

Kaivoslaki osana luonnonvarojen hallintaa

Anniina Oksanen

Lapin yliopisto, Oikeustieteen tiedekunta

PL 122, 96101 Rovaniemi

E-mail: anniiina.oxsanen(at)ulapland.fi

Tiivistelmä

Tässä artikkelissa käsittelen kaivoslakia ja sen tehtävää luonnonvarojen käytön sääntelijänä. Keskeisiä kysymyksiä ovat, kuinka kaivoslaki ohjaa kaivosmineraalien etsintää ja hyödyntämistä, ja minkälaiset edellytykset kaivosviranomaisella on lupaharkinnassa ottaa kantaa luonnonvarojen käyttöön tai jopa suojeluun. Luonnonvarojen hallinnan näkökulmasta vasta kaivoslupa on keskeinen instrumentti, jota koskevassa lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon säästävän käytön periaate muun muassa niin, ettei kaivostoimintaa harjoittaessa saa tapahtua kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta. Käsittelen kaivoslakia osana lainsäädännön kokonaisuutta, taustoittaen kysymystä ympäristöoikeuden ja lähemmin luonnonvaraoikeuden systematiikkaa koskevalla jaksolla, sekä vertailemalla kaivoslain ja maa-aineslain soveltamisalaa ja säätämisen taustaa ja tarkoitusta. Luonnonvarojen hallinnan, käytön ja suojelun kannalta ei ole ongelmallista, ettei kaivoslaissa yksin säädetä kaivosmineraalien käytön edellytyksistä. Ympäristöoikeuden systematiikan ja sektorijaon mukaisesti ympäristönsuojelua sekä luonnonsuojelua koskevat seikat katetaan omissa laeissaan, joiden edellytykset kattavat myös kaivoslain mukaiset hankkeet. Luonnonvaraoikeuden periaatteiden soveltuessa tulkinta-avuksi ja näiden periaatteiden vahvistuttua kaivoslaissa voidaan todeta kaivoslain sääntelykehityksen yhtenäistyneen vuoden 2011 kaivoslain muutoksella muun luonnonvaraoikeuden kanssa.

Avainsanat: Kaivoslaki, luonnonvarat, luonnonvaraoikeus, suojelu, ympäristöoikeus

Abstract

In this article I discuss the role of the Mining Act in regulating the management and use of mineral resources. Key points of interest are how does the Mining Act steer the exploration and exploitation of minerals and to which extent can the mining authority take the use or even conservation of natural resources into account in the permit decision making. The mining permit is the essential instrument in natural resources management. The permit authority has to consider the sustainable use of minerals when deciding over a mining permit, at least in so far that there will be no evident waste of natural resources taking place in the mining operation. I consider the Mining Act as a part of a consistent legal system and one of the tasks of this article is to outline the meaning and position of the Mining Act in natural resources law and study how the general principles of natural resources law are enacted in the Mining Act after its revision in 2011. The principles of natural resources law have a stronger role in the new Mining Act and according to this research the new mining Act is brought better in line with the tradition of other natural resources legislation.

Key words: Mining Act, natural resources, natural resources law, conservation, environmental law

Käsikirjoitus vastaanotettu 25.2.2015, ennakkotarkistettu 3.6.2015, korjattu versio vastaanotettu 1.11.2015, hyväksytty julkaistavaksi 4.12.2015

Johdanto

Luonnonvarojen käytön tiedetään olevan välttämätöntä monille kansantalouden kanalta keskeisille toimialoille, mutta samaan aikaan painotetaan, ettei luonnonvaroja saa käyttää hinnalla millä hyvänsä (Mineraali-strategia 2010; Kokko 2012; TEM 2014). Tarkastelen tässä artikkelissa kaivosmineraalien etsinnän ja hyödyntämisen sääntelyä eli sitä, miten kaivoslaissa (KaivosL 10.6.2011/621) säännellään luonnonvarojen käyttöä.

Suomessa kaivosteollisuutta ohjaava sääntelykehys on noussut mielenkiintoiseksi tutkimusaiheeksi monestakin syystä. Vuonna 2011 tuli voimaan Suomen päivitetty kaivoslaki, joka jo sinänsä on avannut tutkimuskenttää uudennaisille kysymyksenasetteluille. Kaivosteollisuus on myös vahvistunut teollisuudenalana 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella voimakkaasti (Tukes 2014; Kaivosvastuu 2015). Yksittäiset kaivoshankkeet ovat olleet esillä mediassa esimerkiksi ympäristökysymysten, ratahankkeiden ja toisaalta myös tekniikan ja koulutuksen kehittämisprojektien vuoksi (Tiainen ym. 2014; YLE Lappi 2.12.2014; YLE Perämeri 23.2.2012; OY 18.12.2013). Viime vuosina eri yliopistot ja tutkimuslaitokset ovat tutkineet muun muassa lainsäädäntöä, sosiaalisia vaikutuksia, maankäyttömuotojen yhteensovittamista ja muita vastaavia aiheita, ja useat eri rahoituskanavat ovat tarjonneet tähän tukeaan (Eerola 2014). Oikeustieteellisiä julkaisuja ovat kirjoittaneet muun muassa Matias Forss (2011) sekä Ismo Pölönen (2013a, 2013b).

Kaivoslain yksi tärkeimmistä tavoitteista on luoda edellytyksiä ekologisesti kestäväälle kaivostoiminnalle (KaivosL 1.1 §). Ekologista painotusta ei kaivoslaissa ole aikaisemmin ollut (kaivoslaki 17.9.1965/503 kumottu, sekä Suvantola 2006). Näin ollen tutkimustehtävänä tässä artikkelissa on selvit-

tää, miten vuoden 2011 kaivoslaissa säännellään luonnonvarojen käyttöä. Toisaalta luonnonvaraoikeuden yleisiin oppeihin liittyen tarkastelen myös, kuinka kaivoslaissa näkyvät luonnonvaraoikeuden vakiintuneet periaatteet. Tässä mielessä artikkelilla on systematisoiva tehtävä¹. Tämän jälkeen arvioin, kuinka hyvin kaivoslaki itsessään vastaa luonnonvarojen kestäväen käytön tavoitteeseen. Voiko kaivostoiminta olla ekologisesti kestävä?

Tutkimusmetodi on perinteinen oikeustieteellinen tapa selvittää voimassa olevan lain merkitystä. Kyseessä on lainoppi, jonka eri painotuksista tässä käytetään tulkinnallista lainoppia, jonka tehtävänä on tehdä tulkintakannanottoja voimassa olevan oikeuden säännöistä (Kaisto 2005; Kokko 2014; Määttä 2015). Vaikka tutkimuksen pääpaino onkin keskeisesti kaivoslaissa, tulkitsen sitä systemaattisena osana lainsäädännön kokonaisuutta. Viitteitä tehdään siten tarvittaessa muuhun luonnonvarojen käyttöä ohjaavaan lainsäädäntöön, erityisesti verrattaessa kaivoslain soveltamisalaa maa-aineslain (MAL 24.7.1981/555) sekä vesilain (VL 27.5.2011/587) soveltamisalaan. Muut kaivostoimintaan liittyvät ympäristöoikeudelliset kysymykset, kuten esimerkiksi ympäristönsuojelua ja pilaantumisen ehkäisyä koskevat kysymykset eivät silti ole tämän tutkimuksen keskiössä. Tulkinnan apuna olen käyttänyt muutamia tuoreita korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuja.

Kaivoslaki osana luonnonvaraoikeutta

Kaivostoimintaa ohjataan Suomessa usealla eri laeilla, joista iso osa kuuluu ympäristöoikeuden alaan. Kaivostoiminnassa huomioon otettavia ympäristö- ja pilaantumiskysymyksiä koskee ympäristönsuojelulaki (YSL 27.6.2014/527) ja lajistotason suojelua luonnonsuojelulaki (LSL 20.12.1996/1096), joiden voidaan katsoa sisältyvän omiin

¹ Tämä artikkeli on väitöskirjani ensimmäinen artikkeli. Kirjoitustyötä on tehty osana Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta Adaptiivinen muutoksen hallinta kohti kestävää taloutta Arktisella alueella (GovAda).

ympäristöoikeuden alajakoihin, ympäristönsuojeluoikeuteen ja luonnonsuojeluoikeuteen (Hollo 2009). Kaivoslaissa voidaankin nähdä elementtejä eri oikeuden alajoille kuuluvista säännöksistä, eikä kaivoslakia ole helppo sijoittaa yksiselitteisesti jonkun tietyn oikeuden-alan alle (Forss 2011). Mikään itsetarkoitus tämä oikeudenalajako ei olekaan, vaan se palvelee systematisoinnin ja normimassan hallittavuuden lisäksi tyypillisesti juuri tutkimuskysymyksen asettamista ja rajaamista. Lain soveltamisen kannalta oikeudenalajalla on se merkitys, että eri oikeudenaloilla on omia, vakiintuneita periaatteitaan, jotka ohjaavat lakien tulkintaa ja asettavat tiettyjä normeja toiminnalle. Käsittelen jäljempänä sitä, kuinka luonnonvaraoikeuden periaatteet näkyvät kaivoslaissa pykälätasolla.

Luonnonvaraoikeuteen kuuluu niin elolisten kuin uusiutumattomien luonnonvarojen oikeudellisen aseman määrittäminen. Laajassa merkityksessä luonnonvaraoikeuden on katsottu pitävän sisällään myös luonnonsuojeluoikeuden, joka lajiston suojelutarkoituksessa eristää luonnonvaroja hyödyntämiseltä määritellään tietyt lajit tai alueet suojelu-kohteiksi (Hollo 2009). Luonnolla on kuitenkin myös muunlaisia kuin vain sen käyttöön liittyviä arvoja. Muun muassa biodiversiteetioikeudessa tunnistetaan sekin mahdollisuus, että luonnolla voi olla ihmisestä riippumaton itseisarvoa, jolloin luonto ei pelkisty vain luonnonvaraksi (Kokko 2003; HE 309/1993 vp. 14a §:n yksityiskohtaiset perustelut). Suppeassa mielessä luonnonvaraoikeus käsittää luonnonvarojen käytön sääntelyä koskevaa normistoa (Hollo 2009), jolloin suojeluun tähtäävät mekanismit, kuten luonnonsuojelualueiden perustamispäätökset tai lajisuojelu sijoittuisi omaan ryhmäänsä luonnonsuojeluun alle.

Suvantolan (2006) mukaan ympäristöoikeus voidaan jaotella kuuteen eri sektoriin: kiinteistönmuodostamisoikeus, maankäytön suunnittelu, luonnonsuojelu, luonnonvaraoi-

keus, ympäristönsuojeluoikeus ja ympäristövastuu. Suvantolan (ibid.) systematisoinnin perusteella luonnonvaraoikeus kuuluu tässä jaottelussa ympäristöoikeuden kovaan ytimeen. Vaikka luonnonvaraoikeuden asema on näin vakiintunut osa ympäristöoikeuden sektorijakoa, koostuu se keskenään hajanaisista, eri traditioihin pohjautuvista kokonaisuuksista, joille ei ole hahmottunut yhtenäistä systematiikkaa (Hollo 2012; Kumpula 2012). Yhtenä esimerkkinä tästä voi pitää maa-ainesten ottamisen sääntelyä sekä kaivostoiminnan ohjaamisen oikeudellisia lähtökohtia (ks. tarkemmin jäljempänä artikkelissa). Lisäksi useimmiten on niin, että näihin sektoreihin liittyviin hankkeisiin sovelletaan myös muiden sektoreiden säännöksiä (Kumpula ym. 2014; Salila 2005; Suvantola 2006), eikä hanketta voida kategorisoida nimenomaisesti vain jonkin ympäristöoikeuden sektorin alle. Kuokkasen näkemyksen mukaan taas ympäristönsuojelua ja luonnonvarojen käyttöä ei välttämättä voida hahmottaa erillisiksi kokonaisuuksiksi (Kuokkanen 2010). Hänen mukaansa esimerkiksi metsiin liittyy sekä biodiversiteetti- sekä hyödyntämisenäkökulma. Luonnonvarojen käytöllä ja luonnonsuojelulla voi siis olla jännitteinen suhde. Kokko kiteyttää yhden luonnonvarojen käyttöä koskevan sääntelyn haasteista seuraavalla tavalla:

Toisaalta oikeusjärjestys suojaa tilanteen mukaan eri tavoin luonnonvaran synnyttämää lisäarvoa ja sen käyttömahdollisuutta, toisaalta esimerkiksi luonnonsuojelu voi merkitä käytön estymistä. (Kokko 2012)

Tämä luonnonvarojen hallintaa koskeva asetelma näkyy hyvin myös kaivoslain tavoiteasettelussa. Sen mukaan kaivoslain tarkoituksena on toisaalta edistää kaivostoimintaa, mutta toisaalta tämä kaivoslain edistämistehtävä on toteutettava niin, että kaivostoiminta ja sen edellyttämä maankäyttö on ekologisesti kestävä (KaivosL 1.1 §). Nämä eivät ole välttämättä ole toisiaan poissulke-

via tavoitteita. Vastaavanlaiseen tulkintaan voi päätyä yritysten ympäristövastuuta tutkimalla: vaikka ympäristöasiat ovat alisteisia yrityksen voiton tuottamisen tarkoitukselle, on yrityksen ympäristövastuuta mahdollista ottaa huomioon valistuneen arvomaksimoinnin hengessä (Kokko & Mähönen 2015). Ympäristön kannalta myönteisten toimenpiteiden voidaan näin katsoa olevan yhtiön ja sitä kautta osakkeenomistajien edun mukaisia (ibid.).

Kaivostoiminnan sääntelyssä on kyse rajanvedosta sen suhteen, millä edellytyksillä luonnonvaroja hyödyntävät toimijat voivat harjoittaa kaivostoimintaa ja minkälaisissa olosuhteissa kaivostoimintaa ei voida joko ympäristöllisistä tai muista syistä hyväksyä. Ympäristöoikeuden näkökulmasta rajoja on ollut vaikea määrittää täsmällisesti yleisellä tasolla. Ääripäiden tunnistaminen paljastaa luonnonvarojen käytön tilanteiden moninaisuuden: kotitarvekäytöksi on tunnistettu tietynlainen, vähäinen tai tavanomainen käyttö omaan tarpeeseen, joka on yleensä sallittua ilman viranomaisen lupaa. Toinen ääriraja näyttäytyy ehdottomana kieltona käyttää alueen luonnonvaroja esimerkiksi silloin, kun tarvittavaa lupaa ei voida myöntää alueen luonnon heikentämiskiellon tai pohjaveden pilaantumiskiellon vuoksi (Kokko 2012). Ääriesimerkit kertovat siitä, kuinka monitahoisia harkintatilanteita luonnonvarojen käytön sääntelyssä voi ilmetä. Luvan nojalla tapahtuva toiminta sijoittuu näiden äärirajojen välimaastoon.

Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä törmää jonkin verran tulkinnanvaraa jättäviin, jossain määrin avoimeen muotoon kirjoitettuihin eli joustaviin säännöksiin (Määttä 2005). Tällainen on myös KaivosL 52 § kaivosluvassa annettavista määräyksistä. Joustavien säännösten kohdalla harkintaa on tehtävä tapauskohtaisesti (Pölonen 2013). Myös luonnonvarasääntelyyn liittyy monesta syystä joustavuuspaineita. On huomattu, että sään-

telykohteen dynaamisuus ja vaikeudet ennakoida sääntelyn kohteena olevien toimijoiden käyttäytymistä ovat luonnonvaraoikeudelle tyypillisiä, minkä vuoksi luonnonvaraoikeudessa korostuu tarve erityisolosuhteiden huomioonottamiseen lainsoveltamisessa (Karhu & Määttä 2010). Karhun ja Määttän mukaan joustava sääntely ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita hakijoiden tai hankkeiden eriarvoista kohtelua, vaan on tärkeää huomata että yhdenvertainen kohtelu saattaa edellyttää nimenomaan eri tilanteiden erityispiirteiden joustavaa huomioimista. Kulloinkin sovellettavana oleva laki määrittää kuitenkin myös joustavan säännöksen tapauksessa lupaharkinnan rajat ja muodon, jota lupaviranomaisen on noudatettava. Kaivoslakia on siis sovellettava sen tavoitesäännöksen (KaivosL 1 §) sisältö huomioon ottaen ja tavoitesäännös voi toimia tulkinta-apuna kaivoslain muiden säännösten soveltamistilanteissa (Määttä 2011).

Kaivoslain soveltamisala ja suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön

KaivosL 3 §:ssä täsmennetty kaivoslain suhde muuhun lainsäädäntöön listaa lakeja, joita on myös sovellettava kaivoslakia sovellettaessa. Listassa on keskeisiä ympäristönkäyttöä koskevia lakeja sekä lajien tai kohteiden suojelua määrittäviä lakeja, samoin kuin laki poronhoidosta. Sanamuodosta ”... lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa...” käy ilmi, ettei tämä listaus ole tyhjentävä, vaan huomioon on otettava tilanteen mukaan muitakin lakeja, jotka koskevat esimerkiksi turvallisuutta, omistuskysymysten ratkaisemista, tai mahdollisia korvauskysymyksiä. Lista on ennen kaikkea informatiivinen (Kumpula 2012), mutta ei sellaisenaan kattava.

Kaivoslain suhdetta muuhun ympäristölainsäädäntöön voi havainnollisesti kuvata säännöksillä, jotka ovat kaivostoimin-

nassa noudatettavat ympäristölainsäädännön sisältämät pilaantumisvaikutuksia koskevat määräykset. Ympäristönsuojelulaki on ympäristön suojelua, ympäristön pilaantumisen ehkäisyä ja päästöjä koskeva yleislaki, joka tulee sovellettavaksi lähtökohtaisesti kaikessa ympäristönkäytössä tarkoittavassa ja päästöjä aiheuttavassa toiminnassa (YSL 2 §). Näin ollen esimerkiksi kaivosviranomaisen ei pysty toimivaltansa puitteissa ja omassa tehtävässään ja lupamääräyksissään ottamaan kantaa sellaisiin asioihin, jotka tulevat päätettäväksi ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa, ja kuuluvat siis ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan (Forss 2011; Hollo 2012; Pölonen 2013). Tiedetyt yleiset kiellot ovat voimassa ilman erillistä päätöstäkin. Tällaisia ovat esimerkiksi YSL 16 §:ssä säädetty maaperän pilaamiskielto sekä YSL 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto. Nämä mainitut pykälät pitävät sisällään ehdottoman kiellon, joka koskee kaikenlaista toimintaa. Siten hanketta ei saa toteuttaa niin, että pohjaveden pilaantumiseksi määritelty haitallinen vaikutus on mahdollinen (Hollo 2009). Kaivosviranomaisen ei esimerkiksi voi myöntää poikkeusta pohjaveden pilaamiskiellosta ja se on voimassa riippumatta siitä, onko toiminnalle myönnettyissä lupa-asiakirjoissa nimenomaisesti viitattu tähän kieltoon. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään korostanut tätä seikkaa, muun muassa kumotun kaivoslain mukaisen valtaushakemuksen valituksia koskevassa ratkaisussaan:

Ministeriön päätöksellä ei ole eikä olisi voitukaan myöntää oikeutta rikkoa ympäristönsuojelulain 7 §:n maaperän pilaamiskieltoa, 8 §:n pohjaveden pilaamiskieltoa tai vesilain 1 luvun 18 §:n pohjaveden muuttamiskieltoa koskevia säännöksiä taikka muitakaan mainittujen lakien säännöksiä, vaan niitä on mainituissa lainkohdissa määritettyin tavoin noudatettava ministeriön päätöksessä

tarkoitettua tutkimustyötä tehtäessä sekä päätöksellä sallitussa maankäytössä valtausalueilla ja niiden ulkopuolella. (KHO 2008:10)

Käytännössä pohjavettä koskeva sääntely saattaa näkyä kaivoslain mukaisten lupien lupamääräyksissä kahdesta syystä: ensinnäkin luvassa voidaan määritellä pohjavesialuetta ja sen ulkopuolista aluetta koskevia tarkempia määräyksiä tai rajoituksia, toisaalta luvassa voi myös olla pohjaveden pilaamiskieltoa koskeva viittaus sen informaatioarvon vuoksi. Näin voidaan osaltaan vahvistaa kiellon noudattamista siitä huolimatta, että toiminnanharjoittajalla tai hankkeesta vastaavalla sekä tämän käyttämillä alihankkijoilla on selvillä-olovelvollisuus hankkeen mahdollisistakin vaikutuksista alueen ympäristöön sekä riittävä tuntemus lainsäädännön toiminnalle asettamista rajoista (YSL 6 § sekä KaivosL 6.1 §:n 2 kohta).

Maa-aineslain ja kaivoslain erilaiset sääntelyn lähtökohdat

Muista luonnonvarojen käyttömuodoista maa-ainesten ottaminen näyttää kursorisella katsauksella olevan lähimpänä kaivostoimintaa. Toiminnan luonne ja sääntelyn lähtökohdat poikkeavat kuitenkin toisistaan. Vielä vuoden 1965 kaivoslain aikaan maa-ainesten ottamisen ja kaivostoiminnan sääntelyjärjestelmän välisiä rakenteellisia ja toiminnallisia eroja on pidetty varsin huomattavina niin hyödyntäjän kuin maanomistajankin näkökulmasta (Ekroos ym. 2010). Yksi syy on ollut se, että maa-aineslaki rakentuu keskeisesti suojelu- ja maankäyttönäkökohtien varaan, kun taas kaivoslaki on perinteisesti antanut niille enintään marginaalista merkitystä, kun sen keskeinen tehtävä oli järjestää teollisen toiminnan reunaehdoja. Yleisiä maankäyttöllisiä аспектеja kuitenkin korostettiin josain määrin aikaisempaan nähden kaivoslain muutoksella vuonna 2000 (ibid.). Vuoden

2011 kaivoslain muutoksen myötä luonnon-suojelulliset ja maankäytölliset seikat ovat aikaisempaa korostuneemmassa asemassa myös kaivoslaissa, ja aikaisemmin toimiluvan luonteiseen kaivoslupa on nyt sisällytetty ympäristöllisiä elementtejä.

Kaivostoimintaa ja maa-ainesten ottamista säädellään toisistaan erillisissä laeissa. Maa-aineslaissa soveltamisalasta säädettyä on tämä rajausta tehty suoraan säätämällä MAL 2 §:ssä poikkeuksista lain soveltamisalaan: yksiselitteinen lähtökohta on se, ettei maa-aineslaki koske kaivoslakiin perustuvaa aineiden ottamista. Kaivoslaissa ei vastaavaa kaivoslain ja maa-aineslain keskinäisen suhteen järjestävää säännöstä ole. Kaivoslain soveltamisala käy selväksi sen 2.1 §:ssä: ”Tässä laissa säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta sekä kaivostoimituksesta”. KaivosL 2.2 §:ssä puolestaan on listattu kaivoslain tarkoittamat kaivosmineraalit, joiden hyödyntämisessä kaivoslaki soveltuu. Kaivoslain esitöiden mukaan kaivoslain soveltamisalaan kuuluvat kaivosmineraalit ovat metallisia malmeja ja teollisuusmineraaleja (HE 273/2009 vp). Kivilajeista marmori ja vuolukivi kuuluvat kuitenkin kaivoslain soveltamisalaan (KaivosL 2.2 § 3 kohta). Vaikka marmori ja vuolukivi eivät poikkea louhintamenetelmien, käyttösovellutustensa tai teollisen jatkojalostuksen suhteen muista maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvista rakennuskivistä, on niiden sääntelyn kuitenkin katsottu tapahtuvan tarkoituksenmukaisemmin kaivoslaissa. Kaivoslain sääntelykehystä on pidetty sopivampana, koska marmoria ja vuolukiveä kuitenkin louhivat etupäässä suuret yritykset, jotka jalostavat raakakiveä edelleen, eikä näitä juuriakaan myydä raakakivenä (HE 273/2009 vp). Maa-aineslakia puolestaan sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi tai paikalla varastoitavaksi

tai jalostettavaksi. Lähtökohtaisesti maa-aineslain on siis katsottu koskevan kaikkia kallioperän kiviaineksia ja muuta maaperän aineksia, paitsi turvetta (HE 242/1996 vp), ja toisaalta niitä materiaaleja, jotka on edellä mainitulla tavalla rajattu maa-aineslain soveltamisalan ulkopuolelle (MAL 2 §).

Maa-aineslain taustalla on vahva luonnonsuojeluun liittyvä kytkeä. Tämä vahvistui erityisesti lakimuutoksella 23.5.1997/463, jonka myötä myös maa-aineslain tavoitteeksi tuli maa-ainesten otto kestävästä kehitystä tukevalla tavalla (MAL 1 a §). Maa-aineslain ottamisnormiston keskeinen tarkoitus oli perinteisestikin ollut ohjata maa-ainesten ottamista niin, että maiseman ja luonnon arvojen suojelu voidaan turvata. Lain esitöiden mukaan ottamisnormisto ei kuitenkaan ennen lakiuudistusta tukenut maa- ja kallioperän käytön järkevää suunnittelua eikä luonnonvara-ajattelua (HE 242/1996 vp). Tavoitesäännöksen myötä tarkoituksena oli kytkeä kestävä kehitys näkökulma kaikkien maa-ainesten ottamista koskevaan suunnitteluun ja toimintaan (HE 242/1996 vp. 1 a §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Maa-aineslaissa säädetyt ottamisen rajoitukset liittyvät keskeisesti luontoon, luonnon kauneuteen, maisemaan, ja luonnonolosuhteiden säilyttämiseen (MAL 3 §). Maa-ainesten ottamislupa on myönnettävä, mikäli ottaminen tai sen järjestely ei ole ristiriidassa MAL 3 §:n ottamisen rajoitusten kanssa (MAL 6.1 §), eikä alueella, jossa on voimassa toimenpiderajoitus, ottaminen tuottaisi huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle, eikä toiminta turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Kaivoslaki edellyttää huomattavasti monitahoisempaa lupaharkintaa. Kaivosluvan myöntämisen esteenä kysymykseen voi tulla luvan hakijan aikaisemmat laiminlyönnit, tai mikäli on painavia perusteita epäillä, ettei hakijalla ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta (KaivosL 48.1 §). Kaivosvi-

ranomaisen tulee siis arvioida luvan hakijan todellinen aikomus ja kapasiteetti tehdä tehokasta kaivostoimintaa, eli luvanhakijan kelpoisuus arvioidaan yhtenä lupaedellytyksenä. Kaivoslupaa ei voida myöskään myöntää, mikäli sen mukainen toiminta aiheuttaisi vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaisi huomattavan vahingollisia ympäristövaikutuksia, tai heikentäisi merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja (KaivosL 48.2 §). Oikeuskirjallisuudessa omaksutun tulkin mukaan kaivoslupaa ei silti kovinkaan helposti jätettäisi tähän pykälään vedoten myöntämättä ympäristövaikutusten vuoksi (Pölönen 2013). Kaivosviranomaisen on ensisijaisesti muotoiltava lupamääräykset sellaisiksi, että esteen voisi katsoa niiden myötä poistuvan ja vasta mikäli tämä ei ole mahdollista, on kaivosviranomaisen hylättävä lupahakemus.

Myös metsälaissa (12.12.1996/1093) on vastaavanlainen tarkoituspäykälä, kuin vuonna 2011 uudistetussa kaivoslaissakin: metsälain 1 §:n mukaan ”lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.” Metsälaissa siis tunnustetaan samat kolme kestävän käytön elementtiä, taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys, mikä näyttää olevan yksi luonnonvarojen käyttöä sääntelevien lakien yhteinen tekijä. Näin säädetään myös VL 1.1 §:n 1 kohdassa vuoden 2011 uudistuksen jälkeen ja samanhenkinen säännös on myös jo varhaisemmin säädetyssä maa-aineslaissa (MAL 1 a §), joskaan edellä sanottua kolmijakoa ei ole eritelty tähän maa-aineslain muutossäännöksen. Kaivoslain tarkoituksena on, muiden tavoitteiden ohella, vahvistettu 2011 vuonna tehdyllä muutoksella ekologisen kestävyuden edistäminen kaivostoiminnassa, mikä KaivosL 1.1 §:n 3 kohdan mukaan edellyttää myös luonnonvarojen säästävää

käyttöä. Kaivoslain perimmäisenä tehtävänä on kuitenkin kaivostoiminnan edellytysten turvaamista ja maankäyttökysymysten ratkaisemista: ”Tämän lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueidenkäyttö ja malminetsintä niin, että...”, (KaivosL 1.1 § sekä Forss 2011; Hollo 2012). Kaivoslain muutoksella ja KaivL 1 §:n muotoilulla sen yhteenkuuluvuutta vahvistettiin suhteessa muihin luonnonvaraoikeudellisiin säännöksiin ja tämän sektorin systematiikkaan.

Luonnonvaraoikeuden periaatteista kaivoslain soveltamistilanteissa

Oikeudellista ohjausta voidaan ryhmitellä eri tavoin velvoittavien normien mukaan. Oikeusnormien jakaminen sääntöihin ja periaatteisiin on jokseenkin vakiintunut jaottelu (Kaisto 2005). Karkeasti kuvattuna säännöt nähdään tyypillisesti joko-tai -luonteisina normeina, kun taas periaatteita voidaan luonnehtia optimointikäskyiksi, jotka elävät sääntöjen ja muiden periaatteiden rinnalla (Ekroos ym. 2010; Kumpula ym. 2014). Tosiasiassa jako ei ole näin mustavalkoinen, vaan sääntöjen ehdottomuutta lieventää erityisesti ympäristöoikeudessa säännöksille mahdollinen joustavuus (Kokko 2012; Määttä 2013). Luonnonvaraoikeudelle on muotoutunut joukko periaatteita luonnonvarojen käytön ja suojelun tarkoituksiin. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa tunnustetaan seuraavat luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteet: Luonnon monimuotoisuuden suojelun periaate, kestävän käytön periaate, säästävän käytön periaate, moninaiskäytön periaate, haittojen minimoinnin periaate sekä intressivertailun periaate (Ekroos ym. 2010). Seuraavaksi tarkastelen, näkyvätkö luonnonvaraoikeuden periaatteet myös kaivoslain sääntelyssä.

Luonnonvarojen kestävä ja säästävä käyttö ovat sisällöltään melko lähellä toisiaan. Ajatus

on sama: luonnonvaroja tulisi käyttää järkevästi ja tuhlailematta, ja mahdollisuuksien mukaan turvata niiden käyttömahdollisuudet myös tuleville sukupolville. Keskeinen ero on siinä, minkälaisen luonnonvarojen käyttöön kumpikin periaate kohdentuu tyypillisemmin. Kestävän käytön periaate soveltuu uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä ohjaavaksi periaatteeksi sekä esimerkiksi biodiversiteettiä turvaavaksi oikeusperiaatteeksi (Kokko 2003). Lähtökohta on se, että luonnonvaroista vain tuotto käytetään pääomaan kajoamatta (Ekroos ym. 2010; Sands 1995).

Luonnonvarojen säästävistä käytöstä puhutaan luontevammin uusiutumattomien luonnonvarojen kohdalla. On katsottu, ettei luonnonvarojen säästävän käytön periaate ollut saanut ympäristölainsäädännössä normatiivista ilmiä (Ekroos ym. 2010; Kokko 2012). Vuonna 2011 uudistetussa kaivoslaissa tämä periaate on kuitenkin luettavissa KaivosL 1.1 §:n 3 kohdassa, jossa nimenomaisesti säädetään, että kaivoslain tarkoituksen toteuttamisessa on otettava erityisesti huomioon ”toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö”. Kaivoslain uudistaminen heijastelee tältä osin oikeusperiaatteiden kehityksen ja vahvistumisen prosessia. Periaatteethan näyttäytyvät keskenään eri vahvuisina oikeusohjeina, jotka esimerkiksi yhteiskunnassa vahvana olevien painotusten tai poliittisten voimien muutosten myötä voivat vahvistua laintasoisiksi normeiksi (Kokko 2003; Verschuuren 2003).

Kaivoslain esitöistä käy ilmi ympäristöllisten painotusten vahvistuminen kumotun, vuoden 1965 kaivoslain säätämisen jälkeisenä aikana. Hallituksen esityksen (HE 273/2009 vp) mukaan ”Yleisellä tasolla [ympäristöperusoikeus-] säännöksen voidaan katsoa edellyttävän, että uudella kaivoslailla turvataan se, että kaivostoimintaa ja muuta lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa ei harjoiteta luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai

kulttuuriperintöä vaarantavalla tavalla. Lisäksi säännösehdotuksen tulee perustua luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteille.” Luonnonvarojen säästävän käytön esiintyminen kaivoslaissa on ilmeistä jo sen edellä tässä jaksossa selostetun 1.1 §:n vuoksi. Toinen tämän periaatteen vahvistumista ilmentävä säännös on kaivoslain 18.1 §:n 3 kohta, jonka mukaan kaivosluvan haltijan velvollisuutena on huolehtia, ettei toiminnassa tapahdu luonnonvarojen ilmeistä tuhlaamista. Käytännön toiminnassa säästävän käytön arvioiminen kaivoslain tarkoituksen ilmaisevassa 1 §:ssä voi näkyä tilanteissa, joissa sivutuotteena saatavan kaivosmineraalin hyödyntäminen tuleekin kannattavaksi kaivoksen toiminnan jo aloitettua. Viimeaikaisista esimerkeistä käytän nikkelikaivoksen hakemaa lupaa uraanin talteenotolle. Yksinkertaistettuna tätä voidaan perustella sillä että luonnonvarojen käytön kannalta on tehokkaampaa, jos samasta louhittavasta aineksestä otettaisiin myös siinä joka tapauksessa esiintyvä uraani talteen ilman että louhintamäärää olisi tarvetta lisätä. Uraanin talteenottoa varten tulee kuitenkin luonnollisesti hakea erikseen myös ympäristölupaa, ja kaivoslain mukaan uraanin osalta lupakäsittely siirtyy valtioneuvostolle (KaivosL 33 § ja 43 §; Ydinenergialaki 2 § ja 23 §; KHO 3825/2013).

Moninaiskäytön periaatteen tarkoituksena on turvata tietyn alueen käyttömahdollisuudet useisiin rinnakkaisiin tarpeisiin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita metsälainsäädännössä korostettua luonnon monimuotoisuuden turvaamista metsän taloudellisen käytön rinnalla (Ekroos ym. 2010; Kokko 2012). Kaivoslain mukaisen toiminnan kohdalla, erityisesti kaivosalueella, saman alueen moninaiskäyttöä on hyvin vaikea toteuttaa. KaivosL 19.1 §:n mukaan kaivosalue ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin kaivostoiminta välttämättä edellyttää. Toiminnan laadun ja laajuuden kannalta tarpeettoman suuret aluevaraukset pyritään näin rajaamaan pois. Kaivosalu-

een ulkopuolella alueiden moninaiskäytölle ei kuitenkaan ole suoraan laista johtuvaa estettä. Parhaassa tapauksessa eri elinkeinot pystyvät menestymään samalla alueella. Elinkeinojen yhteensovittamisesta ja rinnakkaiselosta on tehty viime vuosina mittava määrä tutkimusta. Kaivostoiminnan ollessa kyseessä kuitenkin esimerkiksi kaivostoiminnan aiheuttamista haitoista luontomatkailulle on oltu huolestuneita (Tuusjärvi 2013; Heikkinen ym. 2013). Sen sijaan malminetsinnän kohdalla moninaiskäytön mahdollisuudet ovat jo huomattavasti laajemmat, eikä malminetsintä yleensä ole heikentänyt alueen virkistyskäyttömahdollisuuksia (Kaivosvastuu 2015). Malminetsintäluvan oikeusvaikutuksista säädetään nimenomaisesti, ettei malminetsintälupa rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä (KaivosL 10.4 §), paitsi siltä osin, kuin malminetsintäluvan haltijalle on myönnetty oikeus alueen käyttöön. Malminetsintäluvan haltijan tulee maksaa alueen kiinteistön omistajille vuotuinen korvaus tästä käytöstä (KaivosL 9 luku). Kullanhuuhdontaluvan oikeusvaikutukset ovat samansuuntaiset kuin malminetsintäluvan: kullanhuuhdontaluvallakaan ei rajoiteta kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä muuten kuin kullanhuuhdontaluvan haltijalle myönnettyjen oikeuksien osalta. Viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan on myös katsottu, että esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueella kullanhuuhdontaluvan nojalla tapahtuva toiminta voi olla alueellisesti, ajallisesti ja muutenkin vaikutuksiltaan niin rajallista, ettei sen voida katsoa aiheuttavan haittaa tapauksessa kyseessä olleelle saamelaiskulttuurille. Tämä käsittää saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (KHO 274/2015; KHO 275/2015). Luonnon moninaiskäytölle ei näiltä osin näyttäisi siis muodostuvan estettä vastaavissa tapauksissa.

KaivosL 6 §:ssä säädetään listanomaisesti

periaatteista, joita kaivoslakia sovellettaessa tulee noudattaa. Tässä pykälässä korostuu selkeimmin turvallisuuteen, toiminnanharjoittajalta edellytettävään asiantuntemukseen ja haittojen ehkäisemiseen liittyvät periaatteet. Ehkä KaivosL 1 §:n sisältöön nähden yllättäen siinä ei kuitenkaan näy suoraan ympäristön, luonnon tai luonnonvarojen käyttöön tai suojeluun liittyviä elementtejä. Välillisesti nämä arvot ovat kuitenkin mukana tässäkin säännöksessä, jonka voidaan nähdä ilmentävän juuri haittojen minimoinnin periaatetta, jota pidetään yhtenä luonnonvarojen suojelun ja käytön periaatteista. Lisäksi haittojen minimointiin perustuu keskeisesti kaivoksille asetetut luontoarvojen kompensatiovelvoitteet. Kompensointia on tehty muun muassa siirtoistuttamalla uhanalaisia kasveja kasvitieteellisiin puutarhoihin, sijoittamalla lintujen pönttöjä ja pesintälavoja kaivosalueen lähellä olevalle Natura 2000 alueelle, rakentamalla pesäpönttöjä liito-oravalle sekä istuttamalla kalanpoikasia (Kaivosvastuu 2015; VL 3:14). Vastaavaa noudatettavista periaatteista säättävää säännöstä ei ollut kumotussa kaivoslaissa. Vakiintuneet oikeusperiaatteet ovat kuitenkin voimassa päätöksenteossa oikeusnormeina, vaikka niitä ei olisi suoraan sovellettavassa laissa mainittu (Kokko ja Mähönen 2015; Verschuur 2003) ja selvän normin puuttuessa vakiintuneilla oikeusperiaatteilla on vähintään laintulkintaa ohjaava vaikutus (Sands 1995).

Luonnonvarojen käytön säättely kaivoslaissa

Luonnonvarojen käyttöä pohdittaessa kaivoslaista on poimittava ne keskeiset säännökset, joissa luonnonvarojen käyttöä koskevat säännöt on kirjoitettu lakiin. Kaivoslakia tulee tulkita kokonaisuutena, mutta tarkasteltavana olevan kysymyksen kannalta nostan tässä jaksossa esiin niitä yksittäisiä kaivoslain säännöksiä, jotka erityisesti koskevat luonnonvarojen käytön sääntelyä.

Ennen kuin voidaan edetä luonnonvarojen irrrottamiseen ja käyttöön, on hyödynnettävä luonnonvara ensin paikannettava. Etsintätyön paikan valinnan kannalta KaivosL 7 § määrää rajoituksia siitä, missä etsintää voi ylipäättään tehdä. Rajoitukset ovat helposti ymmärrettäviä, käytännössä muihin tarkoituksiin rajattuja alueita, kuten hautausmaa, puolustusvoimien alueet, yleiset tiet, puutarhatalouden käytössä olevat alueet tai asuintalot ja vastaavat rakennukset ja pihamaat. Nämä eivät kuitenkaan hautausmaata koskevaa rajoitusta lukuun ottamatta ole muuten ehdottomia, vaan KaivosL 7.3 §:n mukaan näistä voidaan poiketa asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitokset taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Etsintätyöhön tulee tällaisessa tapauksessa hakea lisäksi myös esimerkiksi yksityisen maanomistajan tai valtion omistamilla mailla Metsähallituksen suostumus. Näitä rajoituksia lukuun ottamatta KaivosL 7.1 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus tehdä kevyttä etsintätyötä toisenkin alueella, mikäli toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa. Tämän tulkitaan tarkoittavan sisällään toimenpiteitä, joista voi jäädä pieniä jälkiä maastoon, mutta joka ei muuta toisen maata ulkonaisesti toiseksi (MEKO-opas 2014; HE 273/2009 vp). Myös etsintätyötä tekevän tulee lisäksi noudattaa, mitä muussa lainsäädännössä säädetään esimerkiksi luonnonsuojelualueista tai maastossa liikkumisesta moottoriajoneuvoilla. Tämä on itsestään selvä asia, jota kaivoslain esitöissä on kuitenkin informaatiovaikutuksen vuoksi korostettu (HE 273/2009 vp, 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Malminetsintä luonnonvaran paikallistamisen vaiheena

Malminetsintälupaa tarvitaan silloin, kun etsintää ei voida tehdä edellä kuvatulla tavalla, KaivosL 7 §:n mukaisena etsintätyönä, tai

jos kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan. Malminetsintälupa on myös aina oltava, jos toimenpiteet kohdistuvat uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen (KaivL 9.2 §).

Malminetsintäluvan nojalla luvanhaltijalla on oikeus omalla ja toisen maalla luvassa määrättyllä malminetsintäalueella tehdä kaivoslaissa säädetyllä tavalla malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi (KaivosL 10 §). Malminetsintäluvassa annetaan tarkemmat määräykset etsintätoimenpiteiden toteuttamisesta. KaivosL 11 §:ssä säädetään, että malminetsintäluvan haltijan on rajoitettava malminetsintä ja muu alueen käyttö malminetsinnän kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Kohtuudella vältettävissä olevaa haittaa tai vahinkoa ei tulisi syntyä; esimerkiksi merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa tai merkittävää maise-mallista haittaa ei saa aiheutua. Malminetsintäluvassa on tyypillisesti määräyksiä, joilla varmistetaan, etteivät alueen välittömässä läheisyydessä sijaitsevat tärkeät luontokohteet tai lajit vahingoitu. Toimenpiteitä voidaan myös rajoittaa vuodenajan mukaan, jos esimerkiksi arvioidaan alueen luonnolle olevan edullisempaa, että kairakoneilla työskennellään alueella vain talvisaikaan maan ollessa jäätynyt tai pidättäytymään koneellisesta malminetsinnästä uhanalaisten petolintujen pesimäreviirillä pesimäkauden aikana (Kaivosvastuu 2015, esimerkiksi malminetsintäluvat ML2013:0078 ja ML2012:0214). Malminetsinnän ympäristövaikutuksia on arvioitu myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Normaalissa tilanteessa malminetsinnän vaikutuksia ei ole pidetty kovinkaan merkittävänä (Myllykangas 2008). Jos vahinkoa kuitenkin aiheutuu, on etsintätyöstä vastaava velvollinen korvaamaan aiheutuneet vahingot ja haitat siten kuin KaivosL 103 §:ssä säädetään. Luonnonvarojen käyttöä ohjaavia säännöksiä, esimerkiksi määrän tai laadun osalta, kaivos-

laissa ei malminetsinnän suhteen ole muutoin kuin KaivosL 9.2 §:n 2 kohdassa, joka asettaa uraanin ja toriumin etsinnän tai esiintymisen paikallistamista koskevan työn aina malminetsintälupaa edellyttäväksi toiminnaksi. KaivosL 13 § ohjaa toiminnanharjoittajaa huolehtimaan maa- ja kiviainesjätteen synnyn ehkäisemisestä ja sen haitallisuuden vähentämisestä kaikessa toiminnassaan. Tämä säännös koskee pääasiassa kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman laatimista, ja on siltä osin ennemmin jätteen muodostumista ja sen mahdollisten vaikutusten vähentämistä palveleva kuin luonnonvarojen käyttöä muuten ohjaava säännös.

Kaivoslupan oikeusvaikutukset ja liityntä luonnonvaraoikeuden periaatteisiin

Kaivoslupa ja kullanhuuhtontalupa ovat kaivoslain lupatyypeistä ne, jotka oikeuttavat haltijansa luonnonvarojen hyödyntämiseen muita lupamuotoja laajemmin. Kyse ei ole enää vain etsintätyöstä, vaan luvan haltija voi näiden lupien ollessa kyseessä ryhtyä laajempiin toimenpiteisiin luonnonvarojen irrottamiseksi ja niiden edelleen hyödynnettäväksi saattamiseksi. Kaivostoimintaan ei kuitenkaan voi ryhtyä ennen kuin myös muut vaadittavat luvat, kuten ympäristölupa ja rakennuslupa, on kaivoslupan lisäksi myönnetty suunnitellulle hankkeelle (Kokko ym. 2013). Käsittelen tässä tarkemmin kaivoslupaa koskevaa sääntelyä.

KaivosL 17 §:n mukaan kaivoslupan oikeusvaikutuksena on, että se oikeuttaa hyödyntämään a) kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, b) kaivostoiminnan sivutuotteet kuten orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan ja c) muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella. Lisäksi kaivoslupan haltija on edelleen oikeutettu tekemään malminetsintää kaivosalueella.

Kaivoslupan haltijan oikeutta täydentävät tie-tyt velvollisuudet, joista tämän on huolehdittava. Näistä velvollisuuksista säädetään niin kaivoslaissa kuin muussakin lainsäädännössä, ja niitä täydennetään muun muassa kaivoslupan ja ympäristölupan määräyksissä. KaivosL 18 §:ssä ilmaistut velvollisuudet koskevat keskeisesti luonnonvarojen käyttöä. Sen 1 momentin 3 kohdan perusteella kaivoslupan haltija on velvollinen huolehtimaan, että louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu ilmeistä tuhlausta. KaivosL 18.1 §:n 4 kohdassa taas velvoitetaan varmistamaan, ettei kaivoksen ja esiintymän mahdollista tulevaa käyttöä vaaranneta tai vaikeuteta. Kerran suljettu kaivos saattaa olla mahdollista avata myöhemmin uudestaan, jos esimerkiksi tekniikan kehittymisen tai maailmanmarkkinahintojen vuoksi esiintymän hyödyntäminen tulee jälleen kannattavaksi. Kaivoksen elinkaaresta onkin joissain tapauksissa alettu puhua kaivoksen elinsyklinä (Hentilä & Ihatu 2009). Esiintymän mahdollisen myöhemmän käytön turvaamisen pyrkimys ilmentää luonnonvarojen säästävän käytön periaatteen henkeä osana kaivoslain kokonaisuutta. Periaatteen tarkoituksena ei kuitenkaan ole uusiutumattomien mineraalien ottamisen rajoittaminen (Ekroos ym. 2010).

Lupaharkinnassa luonnonvarojen säästävän käytön periaate ja esiintymän hyödynnettävyyden arviointi näkyy omina säännöksinään. KaivosL 47 §:n mukaan hyödynnettäväksi aiotun esiintymän on oltava kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen, jotta kaivoslupa voidaan ylipäätään myöntää. Tähän ei toisaalta vaikuta vain kaivoslupan hakijaan tai esiintymään liittyvät seikat, vaan myös raaka-ainevarojen kysynnän yleiset kehityssuunnat ja esiintymän sijainti suhteessa olemassa olevaan infrastruktuuriin ovat tärkeitä. Kaivoslain esitöissä kuitenkin täsmennetään, ettei kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä ole, että objektiivisesti arvi-

oiden kaivoshanke olisi aina investointikelpoinen ja varmuudella toteutettavissa (HE 273/2009 vp). Sisällöltään samanlainen säännös oli kumotun lain 4.3 §:ssä.

Kaivosviranomaisen toimivallasta ja lupaharkinnan muodosta

Tutkimalla vuoden 2011 kaivoslakia ja vertaamalla sitä edeltäjänsä, kumottuun 1965 vuonna voimaan tulleen kaivoslakiin on muutos kaivoslain sisällössä ilmeinen. Voimassa oleva laki ottaa edeltäjänsä verrattuna paremmin huomioon niin ympäristöä kuin yhteiskunnallisia tekijöitä ja ihmisoikeuksia koskevia kysymyksiä. Muutos ei ole tullut yllättäen ottaen huomioon perusoikeuskehityksen ja sen myötä ympäristöperusoikeuden vahvistuneen aseman suhteessa aikaisemmin voimakkaamman painoarvon saaneelle omaisuuden suojalle (Lämsineva 2006) ja toisaalta jo tulkintakäytännössä tapahtuneen siirtymän vuoksi kohti ympäristöä huomioon ottavampaan suuntaan (Herler 2002). Kaivosviranomaisen toimivalta on kuitenkin edelleen pääpiirteissään sama kuin kumotun lain aikaan, mutta lupaharkintaan on tuotu mukaan uusia elementtejä. Selkeimmin tämä näkyy kaivoslupan esteitä koskevassa KaivosL 48 §:ssä, kaivosluvassa annettavia määräyksiä koskevassa KaivosL 53 §:ssä sekä kuulemismenettelyjä koskevissa pykälissä, erityisesti KaivosL 38 §:ssä joka koskee lupa-asian selvittämistä saamelaisien kotiseutualueella, kolttal alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

Etusijajärjestys luvan saamiseksi määräytyy sen perusteella, kuka jättää kaivosviranomaiselle aikajärjestyksessä ensimmäisenä hakemuksen, joka täyttää riittävät kriteerit, jotta se voi olla etuoikeuden perustana (KaivosL 32 §). Tämä onkin yksi kaivoslain kaivosviranomaiselle asettamista tehtävistä: ratkaista etuoikeuskysymykset, johon liittyy myös saavutettujen oikeuksien hallinnoinnin tarpeisiin ylläpidettävä kaivosrekisteri. Samal-

la kaivosviranomaisen ratkaisee maanomistajan oikeudellisen aseman suhteessa lupaa hakeneen toimijan oikeuksiin ja siksi kaivoslupaa, malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa voidaan pitää oikeuksia perustavina ja muotoavina lupina.

Kaivoslain mukainen lupaharkinta tapahtuu monen muun ympäristönkäyttöä koskevan lain tapaisesti oikeusharkintana (Forss 2011; Pölönen 2013). Viranomaisen on tällöin myönnettävä haettu lupa, mikäli se täyttää laissa määrätty edellytykset, eikä hyväksymiselle ole mitään laissa säädettyä esteitä (Hollo 2009). Näin säädetään myös KaivosL 45 §:ssä lupaharkinnan perusteista. Vaikka kaivoslaisa säädetyn luvan myöntämiselle olisi este, lupa voidaan kuitenkin myöntää, mikäli este on mahdollista poistaa lupamääräyksiin tai alueen kokoa pienentämällä (KaivosL 48.2 §). Kaivoslain lupaharkinta on oikeusharkintaan perustuvaa, vaikka luvan myöntämisen edellytysten ja esteiden harkintaan kuuluuakin erilaisten tekijöiden arviointia.

Eikö kaivoslain lupaharkinnan muodoksi sopisi intressivertailuun perustuva, eri hyöty- ja haittanäkökohtia puntaroiva ratkaisutapa, kun kaivosviranomaisen on nykyisen kaivoslain mukaan lupaharkinnassa otettava huomioon myös erilaisia ympäristöön ja paikakunnan muihin elinkeino-oloihin liittyviä tekijöitä (KaivosL 48 §)? Intressivertailusta on kyse silloin, kun lupaharkinta mahdollistaa hankkeesta ennakoitujen hyötyjen ja haittojen keskinäisen vertailun niin, että sovellettavassa laissa on määritelty ne keskenään vertailtavat hyödyt ja haitat ja annettu jonkinlainen ohjenuora siitä, minkälaiseen lopputulokseen päästessä lupa voidaan myöntää. Näin on esimerkiksi vesilain, lunastuslain (29.7.1977/603) säteilylain (27.3.1991/592) ja ydinenergialain (11.12.1987/990) kohdalla. Intressivertailussa punnittavaksi tulee sekä aineettomia että aineellisia intressejä jotta voidaan määrittää, ovatko suunnitellun hankkeen hyödyt merkittäviä haittoihin nähden

(Soininen 2012). Intressivertailuun perustuvassa vesiluvan mukaisessa lupaharkinnassa otetaan huomioon esimerkiksi omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen tai hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu (VL 3:7). Voimassa olevan kaivoslain lupaharkinta perustuu ennakoitujen kielteisten vaikutusten arviointiin, eikä viranomainen voi ottaa kantaa ennakoituihin myönteisiin vaikutuksiin luvan myöntämisen tukena, toisin sanoen lupaa puoltavia tekijöitä ei voida ottaa lupaharkinnassa huomioon (Kumpula ym. 2014). Tässä yhteydessä voidaan Soinisen hahmotteleman systematisoinnin mukaan puhua kielletystä tai lainvastaisesta intressivertailusta erotuksena muodollisesti velvoittavalle intressivertailulle (esim. VL 3:4) tai kontekstuaaliselle intressivertailulle, joka on voi tulla kyseeseen silloin kun oikeudellinen harkinta on sisälöltään melko avointa mutta tällöinkin vain jos muodollisesti velvoittavien säännösten harkintamarginaali antaa siihen mahdollisuuden (Soininen 2012). Luonnonvarojen käytön tarpeellisuutta tai nimenomaisesti jonkin tietyn mineraalin tarvetta yhteiskunnassa ei myöskään voida nykyisen kaivoslain mukaan arvioida lupaharkinnan osana.

KaivosL 49 §:n mukaisessa käyttöaluelunastuslupaa koskevassa harkinnassa voidaan kuitenkin eri tavalla antaa painoarvoa yleiselle edulle, kuin kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä pohdittaessa, ja laissa on tämän osalta vahvistettu että yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella (KaivosL 49.1 §, Kumpula 2012). Lupaharkinta maa-alueen lunastamiseen kaivosaluetta tai kaivoksen apualuetta varten tehdään kuitenkin erillisessä menettelyssä kaivosluvan myöntämistä koskevan arvioinnin kanssa. Käyttöaluelunastusluvan myöntämisen edellytykset arvioi valtioneu-

vosto (ks. KaivosL. 20.1 § sekä KaivosL 33.1 §). Tämän säännöksen sisältöä ei tule sekoittaa KaivosL 45 §:n tarkoittamien lupamuotojen edellytysten arvioinnin kanssa.

Kaivoslaissa painotettu (esim. KaivosL 1 §) eri intressien yhteensovittamistehtävä on lähtökohtaisesti erilainen toimenpide, kuin intressivertailu lupaharkinnan muotona. Toistaiseksi kaivoslain lupaharkinnassa luvan myöntämisen edellytyksissä ei tule harkittavaksi tekijöitä, joiden perusteella olisi mahdollista arvottaa kaivoksen hyödyttävyyden yleisen tai yksityisen edun kannalta. Kaivosluvan osalta keskeistä on varmistaa että 1) alue sopii kaivosalueeksi, 2) luvan hakija on osoittanut omaavansa riittävät taidot ja resurssit toiminnan käynnistämiseksi ja prosessin hallitsemiseksi, 3) eikä haettu alue ole varattu muuhun sellaiseen käyttöön, mikä estäisi kaivostoiminnan aloittamisen (KaivosL 47-48 §). On mahdollista pohtia, kuinka kaivoslakia olisi muutettava, jotta intressivertailu olisi mahdollista ja näin lupaharkinnassa voitaisiin huomioida yleiselle ja yksityiselle edulle koituvat haitat ja hyödyt aikaisempaa tehokkaammin.

Tämän aiheen kannalta seuraamisen arvoinen kehitys on meneillään Saksassa, jossa jo vuosikymmeniä vanhasa kaivoslaissa (BBergG 13.8.1980) ei säädetä nimenomaisesti ympäristöarvojen huomioon ottamisesta, mutta oikeuskäytännön kehityksen myötä ja aktiiviseksi virinneen keskustelun myötä muutosta pyritään viemään eteenpäin. Tämän artikkelin kannalta kiinnostava on Saksan perustuslakituomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) Garzweiler II (17.12.2013) ratkaisu, jossa tuomioistuin katsoo että kaivoslakin mukaista lupapäätöstä tehtäessä olisi tehtävä kokonaisarviointia (*Gesamtabwägung*) suunnitellun hankkeen vaikutuksista. Arvioitavaksi tulisi yleiset ja yksityiset edut, jossa yhtenä tekijänä tulee ottaa huo-

mioon vaikutukset ympäristöön. Akateemisissa puheenvuoroissa on painotettu, että kaivoslakia olisi syytä muuttaa tämän päätöksen myötä niin, että kokonaisarvioinnin perusteista säädettäisi kaivoslaissa vähintäänkin oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi (Ludwig 2014).

Intressivertailun kaivoshankkeiden aiheuttamien hyötyjen ja haittojen punnintakeinona lupapäätöksen ratkaisuksi edellyttäisi sen ratkaisemista, kuinka eri intressejä (taloudelliset intressit, ympäristöä koskevat intressit, hankkeesta saatava yhteiskunnallinen hyöty, kiinteistöjen arvojen muutokset sekä omistusoikeuden suoja, jne.) painotetaan päätöksenteossa. Hyötyjen ja haittojen suuruutta arvioitaessa vertailu on helpompi tehdä niissä tapauksissa, kun vertailtavana on vain aineellisia etuja. Aineettomien etujen punninta ja intressien painoarvon määrittäminen muodostaa kuitenkin oman haasteensa muun muassa sen vuoksi, että tapauksissa joissa tulee harkita useita keskenään erisuuntaisia etuja ja erityisesti kun punninnassa on mukana aineettomia etuja, intressivertailun normi jättää ratkaisijalle huomattavan paljon harkintamarginaalia, eli toisin sanoen lain säännös sallii lakia soveltavalle lupaviranomaiselle useampia vaihtoehtoja (Soininen 2012). Tämän perusteella katson, että nykyinen sääntelykehys ja tiukasti oikeusharkintaan perustuva lupaharkinta soveltuu tällä hetkellä hyvin kaivoslupan myöntämisen edellytysten arviointiin sen tarjotessa ennakoitavat kriteerit monitahoisen luparatkaisun tueksi.

Johtopäätöksiä ja pohdintaa kaivoslain kehityksestä ja tehtävistä

Tässä artikkelissa on arvioitu kaivoslain muutoksen taustatekijöitä ja kaivoslain soveltamisalaa. Tätä tehtävää toteuttaessa on tarkasteltu kaivoslain suhdetta muuhun ympäristölainsäädäntöön, erityisesti luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Tämän ver-

tailun pohjalta voidaan sanoa, että kaivoslain ja toisaalta maa-aineslain tai metsälain erilaiset sääntelytaustat näkyvät edelleen lain tasolla. Vuoden 2011 kaivoslain muutoksen myötä kaivoslaki on lähentynyt arvoiltaan jossain määrin maa-aineslain sääntelyn henkeä (vrt. Ekroos ym. 2010), ja luonnonvarasääntelyn fragmentoitunut tausta näyttää noudattavan muun ympäristösääntelyn tavoin integroitumiskehityksen merkkejä (Kumpula ym. 2014). Kaivoslain tarkoitus on silti edelleen sama kuin vuoden 1965 kaivoslain aikaan, eli järjestää kaivostoiminnan edellytyksiä Suomessa. Siinä näkyy kuitenkin modernin ympäristöoikeuden kehitys ja tarve kaivoslain soveltamiselle osaksi ympäristöoikeudellista päätöksentekoa (Kumpula 2012; Lämsä 2006; Suvantola 2006).

Suomessa on laadittu ilmasto- ja energiapolitiittisen ministerityöryhmän toimeksiannosta mineraalistrategia, joka toimii ohjaavana instrumenttina poliittisille ratkaisuille sitomatta kuitenkaan lainsäätäjää näihin tavoitteisiin. Kyse on mineraalistrategian mukaan visioista ja eri toimintasektoreiden yhteisen tahtotilan suuntaamisesta niin, että Suomi voisi tulevaisuudessa olla mineraalien kestävä hyödyntämisen edelläkävijämaa. Kotimaisen kasvun ja hyvinvoinnin edistäminen on nimetty yhdeksi strategiseksi tavoitteeksi, ja toimenpide-ehdotukset pitävät sisällään mineraalipolitiikan vahvistamisen ja raaka-aineiden saatavuuden turvaamisen (Mineraalistrategia 2010). Tarve mineraalien hyödyntämiselle syntyy osin välttämättömistä tekijöistä, kuten infrastruktuurin ylläpidosta ja kehittämisestä, osin ihmisten kulutustottumuksista. Sosiologisessa tutkimuksessa on havaittu, että ihmiset ovat entistä ympäristötietoisempia, muttei tämä välttämättä johda toimintaan ympäristön hyväksi (Valkonen & Litmanen 2010). Oma pohdinnan arvoinen kysymyksensä on myös se, kuinka näkyvä kaivostoiminnan ja arkipäiväisten, normaalien käyttöesineiden välinen yhteys on taval-

liselle kansalaiselle, ja onko tällä vaikutusta kulutusvalintojen suuntaamisessa? Laajemmassa yhteydessä kestävä kehityksen periaatetta tarkastellessa on painotettu tämän periaatteen eri osatekijöiden moninaisuutta. On kyse myös muun muassa moraalista, liike-tavoista, yhteiskunnallisista oloista ja kulttuureista, eikä näin ollen ole lainkaan selvää että periaatteen kaikkia ulottuvuuksia voitaisi säännellä (Hollo 2009). Päätökset mineraalivarantojen käytöstä sisältävät paljon taloudellista ja poliittistakin harkintaa. Lainsäädännön tehtävänä on tasapainottaa tästä kokonaisuudesta syntyviä erilaisia intressejä maankäytön, luonnonvarojen hyödyntämisen, elinkeinonvapauden ja ympäristönsuojelun suhteen niin, että toisaalta kaivostoiminnalle on ennakoitava sääntelykehys, ja toisaalta varmistaa mahdollisimman pitkälle, ettei yksityisten ja yleisten etujen loukkauksia pääsisi tapahtumaan.

Kaivoslaki on kehittynyt kohti kokonaisvaltaisempaa katsontatapaa, jonka myötä muun muassa ympäristöä koskeva sääntely on saanut vahvemman sijan kaivoslain kokonaisuudessa. Artikkelissa esitetyllä tavalla keskeisimmin luonnonvarojen käytön sääntely näkyy kaivosluvan edellytyksissä ja sen oikeusvaikutuksissa. Kaivoslain soveltajan tehtävänä ei ole tehdä päätöksiä siitä, kuinka luonnonvaroja olisi hyödynnettävä, tai lain tarkoituksen priorisoida jonkin alueen tai luonnonvaran käyttöä suhteessa toiseen. Kaivoslain tehtävä on tähän nähden paljon yksinkertaisempi. Siinä määritellään sallitun toiminnan edellytykset ja vedetään rajoja sellaisen toiminnan tai sellaisten alueiden valikoitumisen estämiseksi, joiden käyttö kaivosmineraalien etsintään tai louhintaan on katsottu olevan kestävämmättömiä joko ympäristöllisistä, puolustuspoliittisista tai kulttuurisista syistä tai muulla perusteella (aluerajaukset).

Kaivoslain roolia osana luonnonvaraoikeutta puolestaan arvioitiin peilaamalla

kaivoslain sisältöä luonnonvaraoikeudessa vakiintuneisiin luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteisiin. Tämän tarkastelun perusteella näyttää selvältä, että luonnonvaraoikeuden periaatteet luonnonvarojen käytöstä ja suojelusta ovat vahvistuneet vuonna 2011 uudistetussa kaivoslaissa. Artikkelissa tehdyn tarkastelun perusteella on myös selvää, että kaivoslain tavoitesäännöksen sanamuodot on saatettu linjaan muun luonnonvaraoikeudellisen sääntelyn kanssa, joka osaltaan vahvistaa kaivoslain yhteyttä muuhun luonnonvaraoikeuteen sen systemaattisessa kokonaisuudessa. Tavoitteeksi asetettu ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys ei ole yksinkertainen tavoite, etenkin kun sen merkitystä lain soveltamisen kannalta ei ole laissa tai sen esitöissä täsmällisemmin määritely. Metsälakia koskevassa tutkimuksessa Salila nimittää tällaista jaottelua ekologiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kestävyteen funktionaaliseksi ryhmittelyksi (Salila 2005), jonka hän edelleen jakaa globaaleihin sekä alueellisiin intresseihin. Salilan ryhmittelyn mukaan kaivosten alueellista ekologista merkitystä voisi luonnehtia esimerkiksi biodiversiteetin sekä alueellisen luonnonvarojen saatavuuden sekä virkistyskäytön turvaamisen kannalta. Globaalista näkökulmasta merkitystä voisi antaa mineraalien saatavuuden kannalta, toimialan jatkuvuuden varmistamisena kohtuullisen luonnonvarojen hyödyttämisen kannalta tai vaikka ilmastonmuutoksen hallinnan kannalta. Näin ryhmiteltynä kaivoslain tavoitepykälä on mahdollista ymmärtää laajemmassa kontekstissa ja monipuolisempaan tavoitteena. Kattavamman arvioinnin perusteella on myös selvää, että taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys on mahdollista vain ekologisen kestävyuden rajoissa (SUMILCERE 2015). Samalla tämä tarkoittaa, ettei kaivoslain tavoitetta ekologisesta, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kestävyydestä voida toteuttaa yksin kaivoslain turvin, vaan riippuvuussuhde muun ympäristölainsäädännön

kanssa, ympäristöoikeuden alaan kuuluvien eri lakien toimialarajoista ja lupaharkinnan erillisyydestä huolimatta, on korostuneessa asemassa. Tästä näkökulmasta on perusteltua edelleen arvioida kaivostoimintaa koskevien lupien, erityisesti kaivoslupan ja ympäristöluvan suhdetta ja viranomaisten toimivaltajakoja. Tästä artikkelista erillinen, mutta tällä hetkellä ajankohtainen kysymys on niin kutsuttu yhden luukun periaate, jonka tarkoituksena on ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja lupamenettelyjen koordinointi (Hollo 2012; Tarasti ym. 2015). Esimerkiksi vesilain tavoin (VL 12 §) lupien yhteiskäsittely tulee voimaan myös maa-aineslupahakemuksen sekä ympäristölupahakemuksen edellyttämillä hankkeilla 1.7.2016 lähtien (MAL 4a, muutossäädös 10.4.2015/424). Tämän soveltuvuuteen kaivoslupamenettelyn osalta ei kuitenkaan ole tämän artikkelin puitteissa mahdollista ottaa kantaa, vaan edellyttää lisää tutkimusta.

Vaikka kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä, ja näin kirjoitettuna äkkiseltään näyttäisi siltä, että kaikki kaivoshankkeen ympäristöllis-maankäytölliset kysymykset ratkaistaisi yksin kaivoslain perusteella, ei näin kuitenkaan ole asian laita (Hollo 2012). Hollon analyysin mukaan sekä tässäkin artikkelissa esittämäni niin kuin KaivosL 2 §:n perusteella soveltamisala on tosiasiassa olennaisesti suppeampi. Ekologisesti kestävä kaivostoiminnan yhtenä puolena voidaan nähdä luonnonsuojeluarvojen kunnioittaminen ja tarvittaessa sääntelyn keinoin turvaaminen, sekä luonnonvarojen suojeleminen ainakin siinä tapauksessa, jos hyväksytään Hollon määritelmän mukainen laajempi käsitys luonnonvaraoikeudesta (Hollo 2009). Suojelun tarve ei ole näkyvässä asemassa kaivoslain säännöksissä; keskeisimmin se käy ilmi KaivosL 18 § ja 47 §:ssä velvol-

lisuudesta huolehtia siitä, ettei toiminnassa harjoiteta kaivosmineraalien kohtuutonta tuhlautta ja että kaivoslupa myönnetään vain hyödyntämiskelpoiselle esiintymälle. Luonnonvarojen suojelua koskevat säännökset sisältyvät kuitenkin merkittävältä osin luonnonsuojelulakiin. Tämä on ympäristöoikeuden systematiikan ja sektorijaon (Hollo 2009; Kokko 2012; Suvantola 2008) mukaan luontevasti perusteltavissa. Kaivoslailla tai kaivoslain nojalla myönnettyjen lupamääräysten turvin ei voida ratkaista kaikkia kaivostoimintaan liittyviä ympäristön ja luonnonvarojen käyttöä koskevia kysymyksiä, mutta osana muuta ympäristölainsäädännön kokonaisuutta nykyinen kaivoslaki vahvistaa ympäristöä koskevaa sääntelyä kaivoshankkeiden osalta kaivoslakiin täsmentyneiden luonnonvaraoikeuden periaatteiden myötä. Kaivostoiminta muuttaa alueensa ympäristöä väistämättä ja alueellisesti vaikutukset voivat olla merkittäviä. Toimivalla sääntelykehyksellä, jossa ympäristöoikeuden eri sektoreiden lait ovat keskenään koordinoituja, ekologista kestävyyttä kaivostoiminnassa on kuitenkin mahdollista edistää niin, etteivät paikalliset muutokset uhkaa luontoarvojen menetystä laajemmassa mittakaavassa.

Kirjallisuus

Eerola, T. 2014. Kaivostoiminnan vastuullisuuden ja sosiaalisen toimiluvan yhteiskunnalliset tutkimus- ja edistämishankkeet. *Alue ja ympäristö* 1, 85–95.

Ekroos, A., Kumpula, A., Kuusiniemi, K. & Vihervuori, P. 2010. Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro, Juva.

Forss, M. 2011. Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. *Ympäristöjuriidikka* 4, 33–74.

Heikkinen, H. I., Lépy, É., Sarkki, S. & Komu, T. 2013. Challenges in acquiring a social license to mine in the globalizing Arctic. *Polar Record*. Cambridge University Press.

Hentilä, H.-L. & Ihatsu, E. (toim.) 2009. KaSuKat – Kasvun ja supistumisen ohjauskeinot ja elinympäristön laatu – Tapauksena pohjoisen Suomen kaivospaikkakunnat. Loppuraportti. Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisuja C 124.

Herler, C. 2002. Miljöaspekter i gruvtillstånd. JFT 4-5, 361–394.

Hollo, E. J. 2009. Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum.

Hollo, E. J. 2012. Luonnonvarahankkeiden ympäristönsuojelusääntelystä. Ympäristöjuridiikka 2/2012, 3–6.

Kaisto, J. 2005. Lainoppi ja oikeusteoria. Edita Publishing Oy.

Kaivosvastuu 2015. Kestävän kaivostoiminnan verkosto. Kaivostoiminnan yhteiskuntavastuu 2014: Suomessa toimivien kaivosten ja malminetsijöiden yhteiskuntavastuuraportti.

Karhu, J. & Määttä, T. 2010. Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti, Vastapaino, 59–86.

Kokko, K. 2003. Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A 243, Turun yliopisto.

Kokko, K. T. 2012. Luonnonvarojen hallinta sopimuksin. Lakimies 7–8, 1124–1148.

Kokko, K., Oksanen, A., Hast, S., Heikkinen, H. I., Hentilä, H.-L., Jokinen, M., Komu, T., Kunnari, M., Lépy, É., Soudunsaari, L., Suikkanen, A. & Suopajarvi, L. 2013. Hyvä kaivos pohjoisessa - opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin.

Kokko, K. T. 2014. Methods of Environmental Law in Finland. Scandinavian Studies in Law 59, 285–317.

Kokko, K., T. & Mähönen, J. 2015. Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, 35–73.

Kokko, K., Buanes, A., Koivurova, T., Masloboev, V. & Pettersson, M. 2015. Sus-

tainable Mining, Local Communities and Environmental Regulation. Käsikirjoitus. Viitassa SUMILCERE 2015.

Kumpula, A. 2012. Kaivosalueunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Teoksessa: Iire, T. (toim.), Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1956 – 9/6 – 2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A-juhlajulkaisu N:o 24, 183–191.

Kumpula, A., Määttä, T., Similä, J. & Savantola, L. 2014. Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kuokkanen, T. 2010. Kansainväliset ympäristö- ja luonnonvarakysymykset ja legitimizeetti. Teoksessa: Rannikko ja Määttä, T. (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti, 163–181.

Ludwig, G. 2014. Gesamtabwägung ins Bundesberggesetz! Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013. Zeitschrift für Umweltrecht 9/2014, 451–457.

Lämsineva, P. 2006. Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXIX, 2006, 97–150.

Myllykangas, M. 2008. Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja 2007. Joensuun yliopisto.

Määttä, T. 2005. Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Lohi, T. (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Edita Publishing Oy, Helsinki, 265–299.

Määttä, T. 2011. Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarideologiassa. Teoksessa: Pakarinen, A., Hyvärinen, A. ja Ervasti, K. (toim.), Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto, oikeustieteel-

linen tiedekunta. 207–226.

Määttä, T. 2013. Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. *Lakimies* 2/2013, 171–191.

Määttä, T. 2015. Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Miettinen, T. (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edilex 2015.

Pölönen, I. 2013. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. *Lakimies* 3, 414–435.

Salila, J. 2005. Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/20015, 86–92.

Sands, P. 1995. *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles*. Teoksessa: Lang, W. (toim.), *Sustainable Development and International Law. International Environmental Law and Policy Series*. 53–67.

Soininen, N. 2012. Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. *Lakimies* 1, 102–124.

Suvantola, L. 2006. Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Yliopistolinen väitöskirja, Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteellinen tiedekunta.

Suvantola, L. 2006. Luonnonsuojelutavoitteiden huomioon ottaminen malmi-netsinnässä ja kaivostoiminnassa. Asiantuntijamuistio kauppa- ja teollisuusministeriölle. 24.11.2006.

Tarasti, L., Rönn, R., Pantsar, M., Kuusiniemi, K., Kähö, T. 2015. Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamismahdollisuuksista.

TEM ja GTK 2010. Suomen mineraalistrategia. <http://projects.gtk.fi/mineraalistrategia/> (Viitattaessa: Mineraalistrategia 2010) 13.3.2015.

TEM 2014. Suomi kestävän kaivannais-teollisuuden edelläkävijäksi 2050 – Valtio-neuvoston luonnonvaraselonteon ”Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous” linjausten päivitys eduskunnalle. 2014. Työ- ja elinkeino-ministeriön julkaisuja 24/2014.

Tiainen, H., Sairinen, R. & Mononen, T. 2014. Talvivaaran kaivoshankkeen konfliktitilanne. Teoksessa: Määttä, T. ym. (toim.), *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII* 2014. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos. 7–76.

Tuusjärvi, M. 2013. From a mine to you – Sustainability of the Finnish mining sector in the context of global supply chains of metals. Department of geosciences and geography A23, Helsingin yliopisto.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. *Opas: Malminetsintä suojelualueilla sekä saamelais-ten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella*. Viitattaessa MEKO-opas 2014.

Valkonen, J. & Litmanen, T. 2010. Ympäristö, talous ja kulutus. Teoksessa: Valkonen, J. (toim.), *Ympäristösosiologia WSOYpro Oy*, 143–166.

Verschuuren, J. 2003. *Principles of Environmental Law. The Ideal of Sustainable Development and the Role of Principles of International, European and National Environmental Law*.

Lainsäädäntö

Jätelaki 17.6.2011/646

Kaivoslaki 17.9.1965/503, kumottu

Kaivoslaki 10.6.2011/621

Laki maa-ainelain muuttamisesta, 23.5.1997/463

Laki maa-ainelain muuttamisesta, 10.4.2015/424

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096

Maa-ainelaki 24.7.1981/555

Metsälaki 12.12.1996/1093

Ydinenergialaki, 11.12.1987/990

Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527

Oikeuskäytäntö ja muut virallislähteet

Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 3139/08, annettu 17.12.2013

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys kaivoslaiksi, HE 273/2009 vp.

Hallituksen esitys maa-aineslain muuttamiseksi, HE 242/1996 vp.

Korkein hallinto-oikeus, vuosikirjapäätös KHO 2008:10, annettu 20.2.2008

Korkein hallinto-oikeus, muu kuin vuosikirjapäätös 3825/2013, annettu 5.12.2013

Korkein hallinto-oikeus, muu kuin vuosikirjapäätös 274/2015, annettu 4.2.2015

Korkein hallinto-oikeus, muu kuin vuosikirjapäätös, 275/2015, annettu 4.2.2015

Malminetsintälupa, lupatunnus ML:2012:0214, annettu 18.9.2014.

Malminetsintälupa, lupatunnus ML2013:0078, annettu 12.11.2014.

Muu aineisto

Tukes 2014. Kaivosviranomaisen malminetsinnän ja kaivosteollisuuden ajankohtaiskatsaus vuodelta 2013. Vuorimiespäivät 28.3.2014, Liikamaa.

YLE Lappi 2.12.2014: Yara ja valtio eri mieltä Soklin kustannusjaosta. http://yle.fi/uutiset/yara_ja_valtio_eri_mielta_soklin_kustannusjaosta/7664372. 29.9.2015.

YLE Perämeri 23.2.2012: Kaivosalan insinöörikoulutusta Kemiin. http://yle.fi/uutiset/kaivosalan_insinoorikoulutusta_kemiin/5065750. 29.9.2015.

OY 18.12.2013: Kaivosalan tiedekunta Oulun yliopistoon. <http://www oulu.fi/yliopisto/uutiset/2013/12/kaivosalan-tiedekunta-oulu-yliopistoon>. 29.9.2015.

