.²⁶² Heikentämiskiellon velvoittamiin toimenpiteisiin ryhtymisen arviointi tapahtuu yksittäistapauksittain, mutta yleisesti näihin toimiin tulisi turvautua tapauksessa, jossa suotuisan suojelun taso on jonkin Natura 2000 -alueen suojelun perusteen kohdalla vaarassa.²⁶³

LSL 66.1 § ei käy heikentämiskiellon implementoinnista, koska siinä on kyse vain viranomaislupaa vaativien hankkeiden kieltämisestä, jos luonnonarvoja loukataan.²⁶⁴ Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta asettaa EU:n jäsenvaltioille tiukan velvoitteen kaikenlaisen heikentymisen estämiseksi Natura 2000 -alueilla.²⁶⁵ Heikentämiskielto ei

²⁵⁸ Vrt. kuitenkin *Kallion* havainto LSL 68 §:stä. Kallio 2006 s. 29.

²⁵⁹ Ks. Kallio 2001 s. 179, Suvantola – Similä 2011 s. 79 ja Kallio 2006 s. 28.

²⁶⁰ HE 79/1996.

²⁶¹ Ks. Euroopan komissio 2000 s. 24. On havaittava, että heikentämiskielto koskee kaikkia tapahtumia (”activities or events”), eli myös luonnolliset tapahtumat kuuluvat sen piiriin.

²⁶² Euroopan komissio 2000 s. 26.

²⁶³ Euroopan komissio 2000 s. 27.

²⁶⁴ Ks. Kuusiniemi 1998 s. 103, Kuusiniemi 2000 s. 29 ja Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 36.

LSL 65 §:n arviointivelvollisuutta koskevia säännöksiä ei ongelmallisesti sovelleta hankkeissa, jotka eivät edellytä viranomaisratkaisua, eikä niiden avulla voida puuttua jo voimassa oleviin toimintoihin.

²⁶⁵ Kallio 2006 s. 28.

koske vain lupaharkintaa, vaan se on aktiivista²⁶⁶ jäsenvaltion toimintaa edellyttävä säännös: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi”. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskiellolla voitaisiin turvata Natura 2000 -alueita sellaisia toimia vastaan, jotka eivät vaadi viranomaislupaa. On havaittava, että myös luonnollisesta kehityksestä johtuva (ennustettava) alueen huononeminen kuuluu komission mukaan heikentämiskiellon piiriin.²⁶⁷ (Luonnon)katastrofitilanteissa heikentämiskielto velvoittaa tekemään katastrofin riskiä vähentäviä toimenpiteitä.²⁶⁸ Heikentämiskielto koskee Natura 2000 -alueiden sellaisia luonnonarvoja, jotka ovat olleet alueen Natura 2000 -verkostoon ottamisen perusteena.²⁶⁹ Tällainen aivan kaiken tyyppisen Natura 2000 -alueen merkittävän heikentymisen vastaan toimimiseen velvoittava säännös puuttuu kansallisesta lainsäädännöstämme.²⁷⁰ Heikentämiskielto on täydennetty lakiin esimerkiksi Ruotsissa.²⁷¹

EUTI:sta²⁷² on lukuisia ratkaisuja EU:n jäsenvaltioiden suorittamasta puutteellisesta luontodirektiivin implementoinnista. EYTI:n ratkaisussa C-117/00 "komissio vs. Irlanti" langettiin Irlannille tuomio siitä, että Irlanti jätti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskiellon noudattamisen laiminlyömällä toteuttamatta riittävät toimet erityissuojelualueella asuvien lajien elinympäristöjen huononemisen välttämiseksi.²⁷³ Tapauksessa C-415/01 EYTI antoi Belgialle langettavan tuomion, kun Belgia oli laiminlyönyt lintudirektiivin heikentämiskiellon toimeenpanon. Itävalta puolestaan tuomittiin tapauksessa EYTI C-508/04 luontodirektiivin 6.1 artiklan implementoimatta jättämisestä. Näiden esimerkkien valossa ja siksi, että Suomi on todellisuudessa jättänyt luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan implementoimatta, Suomella on riski joutua EU:n oikeustoimien kohteeksi.²⁷⁴

²⁶⁶ Ks. EYTI C-6/04, jossa vaadittiin jäsenvaltiolta ”positive measures” luontodirektiivin 6.2 artiklan perusteella.

²⁶⁷ Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 29, EYTI C-6/04 ja Euroopan komissio 2000 s. 24.

²⁶⁸ Euroopan komissio 2000 s. 24.

²⁶⁹ Euroopan komissio 2000 s. 24.

²⁷⁰ Ks. Kallio 2006 s. 29. Alueellinen ELY-keskus voi kuitenkin toteuttaa rajallisesti heikentämiskieltoa LSL 55 §:n toimenpidekiellolla. Ks. Suvantola 2003 s. 165.

²⁷¹ Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 36.

²⁷² Entiseltä nimeltään EYTI (Euroopan yhteisöjen tuomioistuin).

²⁷³ Ks. myös EYTI C-415/01, jossa Belgialle langettiin samasta syystä tuomio.

²⁷⁴ Seurauksena olisi todennäköisesti langettava tuomio. Jos Suomi ei noudata tuomioistuimen langettavaa päätöstä, seurauksena voisi olla sakkojen määrääminen. Ks. Suvantola – Similä 2011 s. 47.

Tilanteessa, jossa yhteisöoikeus ja kansallinen oikeus ovat ristiriidassa, syrjäyttää yhteisöoikeus kansallisen oikeuden.²⁷⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että jos luonnonsuojelulain säännöksen todettaisiin olevan luontodirektiivin vastainen tai puutteellisesti implementoitu, olisi luontodirektiiviä sovellettava suoraan. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskielto olisi tällä perusteella voimassa Suomessa, jos se todettaisiin tarpeeksi selkeäksi, yksiselitteiseksi ja ehdottomaksi²⁷⁶, vaikka se kansallisesta lainsäädännöstä puuttuukin. Päätöksenteossa voidaan soveltaa suoraan direktiiviä korostamatta, että kyse on direktiivin välittömästä vaikutuksesta.²⁷⁷ Direktiivin suoraan soveltaminen saattaisi olla jo toissijainen vaihtoehto kansalliseen lainsäädäntöön implementoidun EU-oikeuden soveltamisen jälkeen.²⁷⁸ Näiden *Kokon* esittämien perusteiden pohjalta ja direktiivin suoralle soveltamiselle asetettujen vaatimusten vuoksi voisi katsoa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskielto olisi täsmällisyysasteeltaan riittävä suoran soveltamisen mahdollistamiseksi.²⁷⁹ Tällainen suora soveltaminen saattaisi olla mahdollisesti jopa viran puolesta huomioon otettavaa.²⁸⁰

3.3 Poikkeaminen Natura 2000 -alueen suojelusta

3.3.1 Yleistä

Poikkeuksesta Natura 2000 -alueen suojelusta säädetään LSL 66 §:n 2 ja 3 momentissa. Valtioneuvoston päätöksellä voidaan poiketa Natura-alueen suojelusta, jos hankkeen toteuttamiseksi on "erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy". Valtioneuvosto ratkaisee, onko tapauksessa käsillä riittävät olosuhteet toiminnan hyväksymiseen Natura 2000 -alueen luonnonarvojen heikentymisestä huolimatta. Ensisijaisesti suojellun luontotyypin tai lajin tapauksessa on hankittava lisäksi Euroopan

²⁷⁵ Similä 1997 s. 28.

²⁷⁶ Krämer 2007 s. 58.

²⁷⁷ Ks. Kokko 2011 s. 503. Ks. myös aiemmin jakso 2.3.2.

²⁷⁸ Ks. Kokko 2011 s. 479 ja s. 503. *Kokon* mukaan suora soveltaminen on käytännöllisempää kuin pitkän ajan vaativa ennakkoratkaisupyyntö EUTI:lle.

²⁷⁹ Ks. Suvantola – Similä 2011 s. 41-42.

²⁸⁰ Suvantola – Similä 2011 s. 42 ja Kokko 2011 s. 485.

komission lausunto luonnonarvoja merkittävästi heikentävästä hankkeesta. Kyseiset säännökset koskevat yleisesti kaikkia Natura 2000 -alueella tapahtuvia hankkeita, mutta kaivoshankkeet voisi lukea hankkeista merkittävimpien joukkoon niiden erityisen merkittävien luontoa muokkaavien vaikutusten johdosta.²⁸¹

Viranomaisen voi asettaa lupaehdon, jonka avulla voidaan välttää luonnonsuojelulain mukainen poikkeamistarve. *Suvantola* kutsuu näitä kompensatioluonteisiksi ehdoiksi.²⁸² Paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi määrittellä yksittäistapauksissa näitä ehtoja hankkeille, että hankkeen luonnonsuojelulain vastaisuus poistuu. Luonnonsuojelulain vastaisuuden poistuminen tarkoittaa tässä yhteydessä LSL 66.2 §:n mukaisen valtioneuvoston poikkeamispäätöksen tarpeen poistumista.²⁸³ Poikkeaminen ei myöskään ole välttämättä tarpeellista, jos tehdään haittoja vähentäviä toimenpiteitä.²⁸⁴ Esimerkiksi, jos näillä toimilla saadaan parannettua tai laajennettua lajin esiintymispaikkaa, jota hanke muutoin olisi vaarantanut, poistuu hankkeen luonnonsuojelulain vastaisuus.²⁸⁵ Lajisuojelun kannalta ajateltuna lajin suojelutilanteen ei tarvitse olla suotuisa, että poikkeus voitaisiin myöntää, vaan suojelutilanteen on pysyttävä ennallaan. Jos lajin tilanne heikkenisi poikkeus myöntämällä, poikkeuksen hyväksyminen ei ole mahdollista, ellei lajin tilanne säily suotuisana.²⁸⁶ Euroopan komission mukaan poikkeaminen on sallittua vain, jos on varmaa, että muuta hyväksyttävää vaihtoehtoa ei ole.²⁸⁷

Valtioneuvosto on vuoden 1998 ja 2002 päätöksillään Natura 2000 -alueista linjannut, että kaivostoiminta on katsottava sellaiseksi toiminnaksi, joka on Natura 2000 -alueita merkittävästi heikentävää. Toisaalta päätöksissä todetaan, että ”kaivoshanke voidaan kuitenkin monessa tapauksessa katsoa sellaiseksi hankkeeksi, joka muodostaa laissa edellytetyn perusteen poiketa Naturan suojelutavoitteista.”²⁸⁸ Yhteiskunnallisen hyödyllisyytensä takia kaivoshankkeet ovat siis valtioneuvoston näkemyksen mukaan

²⁸¹ Salminen ym. 1999 s. 18-21.

²⁸² Ks. *Suvantola* 2005 s. 55-56.

²⁸³ *Suvantola* 2005 s. 57.

²⁸⁴ Ks. *Suvantola – Similä* 2011 s. 236-242. Vrt. *Suvantola* 2005 s. 57 aikaiseen tilanteeseen, jolloin korvaamistoimilla ei voinut välttää tarvetta hakea poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä.

²⁸⁵ Euroopan komissio 2007 s. 48.

²⁸⁶ Euroopan komissio 2007 s. 62.

²⁸⁷ Euroopan komissio 2007 s. 58.

²⁸⁸ Valtioneuvoston päätös 2002 kappale 6.7.

hyviä esimerkkejä poikkeuskelpoisista hankkeista.²⁸⁹ Tämä linjaus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaivoshankkeet Natura 2000 -alueella tulisivat välttämättä hyväksytyiksi, vaan harkinta on silti tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen.²⁹⁰ Yhdenvertaisuusperiaate vaatii, että kaivoshankkeissakin hankkeen toteuttajia kohdellaan samalla lailla, mutta Natura 2000 -alueilla tapahtuvissa kaivoshankkeissa tilanteet ovat niin erilaisia, että yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan vain harvoin soveltaa.²⁹¹ Muut kaivoshankkeisiin liittyvät toimet kuin varsinainen kaivoksen perustaminen vaativat myös aina yksittäistapauksittain tapahtuvaa tarkastelua.²⁹²

3.3.2 Poikkeamisedellytykset

LSL 66.2 §:n mukaan hanke voidaan toteuttaa, vaikka se merkittävästi heikentäisi Natura 2000 -alueen luonnonarvoja, jos hankkeen toteuttamiselle on erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy. *Similä* on jakanut ilmauksen kolmeen osaan: 1) yleinen etu, 2) erityisen tärkeä ja 3) pakottava.²⁹³ Kaikkien näiden edellytysten on täytyttävä, että poikkeaminen olisi mahdollista. Ratkaisu poikkeamisesta tehdään jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen.²⁹⁴ Aiemmasta päätöksestä ei siis voi johtaa samantyyppisessä hankkeessa sen hyväksyttävyyttä ilman erikseen suoritettavaa harkintaa. Poikkeamislupapäätöksenteossa on noudatettava varovaisuusperiaatetta; ilman varmuutta siitä, että suotuisa suojelutaso ei heikkene, lupaa ei voida myöntää.²⁹⁵ Yleisen edun täytyy olla sitä tärkeämpi, mitä suuremman menetyksen hankkeen toteuttaminen biodiversiteetille aiheuttaa.²⁹⁶

Lisäedellytyksenä LSL 66.2 §:n mukaiselle poikkeamiselle on hankkeen vaihtoehdottomuus. Jos hankkeella on realistinen vaihtoehto, joka ei heikennä Natura 2000 -alueen luonnonarvoja, on se valittava luonnonarvoja heikentävän vaihtoehdon sijasta. Tilanteessa, jossa vaihtoehtoja on, ei valtioneuvosto voi hyväksyä hanketta vaikka hyväksymiselle olisikin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy.

²⁸⁹ Ks. tarkemmin aiemmin kappale 1.3.4 ja Salminen ym. 1999 s. 52.

²⁹⁰ *Similä* 1997 s. 245.

²⁹¹ Sovellus *Kokon* esittämästä ajatuksesta biodiversiteettiasioissa. Ks. Kokko 2003 s. 116.

²⁹² Valtioneuvoston päätös 2002 kappale 6.7.

²⁹³ *Similä* 1997 s. 247. Ks. yleisestä edusta kappale 1.2.3.

²⁹⁴ *Similä* 1997 s. 245.

²⁹⁵ Suvantola 2003b s. 678-680.

²⁹⁶ Ympäristöperusoikeudelliselta kannalta tulkittuna. Ks. Kuusiniemi 1998 s. 112.

Vaihtoehdon on oltava toteuttamiskelpoinen, eikä esimerkiksi kohtuuttomia kustannuksia aiheuttava hankevaihtoehto ole sellainen, joka estäisi hankkeen toteuttamisen vain vaihtoehdon olemassaolon perusteella.²⁹⁷ Kaivoshankkeissakin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja on, mutta kaivoskivennäisten sijainnin vuoksi vaihtoehtojen määrä ja sijainti ovat varsin rajoitettuja.

Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen VE2:n mukaisessa toiminnassa rikastushiekka-allas sijoitetaan Natura 2000 -alueella sijaitsevan Satojärven alueelle, jolloin alue elinympäristönä häviää.²⁹⁸ Lyhyesti oikeudellisesti arvioituna pelkästään suojeltuihin luontotyypeihin kohdistuvien vaikutusten vuoksi hankevaihtoehdon VE2 ei pitäisi olla LSL 66.1 §:n mukaan hyväksyttävissä, sillä 32 prosentin ja 61 prosentin häviäminen Natura 2000 -alueen suojelun perusteena olevista luontotyypeistä tarkoittaa selkeästi luonnonarvojen merkittävää heikentymistä.²⁹⁹ Tällöin kyseeseen tulisi poikkeaminen Natura 2000 -alueita koskevasta sääntelystä.³⁰⁰ Valtioneuvosto voisi LSL 66.2 §:n mukaisesti päättää hyväksyä hankkeen jos kyse olisi erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Näin ei kuitenkaan tapauksessa liene, koska hanke voidaan toteuttaa muiden realististen toimintavaihtoehtojen mukaisesti (VE0+ tai VE1) ja yhteiskunnalle edulliset vaikutukset eivät vaihtoehdossa VE2 olennaisesti lisäänty. Hankkeelle on myös LSL 66.2 §:n mukaisia vaihtoehtoja (nykyisen toiminnan jatkaminen ja VE1), ei VE2:n toteutuminen tulle kysymykseenkään edes valtioneuvoston poikkeuslupaharkinnan kautta. Lapin ELY-keskus huomauttaa lausunnossaan, että LSL 66.2 §:n vaatimat perustelut olisi ollut hyvä mainita Natura-arvioinnissa.³⁰¹ Tämä olisi tärkeää prosessien läpinäkyvyyden lisäämiseksi asianosaisia ajatellen etenkin, jos hankkeessa päädytään hakemaan valtioneuvostolta poikkeuslupaa.

Turun hallinto-oikeuden 3.12.2010 tekemässä päätöksessä koskien kaivostoimintaa liito-oravan levähdyspaikalla todettiin, että vaihtoehtoisia ratkaisuja on esitettävä ja ”vaihtoehtoista ratkaisua ei voida pitää epätydyttävänä pelkästään siitä syystä, että se on hakijan kannalta epäkäytännöllisempi kuin suojelusta poikkeaminen tai pakottaa hakijan muuttamaan toimintaansa.” Toisaalta hallinto-oikeus totesi myös, että maanalainen louhinta verrattuna avolouhokseen oli tapauksessa kaivosyhtiön kannalta taloudellisesti niin paljon kalliimpi, että vaihtoehdon toteuttamista ei voinut yhtiöltä odottaa. Edellisestä lienee johdettavissa, että pieni tai keskikokoinen kustannusten lisäys ei tee vaihtoehtoa epärealistiseksi. Kustannuksia voidaan arvioida todennäköisesti

²⁹⁷ Suvantola – Similä 2011 s. 264.

²⁹⁸ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 31.

²⁹⁹ Kevitsan Natura-arviointi 2011 s. 34.

³⁰⁰ Ks. Lapin ELY-keskuksen lausunto 2011 s. 35.

³⁰¹ Lapin ELY-keskuksen lausunto 2011 s. 26.

kaivosyhtiön koon kannalta ja yhtiön suosiman vaihtoehdon sille tuomiin kustannuksiin verraten.

LSL 66 §:n 3 momentissa on säännelty tilannetta, jossa alueella on luontodirektiivin I liitteessä mainittu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II mainittu uhanalainen laji. Tällaisessa tilanteessa lupa voidaan myöntää vain, jos LSL 66.2 §:n edellytysten lisäksi "ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituihin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista." Muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn tapauksessa on vielä hankittava komission lausunto. Tämän suoraan EU-lainsäädännöstä implementoidun säännöksen sanamuoto on, jos mahdollista, vieläkin tiukempi kuin edellisessä kappaleessa mainitun LSL 66.2 §:n. Sanamuotojen tiukkuus osoittaa, että EU panee lisäarvoa sen tärkeämmiksi arvioimien luonnonarvojen säilyttämiselle. Toisaalta Suomi yhtyy EU:n näkemykseen implementoimalla pykälän lähes kirjaimellisesti.

Koska Natura 2000 -alueet ovat usein myös kansallisesti suojeltuja, on kansallisestakin suojelusta poikettava Natura 2000 -suojelusta poikettaessa. LSL 27 §:ssä on säädetty mahdollisuus luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamiseen, jos rauhoitus estää "yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen". Lakkauttamisen edellytykset ovat kansallisten suojelalueiden osalta lähes yhtenevät LSL 66.2 ja 66.3 §:ien mukaisiin poikkeamisedellytyksiin Natura 2000 -suojelusta. Natura 2000 -suojelun edellytysten ollessa hiukan tiukemmat (lisänä yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen lisäksi pakottava syy, vaihtoehdottomuus ja kompensatiovelvoite) on oletettava, että LSL 27 §:n lakkauttamisedellytykset täyttyvät aina, kun Natura 2000 -suojelusta katsotaan olevan mahdollisuus poiketa. Kaivoshankkeen tapauksessa sekä kansallinen että EU-tasoinen suojelu olisi tarpeen lakkauttaa kaivosalueen sijaintipaikalta. Kansallisen suojelun lakkauttaminen tehtäisiin kaivosohjelman tapauksessa oletettavasti ympäristöministeriön aloitteesta paikallisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä.

3.4 Kompensaatiovelvoite

3.4.1 Kompensaatiovelvoitteen sisältö

Kompensaatiovelvoite tarkoittaa Natura 2000 -alueen luonnonarvoille tapahtuvien vahinkojen korvaamista erityisiä toimenpiteitä suorittamalla. Kompensaatiotoimet ovat viimeinen keino Natura 2000 -alueiden suojelussa ja niitä käytetään vain tilanteissa, joissa suojelusta on välttämätöntä edellisessä jaksossa esitetysti poiketa.³⁰² Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltion on toteutettava korvaavia toimenpiteitä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden ylläpitämiseksi tilanteissa, joissa suojelusta joudutaan poikkeamaan. LSL 69.2 §:n mukaan ympäristöministeriön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin, joilla heikentyminen korvataan. Kompensaatiotoimet pitävät huolen siitä, että Natura 2000 -alueiden suojelu pysyy pinta-alallisesti ja luonnonarvillisesti entisen tasoisena. Kompensaatiotoimia ovat esimerkiksi olemassaolevan Natura 2000 -alueen kunnostaminen tai parantaminen, lajin elinympäristön rakentaminen uudelle paikalle tai uusien alueiden etsiminen Natura 2000 -suojaan.³⁰³ Toimet ovat hankkeesta erillään ja niillä pyritään korvaamaan luontotyyppeihin ja lajeihin kohdistuneet negatiiviset vaikutukset.³⁰⁴ *Suvantola* tulkitsee komission ohjeita siten, että poikkeaminen johtaa aina kompensaatiotoimiin ilman, että edes joudutaan arvioimaan poikkeamisen vaikutusta Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle. Tämä estää hänen mukaansa Natura 2000 -alueiden pienentämisen monilla peräkkäisillä pienillä heikennyksillä.³⁰⁵

LSL 69 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelu voidaan lakkauttaa tai sen suojeluarvoja heikentää vain, jos tehdään korvaavia toimenpiteitä. Pykälän sanamuodosta on pääteltävä, että kompensaatio on edellytyksenä heikentämisen hyväksymiselle.³⁰⁶ *Suvantolan* ja *Similän* mukaan kompensaatio on ymmärrettävissä yhdeksi poikkeamisedellytykseksi, koska suojelusta ei saa sallia poikkeamista, jos kompensaatiotoimia ei ole mahdollista suorittaa.³⁰⁷ Luontodirektiivin 6.4 artiklan

³⁰² Euroopan komissio 2000 s. 44.

³⁰³ Euroopan komissio 2011 s. 69.

³⁰⁴ Euroopan komissio 2000 s. 44.

³⁰⁵ *Suvantola* 2005 s. 47.

³⁰⁶ *Suvantola* 2003b s. 687.

³⁰⁷ *Suvantola – Similä* 2011 s. 270 ja *Suvantola* 2005 s. 48.

sanamuoto "on toteutettava" on myös ehdoton ilmaus. Komission tulkintaohjeiden mukaan on kompensatiotoimien välttämätöntä olla tiedossa ennen kuin Natura 2000 -aluetta vaarantava hanke annetaan toteuttaa.³⁰⁸ Näiden tietojen ja näkemysten perusteella lienee selvää, että kompensatiotoimien suorittamisen mahdollisuus on yksi poikkeamisen edellytyksistä.³⁰⁹ Kompensatiotoimet ovat kuitenkin vasta viimekätinen keino Natura 2000 -verkoston luonnonarvojen säilyttämiseksi, jos luonnonarvoja heikentävä toiminta on jo täyttänyt muut poikkeamisperusteet.³¹⁰

Kaivoshankkeiden tapauksessa suojelualueen (sekä Natura 2000 -alueen että kansallisen suojelualueen) lakkauttaminen kaivoksen toiminta-alueelta on yleensä tarpeen, jos kaivoshanke sijaitsee Natura 2000 -alueella. Kompensatiotoimien toteuttamisen mahdollisuus on silloin edellytyksenä poikkeuksen myöntämiselle erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn ja vaihtoehdottomuuden lisäksi. Vaikka kompensatiotoimien toteuttaminen onkin LSL 69 §:n mukaan ympäristöministeriön tehtävä, olisi kaivoshankkeen toteuttajan hyvä tutkia etukäteen mahdollisia kompensoivia alueita parantaakseen poikkeusluvan saamisen mahdollisuutta.³¹¹

3.4.2 Ongelmakohdat

Vielä vuonna 2000 Euroopan komissio oli sitä mieltä, että kompensatiotoimet on ajoitettava samaan aikaan, kun vahinko tapahtuu, ellei pystytä varmistamaan, että samanaikaisuus ei ole välttämätöntä Natura 2000 -verkoston tason säilyttämiseksi.³¹² Komissio toteaa kuitenkin uusimmassa luontodirektiivin soveltamista koskevassa asiakirjassaan, että kompensatiotoimien tulisi olla pääsääntöisesti valittuna ja toiminnassa ("in place and working") jo ennen kuin hankkeen toteuttamisvaihe käynnistetään.³¹³ Ennen käsitys oli komission lausunnon Peene-joen laakson läpi

³⁰⁸ Euroopan komissio 2001 s. 41.

³⁰⁹ Vrt. kuitenkin esimerkiksi Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn opas kaivoshankkeisiin (Salminen ym. 1999), jossa ei Natura-arviointiosiossakaan sanallakaan mainita kompensatiovelvoitteesta, vaikka sen voidaan katsoa olevan poikkeamisedellytys.

³¹⁰ Euroopan komissio 2001 s. 39.

³¹¹ Näin on tehnyt esim. Anglo American B.V. jo Viiankiaavalle kohdistuvan kaivoshankkeensa suunnitelmavaiheessa. Ks. Viiankiaavan korvaavat toimenpiteet. Ks. myös Euroopan komissio 2011 s. 42 ja s. 87.

³¹² Euroopan komissio 2000 s. 45.

³¹³ Ks. Euroopan komissio 2011 s. 67. "In general principle" eli pääsääntöisesti kompensoinnin pitäisi olla toiminnassa ennen hankkeen aloittamista.

suunnitellusta moottoritiestä perusteella se, että kompensatiotoimet tulisi suorittaa samanaikaisesti heikentävien toimien kanssa.³¹⁴ Nykyisten tietojen valossa molempien kompensaaation osien (tiedon saaminen kompensoivista alueista ja kompensoivien toimien toteutus tai ainakin toteutuksen aloittaminen) on tapahduttava pääsääntöisesti ennen Natura 2000 -aluetta heikentäviä toimia. Komission kanta asiassa on hieman epäyhtenäinen, mutta asiaa kannattanee tulkita tiukemman vaihtoehdon mukaan, eli etukäteinen kompensatio on riskittömin vaihtoehto. Nykyisessä tilanteessa olisi suositeltavaa, että korvaavat toimet osoitettaisiin valtioneuvoston LSL 66.2 tai 66.3 §:n mukaisessa päätöksessä suojelusta poikkeamisesta, ja niiden toteutus edellytettäisiin tapahtuvan ennen heikentävää toimintaa.³¹⁵ Ainakin kompensatiotoimien tiedossa oleminen ennen hankkeen toteuttamista on välttämätöntä, sillä muuten päätöstä poikkeuksesta ei voida tehdä, ainakaan EU-lainsäädännön mukaan. Jälkikäteinen kompensatio ei tule kysymykseen muuten kuin poikkeuksellisesti.³¹⁶

LSL 69 §:n voidaan katsoa olevan luontodirektiivin kanssa ristiriidassa: korvaavien toimien tulisi komission mukaan olla tiedossa jo ennen luonnonarvoja heikentävän hankkeen hyväksymistä, kun taas luonnonsuojelulaista jää mielikuva jälkikäteisestä kompensoinnista.³¹⁷ Tätä käsitystä vahvistaa myös hallituksen esityksen luonnonsuojelulaiksi toteamus tilanteesta, jossa Natura 2000 -suojelu heikentyisi: ”Ympäristöministeriön tehtäväksi tulisi ryhtyä välittömästi tarpeellisiin toimenpiteisiin Natura 2000 -verkoston heikentymisen korvaamiseksi”.³¹⁸ Tämän mukaan toimenpiteisiin ryhdyttäisiin tilanteen jo heikennyttyä ja toimenpiteiden käynnistämisestä korvaavan alueen löytymiseen voi vielä kulua ennalta määrittelemätön aika. Euroopan komission käsityksen mukaan tilanne, jossa kompensatiotoimet eivät olisi käynnissä vielä silloin, kun luonnonarvoja heikentävä toiminta olisi aloitettu, olisi poikkeuksellista. Tällaisen hyväksyttävyyden ratkaistaisiin komission mukaan tapausittain, kun taas LSL 69 §:n mukaisella lainsoveltamisella se olisi pääsääntö.³¹⁹

³¹⁴ Ks. Euroopan komission lausunto 1995, Suvantola – Similä 2011 s. 274-275 ja Suvantola 2003b s. 688.

³¹⁵ Suvantola – Similä 2011 s. 275. Ehdotus on hyvä ja ehdotuksen jälkeen julkaistun komissiolinjauksen (Euroopan komissio 2011 s. 67) mukainen.

³¹⁶ Ks. Euroopan komissio 2011 s. 67. Jos etukäteinen tai samanaikainen kompensatio ei ole mahdollista, voi jäsenvaltio vaatia lisäkompensaatiota hankkeen suorittajalta.

³¹⁷ Suvantola – Similä 2011 s. 88.

³¹⁸ HE 79/1996.

³¹⁹ Euroopan komissio 2007a s. 63 ja Euroopan komissio 2011 s. 67. Myöhemmin suoritetuilta toimilta voidaan vaatia lisäkompensaatiota.

Kompensoivien alueiden pitäisi komission mukaan sijaita samassa valtiossa mahdollisimman lähellä heikentynyttä paikkaa ja olla luonteeltaan samantyyppisiä kuin alueen, jolla heikentävä toiminta tapahtuu.³²⁰ Korvaavan alueen etäisyys korvattavasta alueesta ei kuitenkaan ole välttämättä estävä tekijä, vaan kompensoiva alue voi sijaita jopa eri maassa.³²¹ Komission ohjeissa on tässäkin asiassa hiukan ristiriitaisuutta³²², mutta asiaa voitaneen tulkita niin, että pääasiallisesti kompensoivaa aluetta on etsittävä hankkeen vahingoittaman alueen läheltä. Ellei hyvää kompensatioaluetta löydy lähialueilta, voidaan siinä tapauksessa etsiä myös kauempaa, tarvittaessa jopa jäsenmaan rajojen ulkopuolelta.³²³

Suomessa velvoite korvaaviin toimiin ryhtymisestä on määrätty LSL 69 §:n 2 momentissa ympäristöministeriölle.³²⁴ Toimintavelvoitteen asettamisen ympäristöministeriölle on katsottu tarkoittavan myös kustannusvastuun omaksumista valtiolle.³²⁵ Tämä tarkoittaa erittäin ongelmallisesti sitä, että valtio tukee välillisesti luonnonarvoja heikentäviä hankkeita.³²⁶ Tämä on lisäksi ristiriidassa siihen, että Natura-arviointi jätetään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toteuttajan vastuulle.³²⁷ Velvollisuuden säilyttäminen ympäristöministeriölle on sikäli erikoinen, että hankkeen toteuttajan vastuulla on Natura-arvioinnin laatiminen ja siihen liittyvät kustannukset sekä mahdollisten lieventävien toimenpiteiden tekeminen, että hanke voidaan hyväksyä. Olisi loogista ja aiheuttamisperiaatteen mukaista³²⁸, että hankkeen toteuttajalla olisi vastuu myös korvaavista toimista, jolloin saataisiin samalla lisäkannuste sille, että

³²⁰ Euroopan komissio 2000 s. 46 ja Euroopan komissio 2011 s. 67.

³²¹ Ks. Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 33, Euroopan komissio 2001 s. 33 ja 2000 s. 46.

³²² Vrt. Euroopan komissio 2000 s. 46 peräkkäisiä kappaleita: ”The compensatory measures proposed for a project should therefore... concern the same biogeographical region in the same Member State” ja ”The distance between the original site and the place of the compensatory measures is not an obstacle”. Ks. myös Euroopan komissio 2011 s. 67.

³²³ On otettava huomioon myös Euroopan maiden tilanteiden erilaisuus. Esimerkiksi Hollannin ja Belgian luontojen ominaispiirteiden voisi olettaa olevan melko samanlaiset, jolloin rajat ylittävä kompensatio on huomattavasti helpommin perusteltavissa. Ks. myös Euroopan komissio 2011 s. 67.

³²⁴ Ks. myös HE 79/1996 69 §:n perustelut.

³²⁵ Suvantola – Similä 2011 s. 276 ja Suvantola 2005 s. 42.

³²⁶ Suvantola 2005 s. 74.

³²⁷ On ristiriitaista, että aiheuttamisperiaatetta käytetään Natura-arvioinnin toteuttajaa valitessa, mutta ei kompensatation toteuttajan kohdalla.

³²⁸ Aiheuttamisperiaatteen mukaan se, jonka toimet aiheuttavat vahinkoa ympäristölle, on vastuussa ympäristölle tapahtuneista haitoista ja niiden korvaamisesta. Ks. tarkemmin aiheuttamisperiaatteesta ympäristövastuudirektiivi 2004/35/EY tai Kokko 2003 s. 107-109.

hankkeiden toteuttamispaikkoina vältettäisiin Natura 2000 -alueita.³²⁹ Myös lain eräiden ympäristövahinkojen korjaamisesta (383/2009) 10 §:ssä on säädetty kustannusvastuu korjaamistoimenpiteistä vahingon aiheuttaneelle toiminnanharjoittajalle. Ympäristövastuudirektiivin johdannossa kohdassa 2 sanotaan seuraavaa: ”Jotta toimijoita kannustettaisiin ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään käytäntöjä ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähiin, olisi tämän direktiivin peruseriaatteena tämän vuoksi oltava, että toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, asetetaan taloudelliseen korvausvastuuseen.” Tätä direktiiviä soveltamalla kompensatiotoimien kustannusvelvollisena toimisi selkeästi toiminnanharjoittaja. Suomessa lupapäätöksessä voidaan periaatteessa asettaa kompensatiovelvoite hankkeen toteuttajalle, mutta se vaatii joko muun lainsäädännön säännöksen tuen tai hankkeen toteuttajan suostumuksen.³³⁰ Ympäristöministeriön ja valtion korvausvastuu on ristiriidassa edellä mainittujen lisäksi uuden kaivoslain 6 §:n 5 kohdan kanssa, jonka mukaan periaatteena on, että kaivostoiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat korvataan. Pykälällä lienee yhteyksiä aiheuttamisperiaatteeseen ja kompensatiotoimiin, koska kompensatiotoimien voidaan katsoa olevan mainittujen vahinkojen ja haittojen korvaamista. Muu lainsäädäntö ei täten tunnu jakavan LSL 69 §:n käsitystä valtion kustannusten maksuvelvoitteesta kompensatiotoimia järjestettäessä.³³¹

Luontodirektiivin sanamuoto viittaa vain siihen, että jäsenvaltion (member state) pitäisi varmistaa, että kompensoivat toimet suoritetaan. Varmistaa ei komission mukaan tarkoita ”suorittaa”, vaan komission kannan mukaan ”aiheuttaja maksaa” -periaatetta olisi loogista käyttää asiassa: ”It appears logical that, in line with the ‘polluter pays’ principle, the promoter of a project bears the cost of the compensatory measures”.³³² Toisaalta komissio toteaa, että kompensatiotoimien rahoitus voitaisiin hoitaa jäsenvaltion ja hankkeen toteuttajan yhteistyönä.³³³ Valtion rahoitusosuuden kanssa

³²⁹ Ks. myös Suvantola 2005 s. 42. *Suvantolan* mukaan kompensatiovelvollisuus on negatiivinen kannuste hankkeen sijoittamiselle Natura 2000 -alueelle tai sen läheisyyteen.

³³⁰ Suvantola – Similä 2011 s. 276.

³³¹ Ks. myös ympäristövastuudirektiivi ja Euroopan komissio 2000, 2001 ja 2007a.

³³² Euroopan komissio 2007a s. 18, Euroopan komissio 2000 s. 46 ja Suvantola – Similä 2011 s. 276. Vrt. aiheuttamisperiaatteen mukaan Natura-arvioinnista vastaa toteuttaja. Kokko 2003 s. 179.

³³³ Euroopan komissio 2000 s. 46.

täytyy olla varuillaan, ettei se täytä kielletyn valtionavun tunnusmerkkejä.³³⁴ Jäsenvaltio on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa tulkitsemalla vastuussa ainakin siitä, että kompensatiotoimet tulevat suoritetuiksi. Komissio toteaa samoin: “The Member State is bound to compensatory measures as from the entry into force of Article 6. Their financing can fall within its competence.”³³⁵ Komission ohjeidenkaan kanta asiassa ei siis ole aivan selkeä, vaikka se on eri yhteyksissä käsitellyt kompensatiovelvollisuutta laajasti.³³⁶ Komission kantaa tulkitsemalla voinee päätyä tällaiseen johtopäätökseen: ensisijaisesti hankkeen toteuttaja on kustannusvelvollinen³³⁷, toissijaisesti jäsenvaltio ja hankkeen toteuttaja rahoittavat hankkeen yhdessä³³⁸ ja viimeisenä vaihtoehtona muiden vaihtoehtojen ollessa poissuljettuja jäsenvaltio, kompensatiotoimiin luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan velvoittuna, on itse velvollinen rahoittamaan kompensatiotoimet.³³⁹ Esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa kompensatiotoimet ja niiden kustannusvastuu on asetettu hankkeiden toteuttajille (Ruotsissa kuitenkin vain, jos kustannukset eivät ole kohtuuttomat).³⁴⁰ LSL 69 §:n käsitys kompensatiotoimien suorittajasta voitaneen tulkita aiheuttamisperiaatteen, komission kannan, oikeuskirjallisuuden³⁴¹ ja muiden maiden toteuttamistapojen vuoksi virheelliseksi ja jopa vääränlaisia päämääriä edistäväksi.

Kysymys kompensatiosta ei ole kuitenkaan Suomessa tullut ratkaistavaksi, koska asia ei ole vielä realisoitunut missään tilanteessa.³⁴² Tulevaisuudessa asia voi hyvinkin realisoitua esimerkiksi Viiankiaavan Natura 2000 -alueelta löytyneen merkittävän malmilöydön vuoksi, jolloin Natura 2000 -suojelusta jouduttaisiin poikkeamaan esiintymän hyödyntämiseksi ja poikkeamisen aiheuttamat vahingot tulisi tällöin kompensoida.³⁴³

³³⁴ Ks. tarkemmin Suvantola – Similä 2011 s. 276 ja Euroopan komissio 2000 s. 47.

³³⁵ Euroopan komissio 2007a s. 20.

³³⁶ Ks. Euroopan komissio 2000 s. 42-52, 2001 s. 39-45, 2007a s. 1-30 ja 2011 s. 66-69.

³³⁷ Euroopan komissio 2000 s. 46 ja 2007a s. 20.

³³⁸ Euroopan komissio 2000 s. 47 ja 2007a s. 20.

³³⁹ Euroopan komissio 2007a s. 20 ja luontodirektiivin sanamuoto.

³⁴⁰ Similä 1997 s. 254 ja Suvantola 2005 s. 72. Ks. myös Suvantola 2005 s. 73, jossa oikeusvertailun tuloksena oli, että: ”kaikissa tarkastelluissa ulkomaisissa järjestelmissä kompensatio on periaatteessa kytketty yleiseen kieltoon heikentää ympäristön kannalta kriittisiä arvoja ja hankkeen toteuttaja korvaa aiheutettavan haitan niin sanotusti ”luonnossa” ja vastaa aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti haitoista luonnonarvoille”.

³⁴¹ Esim. Suvantola 2005 s. 42 ja s. 74, Suvantola – Similä 2011 s. 276 ja Kokko 2003 s. 107.

³⁴² Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010 s. 88.

³⁴³ http://yle.fi/alueet/lappi/2011/11/quotsodankylan_malmiloyto_maailmanlaajuisesti_merkittavaquot_2996550.html.

3.5 Laajennettu valitusoikeus Natura 2000 -verkoston turvaamismekanismina

3.5.1 Luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 luvun mukaisen valitusoikeuden mukaan valittaa voidaan toimenpiteestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valtion viranomaisen päätöksestä valitetaan yleensä hallinto-oikeuteen. Valittaa päätöksestä saa asianosainen, eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäyttölain valitusoikeus on rajattu melko tiukasti valittajan henkilön suhteen. *Suvantolan* mukaan hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus edellyttää välittömiä henkilön etuihin tai oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia, jolloin mahdolliset tai välilliset vaikutukset eivät ole riittäviä.³⁴⁴ Tosin *Kokko* ehdottaa, että valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6.1 §:n mukainen valitusoikeus yhdistyksen kohdalla voisi perustua ympäristöperusoikeuden mukaisen tulkinnan mukaisesti yhdistyksen toiminnan tarkoituksen vastaisen yleisen edun loukkaamiseen.³⁴⁵ Tällöin luonnonsuojelujärjestöllä olisi jo hallintolainkäyttölain perusteella mahdollisuus hakea päätökseen muutosta ilman suoraan kyseiseen yhdistykseen kohdistuvia vaikutuksia. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2005:42 KHO:n vähemmistö olisi tutkinut luonnonsuojelujärjestöjen valituksen vain HLL 6.1 §:n perusteella.³⁴⁶

Muutosta hallintopäätökseen haetaan yleislakina toimivan hallintolainkäyttölain mukaan, ellei muussa lainsäädännössä ole siitä poikkeavia säännöksiä.³⁴⁷ Luonnonsuojelulain 61 §:n mukainen valitusoikeus on laajennettu valitusoikeus verrattuna hallintolainkäyttölain vastaavaan: sen mukaan muutosta saa hakea sellainen hakija "jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea". Valitusoikeus ei siis edellytä välittömiä vaikutuksia päätöksestä, vaan ainoastaan vaikutusten mahdollisuutta.³⁴⁸ Valitusoikeus on, paitsi korvausta koskevissa asioissa, myös kunnalla ja paikallisella tai alueellisella luonnonsuojelua edistävällä järjestöllä (joilta puuttuu lisäksi valitusoikeus luonnonsuojelulaista 31 §:n tai 48.2 §:n mukaan tapahtuvaa poikkeamista koskevissa

³⁴⁴ Suvantola 2003 s. 110.

³⁴⁵ Kokko 2008 s. 341. Ks. myös Kokko ja Suvantola kirjassa Rannikko – Määttä 2010 s. 194.

³⁴⁶ Ks. Wallgren 2005 s. 7-9.

³⁴⁷ Suvantola 2003 s. 74.

³⁴⁸ Suvantola – Similä 2011 s. 304 ja Suvantola 2003 s. 166.

asioissa). Luonnonsuojeluohjelmien hyväksymisestä voi valittaa edellä mainittujen valitusoikeudellisten tahojen lisäksi valtakunnallinen luonnonsuojelujärjestö. Valtakunnallisten luonnonsuojelujärjestöjen asianosaisasema on siis huomattavasti rajatumpi kuin paikallisten.³⁴⁹ Paikallisen ja valtakunnallisen luonnonsuojelujärjestön erottaminen toisistaan voi tuoda ongelmia, esimerkiksi järjestön säännöistä tai kotipaikasta näitä ei voida välttämättä päätellä.³⁵⁰ Samat tahot, jotka voivat valittaa viranomaispäätöksestä, voivat valittaa LSL 62 §:n mukaan hallinto-oikeuden luonnonsuojelulain nojalla tekemästä päätöksestä. Alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi LSL 63 §:n mukaisesti valittaa muun lain perusteella tehdystä päätöksestä, jos se on luonnonsuojelulain tai sen perusteella annettujen määräysten vastainen, mutta sillä ei ole oikeutta hakea muutosta luonnonsuojelulain nojalla tehdyistä päätöksistä.³⁵¹ Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valitetaan lainvastaisuusperusteella³⁵² suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Mäntylän mukaan asianosaikäsitettä tulisi tulkita laiveammin ympäristöperusoikeuden tultua oikeusjärjestelmäämme.³⁵³ Ainakin periaatteessa luonnonsuojelulain valitussäännösten muotoilulla on pyritty turvaamaan luonnonarvoja ja toteuttamaan perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöstä laajentamalla valitusoikeutta. Esimerkkeinä mahdollisista valittajista on hallituksen esityksessä mainittu naapurikiinteistön haltija ja paliskunta.³⁵⁴ *Suvantolan* mukaan kyseiset esimerkit luonnonsuojelulain laajemmasta valitusoikeudesta ovat kuitenkin huonoja, sillä niiden asianosaisasema oli jo vakiintunut yleislainkäytössä. Parempi esimerkki hänen mukaansa olisi esimerkiksi henkilöllä LSL 1 §:n mukaan olevat maisemalliset oikeudet.³⁵⁵ Luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus voitaneen kaivoshankkeissa olettaa olevan erittäin laaja sekä yksityishenkilöiden että paikallisten luonnonsuojelujärjestöjen parissa, sillä avolouhosten vaikutukset luontoon ja maisemaan ovat merkittäviä ja mahdollisesti hyvinkin suurelle alueelle ulottuvia.³⁵⁶

³⁴⁹ Mäntylä 2010 s. 236-237.

³⁵⁰ Ks. paikallisen ja valtakunnallisen järjestön eroista Mäntylä 2010 s. 131-133.

³⁵¹ Suvantola – Similä 2011 s. 313.

³⁵² Ks. Suvantola – Similä 2011, jossa huomataan, että 2000-luvulla tehdyt valitukset on kaikki oikeuskäytännössä todettu laillisuuskysymyksiksi.

³⁵³ Ks. Mäntylä 2010 s. 224. Hän tosin toteaa myöhemmin (s. 225-228), että asianosaisaseman laajuus jää KHO:n ratkaisuihin epäyhtenäiseksi.

³⁵⁴ HE 79/1996.

³⁵⁵ Suvantola 2003 s. 108-109.

³⁵⁶ Salminen ym. 1999 s. 18-21.

3.5.2 Kaivoslain muutoksenhakukeinot

Vanhan kaivoslain aikakaudella kaivoslaista puuttui säännös valitusoikeudesta, joten valitusoikeutta kaivosasioissa säänteli HLL 6 §. Pykälää soveltamalla vaadittiin välittömiä valittajaan kohdistuvia vaikutuksia, että valitusoikeuden syntyminen oli mahdollista. Luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestöille ei ole laissa varattu erityisasemaa. Vanhan lain aikana esimerkiksi tapauksen KHO 2005:42 päätöksessä todettiin, ettei luonnonsuojelujärjestöillä ollut asiassa valitusoikeutta, koska asiassa sovellettiin HLL 6 §:ää. Paikallisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella oli jo ennen uutta kaivoslakia oikeus LSL 61 §:n mukaan valittaa myös kaivoslain mukaan tehdystä päätöksestä, jos sen katsottiin olevan luonnonsuojelulain vastainen.

Uuteen kaivoslakiin ollaan otettu omat säännökset valitusoikeudesta, mikä sopii kaivoslain tavoitteisiin ympäristövaikutusten paremmasta huomioon ottamisesta ja ympäristöperusoikeuden toteuttamisesta³⁵⁷. Toisaalta useammille tahoille laissa annettu valitusoikeus aiheuttaa kaivosteollisuuden puolelta vastustusta.³⁵⁸ Uuden kaivoslain 17 luvussa käsitellään muutoksenhakua. Lain 162 ja 163 §:n mukaan muutosta haetaan hallintolainkäyttölain mukaisesti, jos kaivoslaissa ei muuta säädetä.³⁵⁹ Uuden kaivoslain mukaisia lupia, joista voidaan valittaa, ovat lain 165 §:n mukaan malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhtontalupa. Myös näiden lupien perumisesta, muuttamisesta, raukeamisesta ja jatkamisesta sekä kaivostoiminnan lopettamisesta voidaan valittaa. Tosin hallituksen esityksen mukaan: ”Kaivosviranomaisen varausta, luvan siirtoa, kaivosturvallisuuslupaa tai hallintopakkoa koskevasta päätöksestä taikka muusta lain nojalla antamasta päätöksestä saisi valittaa hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisesti.”³⁶⁰ Pienempi osa tapauksista käsitellään näin edelleen samalla tavoin kuin vanhan kaivoslain aikana, eli hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisesti.

³⁵⁷ Ks. HE 273/2009 s. 64-66.

³⁵⁸ HE 273/2009 s. 68.

³⁵⁹ Esimerkkinä poikkeuksesta on uuden kaivoslain 188.2 §, jonka mukaan vanhan lain aikana tehtyihin kaivospiiripäätöksiin haetaan muutosta lunastuslain (603/1977) 89-93 §:ien muutoksenhakusäännösten mukaisesti.

³⁶⁰ HE 273/2009 s. 160.

Uuden kaivoslain 165 §:n mukaan mahdollisia valittajia kaivoslain mukaisesta päätöksestä ovat asianosaisen lisäksi muun muassa ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöt, joiden toiminta-alueella ympäristövaikutukset ilmenevät. Edeltävä ei oletettavasti tee samaa rajausta kuin luonnonsuojelulaki sen jakaessa (ongelmallisestikin³⁶¹) luonnonsuojelujärjestöt paikallisiin ja valtakunnallisiin, vaan kaivoslain tarkoittama luonnonsuojelujärjestö, jonka alueella ympäristövaikutuksia aiheuttava toiminta tapahtuu, voinee yhtä hyvin olla paikallinen tai valtakunnallinen. Asianosainen on määritelty luonnonsuojelulain kanssa yhtenevästi siten, että asianosainen tarkoittaa kaivoslain 34 §:n mukaan sitä, jonka ”etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea.” Uuden kaivoslain asianosaiskäsite on siis myös huomattavasti laajempi kuin vanhan kaivoslain aikana sovellettavan HLL 6 §:n, vaikka asianosaisuutta onkin tulkittu oikeuskäytännössä laajasti jo vanhan lain aikana.³⁶² Soveltamistavan mukainen sanamuoto on hyvä havaita lakitekstistä läpinäkyvyyden parantamiseksi, vaikka asianosaisen määritelmä sijaitseekin jo uuden kaivoslain 34 §:ssä, eikä valitusoikeutta käsittelevässä 165 §:ssä. Välilliset ja ei-oikeudelliset vaikutukset voivat tuoda asianosaisaseman kaivoslain mukaisesta päätöksestä valitettaessa. Luontoyrittäjät ja paliskunnat mainitaan hallituksen esityksessä esimerkkeinä mahdollisista valittajista.³⁶³ Oletettavasti paikallisesti tapahtuvat maisema- ja julkisuuskuvahaitat voisivat olla tällainen luontoyrittäjän liiketoimintaan vaikuttava välillinen vaikutus.

Muita mahdollisia valittajia ovat uuden kaivoslain 165 §:n mukaan sijaintikunta tai se kunta, johon haitallisia ympäristövaikutuksia kohdistuu ja paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja muu asiassa toimialallaan yleistä etua valvova viranomainen. Mainittu viranomainen voi olla esimerkiksi Säteilyturvakeskus, jos valitettava asia koskee yleistä etua.³⁶⁴ Saamelaiskäräjät voi valittaa tietyin edellytyksin kaivoslain mukaisista päätöksistä, kuten myös kolttien kyläkokous. Näilläkin oikeuksilla voisi olettaa olevan vaikutusta luonnon tilan ylläpidossa, kun päätöksien laillisuutta valvotaan monien eri tahojen toimesta. Kaivosviranomainen voi valittaa päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut sen tekemän päätöksen.

³⁶¹ Ks. Mäntylä 2010 s. 131-133.

³⁶² HE 273/2009 s. 160.

³⁶³ HE 273/2009 s. 160.

³⁶⁴ HE 273/2009 s. 161.

4 Lopuksi

Kaivostoiminnan vaikutusten käsittely julkisuudessa on keskittynyt viime aikoina varsinkin Talvivaaran kaivoksen osalta lähinnä kaivostoiminnan aiheuttamiin ympäristönsuojelullisiin päästöihin.³⁶⁵ Luonnonsuojelullisten vaikutusten ottaminen huomioon pitäisi olla yhtä tärkeää varsinkin, kun lainsäädäntö siihen kaivostoimijat laajasti velvoittaa. Pelkän kaivoslain perusteella toimiminen ei riitä, sillä kaivoslain 3 §:n viittaussäännös luonnonsuojelulakiin velvoittaa ottamaan huomioon myös luonnonsuojelulain säännökset. Kaivoslain 3 §:n vaatimus luonnonsuojelulain huomioon ottamisesta koskee viranomaisten lisäksi kaivostoiminnan harjoittajaa. Luonnolle aiheutuvia vahinkoja arvioitaessa Natura 2000 -alueella tai sen läheisyydessä sijaitsevan kaivoshankkeen tapauksessa on otettava huomioon paitsi luonnonsuojelulain ja kaivoslain myös luontodirektiivin säännökset. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus on vaikuttanut sekä luonnonsuojelulain että kaivoslain syntyyn, mutta se tulee ottaa huomioon myös niiden tulkinnassa.

Luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin säännökset Natura 2000 -alueista ovat tärkeässä roolissa kaivostoimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa, mutta lisäksi muut luonnonsuojelulain säännökset joudutaan ottamaan huomioon, koska Natura 2000 -alueet ovat lähes aina myös kansallisen lainsäädännön perusteella suojeltuja. Natura 2000 -alueella tai sellaisen lähellä kaivoshankkeen toteuttaminen edellyttää Natura-arviointia ja mahdollisesti Natura 2000 -suojelusta poikkeamista, jos toiminta vahingoittaa Natura 2000 -alueen luonnonarvoja ja hanke täyttää LSL 66.2 tai 66.3 §:n asettamat edellytykset. LSL 65 §:n todennäköisesti merkittävä heikentyminen toimii kaivoshankkeissakin Natura-arviointivelvollisuuden laukaisevana kriteerinä. Pelkkää suomalaista lainsäädäntöä tulkitsemalla Natura-arviointivelvollisuus konkretisoituu harvemmin kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkinnan mukaan.³⁶⁶ LSL 66.1 §:n vaatimus merkittävästä heikentämisestä tarkoittaa, että vain merkittävästi Natura 2000 -alueen luonnonarvoja heikentävät hankkeet tulisi kieltää. Tämäkin on kaivoshankkeiden toteuttajien kannalta edullisempi kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3

³⁶⁵ Ks. esim.

http://yle.fi/alueet/kainuu/2011/04/talvivaaran_paastot_ylittyneet_monta_kertaa_2500393.html.

³⁶⁶ Ks. aiemmin kappale 3.1.

kohdan toisen lauseen tulkinta.³⁶⁷ Käytännössä ei ole kuitenkaan selkeää, käytetäänkö direktiivin vai luonnonsuojelulain tulkintaa, luonnonsuojelulain tulkitsemista direktiivin kautta vai pelkästään direktiivin tulkintaa näistä asioista.³⁶⁸ Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan muotoiluja tulisikin suosia kansallisen lainsäädännön merkittävyys-käsitteen sijasta, vähintään direktiivin tulkintavaikutuksen kautta. Kaivoshankkeiden toteuttajien ja Natura-arviointien suorittajien pitää siis ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan sääntely luonnonsuojelulain 10 luvun lisäksi.

LSL 65 §:n arviointikynnyksen ylittymiseen riittää, että vaikutukset ulottuvat Natura 2000 -alueelle. Ongelmana on LSL 65 §:n ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan käsitteiden erilaisuus, josta johtuen arviointikynnys on kansallisen lainsäädännön mukaan korkeampi kuin luontodirektiivin.³⁶⁹ Lapin ELY-keskuksen kanta käsitteiden tulkinnasta on: ”Arvioinnissa merkittävyyden arvioinnin lähtökohtana on pidetty luontodirektiivin määritelmää luontotyypin ja lajin suotuisasta suojelutasosta”.³⁷⁰ LSL 65 §:n sanamuoto ”todennäköisesti merkittävästi heikentävät” poikkeaa luontodirektiivin muotoilusta ollen sanamuodoltaan liian tiukka ja arviointivelvollisuuden piiristä hankkeita pois rajaava. Oikea arviointikynnys olisi tapauksen KHO 2008:72 mukaan ”ei ole ennalta arvioiden pois suljettua”. Vaikka luontodirektiiviä sovelletaankin oikein viranomaisissa, olisi luonnonsuojelulain sanamuodon korjaaminen paikallaan läpinäkyvyyden parantamiseksi ja ratkaisutoiminnan oikeisiin säännöksiin pohjautumisen varmistamiseksi.

Kaivostoiminnan vaikutukset Natura 2000 -alueen luonnonarvoille tulee LSL 65 §:n ja luontodirektiivin 3 kohdan mukaan arvioida ennen kaivostoiminnan toteuttamisvaihetta asianmukaisella arvioinnilla, joka vaatii tarkkaa kuvausta alueella tapahtuvista toimista ja niiden vaikutuksista. Kaivostoimijoiden kannalta Natura-arviointivelvollisuuden asianmukaisuusvaatimuksen mahdollinen eriävyys³⁷¹ vaikuttaa arviointivaihetta suoritettaessa. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaista arviointivelvollisuutta

³⁶⁷ Ks. aiemmin kappale 3.2.

³⁶⁸ Ks. esim. Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 11 ja s. 17-18, jossa viitataan yhtä tiheästi luonnonsuojelulakiin kuin luontodirektiiviin ja Euroopan komission siitä antamiin tulkintaohjeisiin. Lausunnon tärkeimpiä kohtia painottaen luontodirektiivin varovaisempia tulkintoja on suosittu.

³⁶⁹ Ks. tarkemmin kappale 3.1.

³⁷⁰ Ks. Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009 s. 9. Perusteluina kannalleen ELY-keskus käyttää Similän luonnonsuojelulaki-kirjaa, Euroopan komission vuonna 2000 julkaisemaa tulkintaopasta ja tapausta EYTI C-304/05.

³⁷¹ Ks. aiemmin kappale 3.1.3.

luonnehdittiin asianmukaisesti suoritettavaksi, mutta huomattavasti kevyemmäksi kuin ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta.³⁷² Euroopan komission tulkintaohjeiden perusteella taas arviointivelvollisuuden voi olettaa olevan laaja ja huolellista harkintaa vaativa toimenpide.³⁷³ Käytännössä vaatimustaso asianmukaiselle arvioinnille lienee Suomessakin melko korkealla.³⁷⁴ Tämä lisää Natura-arvioinnin toteuttamisen kustannuksia kaivosyhtiön kannalta.

Kaivostoiminta Natura 2000 -alueella on lähtökohtaisesti LSL 66.1 §:n ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella kielletty, koska se on luonnonarvoja merkittävästi heikentävää toimintaa, mutta tarvittaessa sääntely joustaa siten, että kaivostoiminta voidaan sen yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi³⁷⁵ hyväksyä Natura 2000 -alueeseen vaikuttavanakin. LSL 66.1 §:ssä on sama ongelma kuin edeltävässä pykälässä: ”merkittävän heikennyksen” -käsite toimii luonnonarvoja uhkaavan toiminnan hylkäämiskriteerinä, kun taas luontodirektiivin sanamuoto on se, että hanke ei saa vaikuttaa alueen koskemattomuuteen. Luonnonsuojelulain sanamuodon perusteella hylkäämiskynnys on korkeampi kuin EU-oikeudessa.³⁷⁶ Kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat toisensa poissulkevia maankäyttömuotoja. Tästä johtuen kaivostoiminta voidaan sallia kansallisella luonnonsuojelualueella yleensä vain suojelu lakkauttamalla. Natura 2000 -alueella vaaditaan LSL 66.2 tai 66.3 §:n mukainen valtioneuvoston päätös, että kaivoshanke voidaan toteuttaa. Edellytyksenä poikkeamiselle on, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, eikä realistista ja toteuttamiskelpoista vaihtoehtoista ratkaisua ole.

Jos kaivoshanke toteutetaan Natura 2000 -alueella, on tehtävä LSL 69 §:n mukaisia kompensatiotoimia, joilla luonnonarvojen heikentyminen Natura 2000 -verkostossa korvataan. Kompensaation mahdollisuus on edellytyksenä poikkeamiselle Natura 2000 -alueen suojelusta. Tämän vuoksi kaivoshankkeen toteuttajan olisi hyvä tutkia itse mahdollisia kompensoivia toimia jo hankkeen suunnitteluvaiheessa mahdollistaakseen kaivosluvan saamisen. Kompensaatiotoimilla tarkoitetaan esimerkiksi uusien alueiden

³⁷² HE 79/1996.

³⁷³ Ks. esim. Euroopan komissio 2011 s. 53-60.

³⁷⁴ Ks. Lapin ympäristökeskuksen Natura-lausunto 2009 s. 8-9 ja Lapin ELY-keskuksen Natura-lausunto 2011 s. 9.

³⁷⁵ Ks. tarkemmin kappale 1.2.3.

³⁷⁶ Ks. tarkemmin kappale 3.2.2.

etsimistä Natura 2000 -verkostoon tai olemassa olevan Natura 2000 -alueen kunnostamista tai parantamista. LSL 69 § sijoittaa korvaavat toimenpiteet ajallisesti hankkeen toteuttamisen jälkeen, kun taas luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen kompensatiovelvoitteen toteuttamisajankohta olisi ennen heikentäviä toimia. Komission tulkintaohjeet vahvistavat käsitystä ennen heikentämistä tapahtuvista kompensatiotoimista. Kompensaatiotoimien ajankohdan siirtäminen hankkeen jälkeen tuottaa epävarmuuden niiden toteutumisesta ja parhaassa tapauksessakin luonnonarvot heikkenevät väliaikaisesti. LSL 69 §:stä saatava käsitys siitä, että ympäristöministeriö on vastuussa kompensatiotoimien suorittamisesta, lienee myös EU-oikeuden vastainen. Kysymys kaivoshankkeen kompensatiotoimien rahoituksesta Suomessa ei ole selkeä,³⁷⁷ koska kompensatiotoimia ei ole Suomessa vielä tehty. LSL 69 §:n perustuvan tulkinnan mukaan kustannusvelvollinen kompensatiotoimista on ympäristöministeriö, kun taas komission mukaan ensisijaiset mahdollisuudet ovat kaivostoimijan kustannusvastuu joko yksin tai yhdessä toiminnan kohdevaltion kanssa.³⁷⁸ Jäsenvaltion kustannusvastuu olisi vasta viimesijainen vaihtoehto. Kaivoshanketta toteutettaessa on kuitenkin ainakin varauduttava sellaiseen mahdollisuuteen, että LSL 69 §:n sanamuodosta huolimatta kompensatiotoimien kustannusvastuu jää kaivostoimijalle.³⁷⁹

Luonnonsuojelulaista on jätetty pois luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskielto. Heikentämiskielto edellyttää jäsenvaltioilta toimia Natura 2000 -alueiden heikentämisen estämiseksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen perusteella heikentämiskiellon poisjättäminen tarkoittaa, ettei luontodirektiiviä ole asianmukaisesti toimeenpantu. Periaatteessa direktiiviä suoraan soveltamalla heikentämiskieltoa voitaisiin käyttää Suomessa tapahtuvassa toiminnassa. Huomattavasti helpompi tapa olisi kuitenkin ollut alun perin säätää luonnonsuojelulain 10 luku tarkemmin luontodirektiiviä vastaavaksi. Lain muuttaminen korjaisi luonnonsuojelulain ristiriitoja luontodirektiivin kanssa ja toisi sen ajan tasalle, kuten esimerkiksi kaivoslain uudistus teki kaivoslainsäädännölle.

³⁷⁷ Ks. aiemmin kappale 3.4.2.

³⁷⁸ Euroopan komissio 2007a s. 20. Valtion kustannusvastuu on komission mielestä vasta viimesijainen vaihtoehto. Ks. myös kappale 3.4.

³⁷⁹ Vaikka tämä ei välttämättä olisikaan todennäköistä. Ks. Suvantola – Similä 2011 s. 276. Heidän mukaansa kustannusvastuun siirto hankkeen toteuttajalle edellyttää tämän suostumusta tai sovellettavan aineellisen lainsäädännön tukea. ”Aineellisen lainsäädännön tuki” -käsitettä ei kuitenkaan sen tarkemmin perustella.

Uusi kaivoslaki tarjoaa luonnonsuojelun kannalta jonkin verran uutta. Olennaisimpana muutoksena on mainittava etsintälupa. Etsintälupa vaaditaan, jos etsintätoiminta voi vaarantaa luonnonarvoja. Toisaalta luonnonsuojelulain 15 §:n mukaan malminetsintä on ennenkin ollut luvanvaraista toimintaa luonnonsuojelualueilla, mutta nyt on todennäköisempää, että myös uhanalaisten lajien esiintymät ja luonnonsuojelualueiden läheltä etsiminen otetaan huomioon. Uusi kaivoslaki suojaa luonnonarvoja paremmin antamalla ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöille valitusoikeuden. Uuden kaivoslain laajennettu valitusoikeus koskettaa lisäksi saamelaisia alkuperäiskansana. Tarkennetut jälkitoimet uudessa kaivoslaissa ottavat luonnonarvot ja maisemalliset arvot paremmin huomioon. Luonnonarvojen turvaa kaivostoiminnalta lisää luonnonsuojelulain laajennettu valitusoikeus. Valitusoikeus voi kaivosasioissa olla hyvinkin laajalla maantieteellisellä alueella sijaitsevalla oikeussubjektijoukolla.

Esimerkkitapauksena olleesta Kevitsan kaivoksen laajennushankkeesta selvisi, että Natura-arviointi on tehtävä jo hyväksytyyn hankkeen melko vähäisestäkin laajentamisesta. Kevitsa toimi hyvänä esimerkkinä, koska alkuperäisessä hankkeessa mikään toiminto ei sijainnut Natura 2000 -alueella, mutta Natura-arviointivelvollisuus syntyi silti mahdollisten Natura 2000 -alueelle kohdistuvien vaikutusten vuoksi. Laajennushankkeen Natura 2000 -alueelle sijoittuvaa vaihtoehdossa Natura-arviointia käsiteltäessä harkittiin merkittävän heikentämisen käsitettä, ja miten sitä pyrittiin hankkeen Natura-arvioinnissa taivuttelemaan, että hankkeesta saataisiin ”vähäisenkohtalaisen heikentämisen” -käsitettä käyttämällä Natura-arvioinnin mukaan hyväksyttävä. Natura-arvioinnin tarveharkinnan lisääminen Kevitsan kaivoksen laajennushankkeen Natura-arviointiin Pomokairan Natura 2000 -alueelle tapahtuvien vaikutusten osalta viittaisi siihen, että kaivostoimijat ottavat hyvinkin kaukana sijaitsevat Natura 2000 -alueet huomioon kaivoshanketta suunniteltaessa. Näin kuuluukin olla, sillä on luonnonsuojeluarvojen turvaamisen ja kaivostoiminnan harjoittajan etu (LSL 65 §:n Natura-arvioinnin ja mahdollisesti LSL 69 §:n kompensaaion aiheuttamien kustannuksien vuoksi), että kaivostoimintaa pyrittäisiin ensisijaisesti harjoittamaan luonnonarvoiltaan rikkaiden alueiden ulkopuolella.

Luontodirektiivin implementoinnin toteuttamisessa Suomessa on onnistuttu pääasiallisesti hyvin ja kansallinen lainsäädäntö antaa hyvää turvaa Natura 2000 -alueille ja luonnonsuojelulain mukaisille suojelualueille, varsinkin jos kansallista

lainsäädäntöä tulkitaan luontodirektiivin mukaisesti. Natura 2000 -alueilla suojelua turvaavat luontodirektiivin 6 luvun säännökset, jotka on implementoitu luonnonsuojelulain 10 luvussa. Luontodirektiiviä kansalliseen lainsäädäntöön muunnettaessa on kuitenkin tehty muutamia olennaisia sanamuodon muutoksia ja heikentämiskiellon poisjättäminen. Lisäksi ratkaisut kompensatiovelvollisuuden osalta ovat EU:n käsitysten vastaisia niiden ajoituksen ja kompensatiovelvollisen osalta. On havaittava, että direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita kokonaisuudessaan, eikä sitä voida soveltaa vain valikoivasti tai osittain.

Tilanteita, joissa luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin soveltaminen tuottavat erilaisen tuloksen, tulisi selventää joko korjaamalla luonnonsuojelulakia tai soveltamalla selkeästi luontodirektiiviä. Luonnonsuojelulain soveltaminen ei periaatteessa ole sallittavaa tilanteissa, joissa EU-sääntelyn ja kansallisen oikeuden välillä on ristiriita. Tällöin EU-sääntelyllä on etusija. Luontodirektiivin säännökset voivat myös vaikuttaa luonnonsuojelulain säännösten soveltamiseen tulkintavaikutuksen kautta. Direktiivin suoraan soveltaminen tulee kysymykseen esillä olleiden LSL 65 §:n, 66 §:n ja 69 §:n sekä heikentämiskiellon puutteen osalta. Luontodirektiivin 6 artiklan kohdat 2-4 lienevät sellaisia ehdottomia ja täsmällisiä säännöksiä, joita voidaan suoraan soveltaa, kun kansallinen oikeus ja EU-oikeus ovat ristiriidassa. *Kokon* mukaan nykyisin direktiivin suora soveltaminen tulisi olla toissijainen vaihtoehto ristiriitatilanteiden ratkaisussa EU-oikeuden tulkintavaikutuksen jälkeen. Hänen mukaansa EU-oikeuden tulkintavaikutusta kansallisiin säädöksiin on enää nykyisin vaikea erottaa direktiivin suorasta soveltamisesta.³⁸⁰

Tulevaisuudessa kaivostoiminnan oletetaan kaksinkertaistuvan, joten Suomen viiden miljoonan hehtaarin laajuisilla Natura 2000 -alueilla tullaan todennäköisesti myös näkemään yhä useammin intressivertailuja luonnonsuojeluarvojen ja kaivostoiminnan tuottaman hyödyn välillä LSL 66 §:n mukaisten poikkeamisten muodossa. Aiemmin esitettiin, että kaivostoiminta on usein sellaista toimintaa, joka täyttää LSL 66 §:n edellytyksen ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä”, jolloin suojelusta voidaan poiketa.³⁸¹ Kaivoshankkeissa vaihtoehdottomuuden edellytys täyttyy yleensä helposti, koska toteutusvaihtoehdot ovat yleensä varsin rajattuja

³⁸⁰ Ks. Kokko 2011 s. 503.

³⁸¹ Ks. tarkemmin kappaleet 1.3.3 ja 3.3.

malmiesiintymien sijaintien vuoksi. Luonnonsuojelulainsäädäntöämme tulisi parantaa Natura 2000 -sääntelyn osalta nykyistä täsmällisemmäksi, jotta se voisi vastata tulevaisuudessa lisääntyvän kaivostoiminnan asettamiin haasteisiin. Esityksessä on havaittu, että puutteita luonnonsuojelulainsäädännössä on, mutta luontodirektiiviä kuitenkin sovelletaan pääasiallisesti oikein viranomaisten toimesta. Lainsäädännön läpinäkyvyys edellyttäisi näiden oikeiden tulkintojen sisällyttämistä lakitasolle direktiivin velvoittamalla tavalla. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen erityisesti puuttuvan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskiellon, LSL 65 §:n ”todennäköisesti merkittävän heikentämisen” -käsitteen, LSL 66 §:n ”merkittävän heikentämisen” -käsitteen ja LSL 69 §:n kompensatiovelvollisuuden ajankohdan sekä suorittajan osalta direktiiviä vastaavaksi on ajankohtaista. Näiden ongelmien korjaamatta jättäminen voi, aiempi oikeuskäytäntö huomioon ottaen, johtaa langettavaan tuomioon Euroopan unionin tuomioistuimessa.