



UNIVERSITY OF LAPLAND
LAPIN YLIOPISTO

Intressivertailu ja kaivoslaki

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiede-
kunta
Pro Gradu
Ympäristöoikeus
Hanna-Kaisa Kiiski
Kevät 2022

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Intressivertailu ja kaivoslaki

Tekijä: Hanna-Kaisa Kiiski

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu-tutkielma

Sivumäärä: X + 72 s.

Vuosi: 2022

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ja arvioida vesilain (587/2011) mukaisen intressivertailun soveltuminen osaksi uudistettavana olevaa kaivoslakia. Intressivertailun soveltamista osaksi kaivoslupaharkintaa on ehdotettu kansalaisaloitteessa Kaivoslaki nyt ja talousvaliokunta piti perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönoton mahdollisuuksia kaivoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Intressivertailun soveltuvuutta lähdetään arvioimaan määrittämällä vesilain ja kaivoslain (621/2011) mukainen yleinen etu, joka on tärkeä osa intressivertailun periaatetta. Tämän jälkeen tarkastellaan intressivertailun määrittymistä osana vesilakia oikeustapauksineen. Jotta intressivertailun soveltumista voidaan arvioida osaksi kaivoslupaharkintaa, käydään läpi kaivoslain mukainen kaivoslupaprosessi ja siinä huomioitavat asiat yleisen edun kannalta ja kaivoslain uudistuksen näkökulmia. Lopuksi käydään läpi voimassaolevan kaivoslain määrittelemät intressit, jotta saadaan konkreettisesti havaittua, millaisia muutoksia lakiuudistuksessa on intresseihin nähden ja minkälaisen soveltamisalustan nämä loisivat mahdolliselle intressivertailun käytölle lupaharkinnassa. Tutkielmassa käytetään pääosin lainopillista tutkimusmetodia, oikeusdogmatiikkaa. Lisäksi johtopäätöksissä korostuu analoginen tulkinta ja aihetta tarkastellaan myös *de lege ferenda* – näkökulmasta.

Intressivertailun ottaminen osaksi kaivoslupaharkintaa olisi suuri ja periaatteellinen muutos. Intressivertailun ja siinä huomioitavien intressien piiri on jätetty lainsäädännössä käytännössä avoimeksi. Jos lainsäädäntöuudistuksessa on tahtotilana ottaa intressivertailu osaksi kaivoslupaharkintaa, ehdotetaan tutkimuksessa se kontekstuaalisen intressivertailun mukaisesti. Kyseinen menetelmä olisi tämän hetkisen lainsäädäntöehdotuksen ja tutkielmassa läpikäydyn perusteella parhaiten soveltuva.

Asiasanat: ympäristöoikeus, intressivertailu, kaivoslaki, vesilaki, yleinen etu

Sisällys

Lähteet	IV
1 JOHDANTO	1
1.1 Kaivoslain uudistamisen lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimuskysymys.....	4
1.3 Tutkielman metodinen kehys	4
1.4 Tutkimusaineisto ja rakenne.....	6
1.5 Lähtökohtia aiheeseen.....	7
1.5.1 Kaivostoiminta Suomessa.....	7
1.5.2 Tulevaisuuden näkymät kaivosteollisuudessa.....	9
2 Yleinen etu	11
2.1 Oikeustieteen periaatteista	11
2.1.1 Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko.....	13
2.2 Yleisen edun määritelmästä ympäristöoikeudessa	14
2.2.1 Yleisen tarpeen määritelmästä.....	16
2.3 Yleinen etu ja kaivoslaki.....	17
2.3.1 Yksityinen etu	20
2.4 Yleinen etu ja vesilaki.....	20
3 Intressivertailu.....	22
3.1 Intressivertailun periaate.....	22
3.2 Intressivertailun käsitteellinen jako lupaharkinnassa.....	23
3.3 Vesilain mukainen intressivertailu.....	26
3.3.1 Yleisen edun määritelmä.....	28
3.3.2 Haitattomuusedellytys vesilain mukaan	33
3.3.3 Vesilain mukainen ehdoton luvanmyöntämiseste	33
3.4 Soveltamiskäytäntöä.....	35
3.4.1 Huopanankosken tapaus KHO 1978 A II 123	35
3.4.2 KHO 28.2.2013 taltionumero 733.....	37
3.4.3 KHO 25.5.2011 t. 1398	38
3.4.4 KHO 2017:87.....	39
4 Kaivoslaki ja sen uudistaminen	41

III

4.1	Voimassa oleva kaivoslainsäädäntö.....	41
4.1.1	Kaivoslain historiasta.....	43
4.1.2	Kaivoslain mukainen kaivoslupaharkinta	44
4.1.3	Lupamenettelyn oikeudelliset näkökulmat.....	47
4.1.4	Kaivosluvan myöntämisen esteet.....	53
4.2	Nykyisen kaivoslainsäädännön intressien tunnistamista	56
4.3	Hallituksen esitysluonnos kaivoslain uudistamiseksi.....	58
5	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	66
5.1	Tulkinta	66
5.2	De lege ferenda.....	70

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis. Laintulkinnan Teoria: Yleisen Oikeustieteen Oppikirja. WSOY, 1989.

Ahonen, Johanna. Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa, Ympäristöjuridiikka 2-3/2015 s.6-51.

Andersson, Heidi. Veden Saatavuus: Oikeustieteellinen Tutkimus. Helsinki, 2010.

Ekroos Ari, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi ja Pekka Vihervuori. Ympäristöoikeuden Pääpiirteet. 3. painos. Helsinki: Talentum Media, 2012.

Forss, Matias. 2011. Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. Ympäristöjuridiikka 4, 33–74.

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisu. Helsinki 2011. Saatavilla osoitteessa: https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf

Hokkanen Joonas, Savikko Heikki, Koutonen Heini, Rannikko Heikki, Rinne Tomi, Pirilä Minna, Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2020, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162142/VNTEAS_2020_15.pdf

Hollo, Erkki J. Maankäyttö- ja vesioikeus, Helsinki, 2006.

Hollo, Erkki J. Pilaamiskiellon Sisältö Vesilain Mukaan. [Hki]: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1976.

Hollo, Erkki J. Vesioikeus, 2014.

Hollo, Erkki J. Vesioikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki: Edita, 2021.

Hollo, Erkki J. Ympäristöoikeuden perusteet, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2004.

Hollo, Erkki J., Maankäyttö- ja vesioikeus, 2006.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja III 2009, 131-198.

Hyvönen, Veikko O.: ”Ympäristövaatimuksista kaivosoikeudessa.” Oikeustiede jurisprudensia 1998, s. 5–68.

Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Helsinki 1997. (Minun metodini / kirjoittaja 1997).

Impola, Asko. Voimatalousrakentamisen edellytyksiä vesilain mukaan. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisu 7. Vesioikeudellisia tutkielmia 1985. 1986, s. 13-110.

Kokko Kai, Oksanen Anniina, Hast Sanna, Heikkinen Hannu I., Hentilä Helka-Liisa, Jokinen Mikko, Komu Teresa, Kunnari Marika, Lépy Élise, Soudunsaari Leena, Suikkanen Asko ja Suopajarvi Leena. Hyvä kaivos pohjoisessa – opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. 2013.

Kotkasaari, Timo. Vesilainsäädännön perusteet. Helsinki 1998.

Kumpula, Anne. Kaivosalue-lunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus, 2012.

Kuusiniemi Kari, Ympäristölupa, Lakimiesliiton kustannus 1993.

Kuusiniemi Kari ja Peltomaa Hannu, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä, Edita 2000.

Kuusiniemi Kari, Vihervuori Pekka, Ekroos Ari, ja Kumpula Anne. Ympäristöoikeus. Helsinki: WSOYpro, 2005.

Majamaa, Vesa. Yleinen etu ja ympäristöoikeus, teoksessa juhla-julkaisu Matti Ylöstalo 1917 - 4/2 - 1987. Hki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1987.

Manner, E. J. Yleiskäyttö Vesioikeudellisena Käsitteenä. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1953.

Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita 2016. (Oikeustieteellinen opinnäyte – kokoomateos / kirjoittaja 2016).

Mäenpää, Olli. Hallintooikeus Sanoma Pro Oy, Helsinki 2013.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki 2009.

Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1028–1053.

Pietilä, Jorma. Vesioikeus, 1973

Pölönen Ismo ja Halinen Arja. Harmonisointia ilman koherenssia – Kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta, *Edilex* 2017/31

Pölönen, Ismo. Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia, *Ympäristöjuridiikka* 2/2012 s. 70–105.

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

Sairinen, Rauno. Kaivosteollisuuden yhteiskuntavastuu ja muuttuva suhde paikallisyhteisöön. *Terra* 123(3), 2011, s.139–146.

Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. *Lakimies* 1/2012, s. 102–124.

Soininen, Niko. Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. *Ympäristöjuridiikka* 2/2011 s. 40–79.

Soininen, Niko. Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, 2016.

Tolonen, Hannu. Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto, 2003.

Tuori Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo. Kriittinen oikeuspositivismi, Helsinki: Werner Söderström lakitieto, 2000.

Vihervuori, Pekka. Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus, 1989.

Vihervuori, Pekka. Näkökohtia vesioikeudellisen lupapäätöksen rakenteesta sekä oikeudesta yrityksen toimeenpanoon. *VT* 1976, s. 12

Vihervuori, Pekka. Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja Asarja N:o 153, 1981. 444 s.

Vihervuori, Pekka. Viranomaisen Asianosaispuhevallasta Vesiasioissa: Tutkimus Edunvalvonnan Edellytyksistä Vesien Käyttöä Koskevassa Päätöksenteossa = Betailigung Und Par-teistellung Der Behörden in Gewässersachen. Suomalainen lakimiesyhdistys : Akateeminen kirjakauppa [jakaja], 1981.

Westerlund, Staffan. Avvägningar i miljörätten. Lakimies 7-8/1984, s. 1306-1328.

Säädösluettelo

Kaivoslain (503/1965)

Kaivoslaki (621/2011)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)

Maa-aineslaki (555/1981)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Perustuslaki (731/1999)

Säteilylaki (859/2018)

Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (391/2012)

Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (391/2012)

Vesilaki (264/1961)

Vesilaki (587/2011)

Vesioikeuslaki (31/1902)

Ydinenergialaki (990/1987)

Virallislähteet

Eduskunta, Lakihankkeiden tietopaketti, Kaivoslain uudistaminen, Saaavilla:
https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oi-keus/LATI/Sivut/kaivoslain-uudistaminen.aspx

VIII

Geologian tutkimuskeskus, Kaivos- ja esiintymäkartat, vierailtu 4.10.2021, saatavilla: <https://www.gtk.fi/palvelut/mineraalitalous/kaivoskartat/>

Hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta 2021, Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/2851374/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+perustelut.pdf/6791cc54-4ea2-3dc5-0045-dcf9c976c53a/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+perustelut.pdf?t=1629291592706>

Hallituksen esitysluonnoksen pykälät, Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/2851374/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+pykälät.pdf/35612e43-82ac-85e5-5032-222e8fd410c3/3.+HE-luonnos+kaivoslaki+pykälät.pdf?t=1629291534152>

HE 273/2009 vp

HE 277/2009 vp

Kaiva.fi-sivusto, Kaivostoiminta, Saatavilla: <https://kaiva.fi>

Kansalaisaloite KAA 7/2019 vp, Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskuntaAloite/Documents/KAA_7+2019.pdf

Oikeusministeriö, Vesioikeudellinen intressivertailu, 9.2.2021, Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/61268953/Asiakohta+8+Vesioikeudellinen+intressivertailu+-+JS+9.2.2021.pdf/f9b55cab-e92a-9aaf-784e-b1473b05eb6c/Asiakohta+8+Vesioikeudellinen+intressivertailu+-+JS+9.2.2021.pdf?t=1613651343797>

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma, Osallistava ja osaava Suomi, 10.12.2019, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen mineraalistrategia, Saatavilla: http://projects.gtk.fi/export/sites/projects/mineraalistrategi/dokument/SuomenMineraalistrategia_2.pdf

Talousvaliokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp, saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_7+2020.aspx#PaatosOsa

Talousvaliokunnan mietintö, TaVM 49/2010 vp

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Malminetsintä, www-sivut, Saatavilla: <https://tukes.fi/teollisuus/kaivos-malminetsinta-ja-kullanhuuhdonta/malminetsinta#4df7d85c>

Työ- ja elinkeinoministeriö, Intressivertailun elementit kaivoslaissa, Kaivoslakityöryhmän kokous 18.8.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, 2019, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161678/TEM_44_2019_Selvitys%20kaivoksia%20koskevan%20lains.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:57, Toimialaraportit – Kaivosteollisuus, Vierailtu 3.10.2021, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161860/TEM_2019_57.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:4, Toimialaraportit – Kaivosteollisuus, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163279/TEM_2021_4_T.pdf?sequence=4

Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallituksen esitysluonnoksen alkuosa, Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/21353824/3.+HE+alkuosa.pdf/d360360a-444b-a2ae-0fff-b0001e3f75fd/3.+HE+alkuosa.pdf?t=1632118175542>

Ympäristövaliokunnan lausunto 7/2010 vp, Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kuvat

Kuva 1. Lähde: Kaiva.fi sivusto vierailtu 3.10.2021

Oikeustapaukset

KHO 1978 A 11 123

KHO 25.5.2011 t. 1398

KHO 28.2.2013 t. 733

KHO 2002:86

KHO 2017:87

LYHENTEET

HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
AVI	Aluehallintovirasto
TUKES	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
STUK	Säteilyturvakeskus
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
VL	Vesilaki
MAL	Maa-aineslaki
VVL	Vanha vesilaki

1 JOHDANTO

1.1 Kaivoslain uudistamisen lähtökohdat

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yksi strateginen kokonaisuus on hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi. Yhtenä tavoitteena hallitusohjelmassa on kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Hallitusohjelmaan on kirjattu keinona tavoitteelle muun muassa kaivoslainsäädännön uudistaminen. Lähtökohdana kaivoslainsäädännön uudistuksessa on muun muassa ympäristönsuojelun tason parantaminen, varmistaa kaivosten toimintaedellytykset, paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen ja huomioon ottaminen.¹

Esitys uudeksi kaivoslaiksi oli suunniteltu annettavan syksyllä 2020. Eduskunta oli kuitenkin edellyttänyt kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä, että kaivoslakihankkeen yhteydessä tehdään selvitys intressivertailun ottamiseksi osaksi kaivoslupaprosessia ja näin ollen asiasta on käynnistynyt valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshanke² intressivertailu kaivoslupaprosessin osana, joka on itsenäinen ja erillinen suhteessa kaivoslain uudistukseen. Selvitys intressivertailusta valmistuu helmikuussa 2022. Loppuvuodesta 2021 on tarkoituksena lähettää ministeriön valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi lausuntokierrokselle, jonka jälkeen kyseiseen esitysluonnokseen tehdään tarvittavat muutokset ja se annetaan hallituksen esityksenä eduskunnalle vuoden 2022 puolella.³

Kaivoslain uudistamisesta tehty Kaivoslaki nyt-kansalaisaloite⁴ jätettiin eduskunnalle 8.10.2019. Kansalaisaloitteen merkittävimpinä tavoitteina oli esittää kaivoslakia muutettavaksi siten, että esimerkiksi kaivosmineraalit määritettäisiin kuuluvan valtion omistukseen.

¹ Hallitusohjelma - Osallistava ja osaava Suomi 2019, s. 45-46

² Toteuttajana selvityksessä on Ramboll Finland Oy, Geologian tutkimuskeskus GTK, Erkki Hollo sekä Laki-asiaintoimisto Aimo Guttorm

³ Valtioneuvosto, kaivoslakityöryhmä keskusteli hallituksen lakiesityksestä ja kuuli intressivertailuselvityksen tilannekatsauksen, www-artikkeli, luettu 10.11.2021

⁴ Kaivostoimintaan liittyvä, lyhyellä aikavälillä toinen kansalaisaloite, Kaivostoiminnalle rajat, kerrytti 54 923 kannatusilmoitusta 19.10.2021. Tavoitteena on saada lakialoite, jossa olisi mahdollista määrittää malminetsinnältä ja kaivostoiminnalta kokonaan kielletyt alueet, esimerkiksi ainutlaatuiset vesistöt ja muut arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet.

Kaivosmineraalien hyödyntämisessä tulisi toteuttaa huomattavaa harkintaa ja kaivoslain tehtävänä on varmistaa, että kaivosmineraaleja hyödynnetään ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Kaivosmineraalien hyödyntämislupia tulisi myöntää vain riittävään yhteiskunnalliseen kokonaisharkintaan pohjautuen.⁵

Kansalaisaloitteessa tuodaan esille intressivertailun lisääminen osaksi kaivoslupaprosessia. Kaivos- ja ympäristölupahakemuksiin tulisi sisällyttää tarveharkinta, jolla verrattaisiin hankkeen haitat hyötyihin.⁶ Kaivoslupa tulisi myöntää vain, jos haetusta toiminnasta osoitettaisiin olevan perustellusti enemmän hyötyä kuin haittaa, huomioiden vaikutukset elinkeinotoiminnalle, ihmisille ja ympäristölle.⁷ Konkreettisesti intressivertailuperiaatteen mukaan ottaminen kaivoslakiin on kansalaisaloitteessa esitetty niin, että lupahakemukseen olisi liitettävä riittävä hyöty-/haittaselvitys. Selvityksessä pitäisi olla luotettaviin selvityksiin perustuva kattava koosteselvitys kaivoshankkeen haitoista ja hyödyistä lupaharkinnan perustaksi. Toiminnanharjoittajan tulisi itse vastata selvityksen kustannuksista. Selvityksessä tulisi ottaa arvioitavaksi esiintymän hyödyntämiskelpoisuus. Tietyn kohde-esiintymän, hyöty- ja haittaminaalien pitoisuudet ja ominaisuudet on otettava riittäväällä tavalla huomioon kyseisessä hyöty/haittaselvityksessä.⁸

Kansalaisaloite kaivoslainsäädännön uudistamiseksi on laaja, periaatteellisesti merkittävä ja ajankohtainen kansalaisaloite, joka kytkeytyy myös hallitusohjelman tavoitteisiin.⁹ Aloitteella ollaan selvästi yritetty tuoda lakiin muutosehdotuksia, joilla pystyttäisiin yksityiskohteisemmin harkitsemaan ja huomioon ottamaan kunkin kaivossuunnitelman erityiset piirteet alueittain.

Talousvaliokunta antoi mietinnön kansalaisaloitteen käsittelemisen jälkeen 16.4.2020. Talousvaliokunnan mietinnössä todetaan, että eri intressien välinen punninta kaivostoiminnan hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää. Intressivertailun käyttöönotto olisi kuitenkin suuri käytännöllinen ja periaatteellinen muutos lupaharkinnassa, mutta valiokunta pitää perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönoton mahdollisuuksia lainsäädännön uudistamisen

⁵ KAA 7/2019 vp, s. 2

⁶ KAA 7/2019 vp, s.2-3

⁷ KAA 7/2019 vp, s. 2

⁸ KAA 7/2019 vp, ehdotuksen 47 § 3 momentti

⁹ TaVM 7/2020 vp, s. 4

yhteydessä. Valiokunta korostaa erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamisen arviointia.¹⁰ Talousvaliokunta arvioi mietinnössä annettujen selvitysten perusteella, että kansalaisaloitteessa on laajakantoisia, keskeneräisiä ja vaikutuksiltaan epävarmoja uudistusehdotuksia ja ettei kansalaisaloitteessa annettujen lakiehdotusten hyväksyminen ole tarkoituksenmukaista tai kaikilta osin edes mahdollista.¹¹ Kansalaisaloitteeseen sisältyviä lakiehdotuksia ehdotettiin hylättäväksi. Talousvaliokunta kuitenkin esitti hyväksyttäväksi viisi lausumaehdotusta kansalaisaloitteesta.

Talousvaliokunnan lausumaehdotukset kansalaisaloitteesta olivat, että eduskunta edellyttäisi hallituksen ottavan huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa talousvaliokunnan mietinnössä esiin nousseet näkökulmat ja hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen. Kaivosveroselvitys ja kaivosverotusta koskeva lainsäädäntöuudistus toteutettaisiin kuluvalle hallituskaudella, jotta yhteiskunta saisi kohtuullisen korvauksen ainutlaatuisten luonnonvarojen hyödyntämisestä. Hallituksen tulisi lisäksi resursoida kaivoslupia käsittelevät viranomaiset riittävästi ja huolehtia valmisteluun liittyvien tietojen avoimuudesta, jotta saadaan toteutettua laadukas lupavalmistelu. Lisäksi kaivostoimintaa ohjaavalla lainsäädännöllä tulisi nykyistä selkeämmin varmistaa muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden, luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelun sekä varmistaa korvauskäytäntö oikeudenmukaiseksi kaivostoiminnasta johtuvien haittojen kärsijöille. Lisäksi edellytetään, että hallitus ottaisi huomioon kaivoslain uudistuksen valmisteluajataulussa CETA-sopimuksen vaikutukset.¹²

Kansalaisaloitteella ja siinä esiin tuoduilla näkökulmilla oli varmasti merkityksensä siinä, että intressivertailua selvitetään osaksi uutta kaivoslakia. Vastaavanlaista kansalaisaloitteessa ehdotettua hyöty/haitta - selvitystä ei ole suoranaisesti esitetty hallitusohjelmassa, siinä kuitenkin todetaan, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset olisi otettava huomioon varhaisessa vaiheessa ja vaikutusmahdollisuuksien, paikallisen hyväksyttävyyden, kaavoituksen ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen osaltaan pyrkivät yleisesti vastaamaan samoihin tavoitteisiin.¹³

¹⁰ TaVM 7/2020 vp, s. 11

¹¹ TaVM 7/2020 vp, s. 19

¹² TaVM 7/2020 vp, s. 20

¹³ TaVM 7/2020 vp, s. 11

1.2 Tutkimuskysymys

Kansalaisaloitteessa Kaivoslaki Nyt, talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 7/2020 vp ja TEM julkaisussa 2019:44 vesilain mukaista intressivertailumenettelyä on mietitty osaksi uudistettavana olevan kaivoslain kaivoslupaharkintaa. Aihe on ajankohtainen ja antaa uutta näkökulmaa kaivoslupaharkinnan osaksi. Intressivertailua on yritetty saada myös aiemmin osaksi kaivoslakia.¹⁴ Intressivertailua voi tapahtua eri muodoissa myös lainsäätämisen vaiheessa. Tässä kirjoituksessa keskitytään kuitenkin intressivertailuun lupaharkinnan aikana.

Tarkoituksena on selvittää vesilain mukaista intressivertailua, sen mahdollisia eri tasoja ja intressivertailussa huomioon otettavia hyötyjä ja haittoja, niiden keskinäistä punnitsemista sekä niitä tekijöitä, joita kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa viranomaisen olisi intressivertailua koskevassa harkinnassa otettava huomioon. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, soveltuisiko vesilain mukainen intressivertailu uudistettavaan kaivoslakiin. Lisäksi tarkoituksena on selvittää, millä tavalla intressivertailu voitaisiin uuteen kaivoslakiin sisällyttää ja miten se on otettu huomioon tämänhetkisessä lakiluonnoksessa. Yleisen edun määritelmä liittyy kiinteästi intressivertailuun, joten on myös tarpeen selvittää, miten yleinen etu määritellään vesilaissa. Aiheen kannalta on tärkeää selvittää, miten yleinen etu on yhdistetty tällä hetkellä kaivoslakiin ja sen uudistamisen esitysluonnokseen. Tämän pohjalta pystytään hahmottamaan intressivertailun periaatteen soveltumista kaivoslupaharkinnan osaksi.

1.3 Tutkielman metodinen kehys

Tutkielma on ympäristöoikeudellinen, jolle on tyypillistä, että se linkittyy moneen eri oikeudenalaan ja yhteiskunnan osa-alueeseen. Tutkimuksessa ei siten tule sovellettavaksi vain yksi tietty tutkimusmenetelmä, vaan tutkimuksessa on läsnä myös muita menetelmiä samanaikaisesti limittyen keskenään.¹⁵

Tutkielmassa käytetään pääosin lainopillista tutkimusmetodia, eli oikeusdogmatiikkaa. Lainopilla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden systematisointia ja tulkittamista, sen selvittämistä mitä voimassa oleva oikeus on. Oikeusdogmatiikka pyrkii systematisoimaan oi-

¹⁴ Ks. YmVL 7/2010 vp

¹⁵ Oikeustieteellinen opinnäyte – kokoomateos Määttä 2016, s. 136-140

keusjärjestystä, jäsentämään sitä sekä tuottamaan perusteltuja kannanottoja oikeusjärjestyksen sisällöstä.¹⁶ Tärkeässä roolissa on laista ja muista oikeuslähteistä löytyvä materiaali (oikeuskirjallisuus, viranomaislähteet, lainvalmisteluaineistot) ja sen merkitys.¹⁷

Tutkimuksen keskeisenä metodina on voimassa olevan lainsäädännön tutkiminen sekä sen systeeminen tulkinta. Ympäristölainsäädännölle on tyypillistä monimuotoinen säädösten lomittuminen ja verkottuminen. Säädökset ovat usein ympäristöoikeudessa tyypillisesti rinnakkaisia, päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Tämä eräänlainen ominaispiirre korostaa systeemisen tulkinnan asemaa.¹⁸ Systeemisessä tulkinnassa sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta ja on hyvin keskeinen tulkintamuoto. Sovellettavan lain tai muun säädöksen säännös hahmotetaan kyseisessä tulkinnassa osana sovellettavan säädöksen kokonaisuutta. Yksittäistä säännöstä sovellettaessa voidaan ottaa huomioon myös muut vastaavantyyppiset säännökset muista laeista.¹⁹ Lisäksi johtopäätöksissä korostuu analoginen tulkinta, jossa oikeusnormia verrataan samankaltaisiin tapauksiin, joka on lakitekstin ilmaisun ulkopuolella ja näin ollen sen merkityssisältöä laajennetaan.²⁰

Teoreettiseksi lainopiksi voidaan kutsua systematisointeja tuottavaa lainopin tasoa. Oikeusjärjestyksen sisältöä selventävää tulkintaa käytännölliseksi lainopiksi. Teoreettisella lainopilla pyritään avaamaan käsitteellisiä mahdollisuuksia kysymyksille, joiden eteen joudutaan käytännöllisen lainopin parissa.²¹ Teoreettinen lainoppi korostuu tutkielmassa pyrkimyksenä tulkita ja saavuttaa kokonaiskuva kaivoslainsäädännöstä, sen uudistuksesta ja siihen perustuvasta lupaharkinnasta sekä näihin liittyvän lainsäädännön sekä viranomaisohjeiden tulkinnasta. Systeeminen tulkinta korostuu yleisen edun määritelmän tulkinnasta sekä intressivertailun analysoinnista.

¹⁶ Minun metodini - Aarnio 1997, s. 36

¹⁷ Hirvonen 2011, s.21-23

¹⁸ Määttä – Soininen 2016, s.1041

¹⁹ Määttä ja Paso 2009, s. 34-36

²⁰ Hirvonen 2011, s. 39

²¹ Minun Metodini – Aarnio, s.53

Tutkielmassa käsitellään myös tulevaa uudistuksessa olevaa kaivoslakia (*de lege ferenda*)²² ja pyritään hahmottamaan uudistuksen vaikutuksia ja sen riittävyyttä suhteessa lupaharkintaan mahdollisesti mukaan otettavan intressivertailun näkökulmasta.

Tutkielman aihe käsittelee laaja-alaisen periaatteen vaikutusta lainsäädäntöön, jolle ei kailta osin ole annettu eksaktia soveltamistapaa, joten tutkielma myös herättää avoimia kysymyksiä ja mahdollisia haasteita. Näin ollen tutkielmassa on myös ongelmakeskeisen lainopin piirteitä.²³

1.4 Tutkimusaineisto ja rakenne

Tutkielma kiteytyy kahden lain ympärille, vesilain ja kaivoslain. Näiden lisäksi tutkielmassa tärkeässä roolissa ovat ympäristöoikeuden yleisen edun käsite sekä intressivertailun periaate.

Keskeisenä tutkimusaineistona toimii kotimainen oikeuskirjallisuus ja lainsäädäntö aineistoinen. Vesioikeuden teoksista vesioikeuden oikeuskirjallisuudessa perehdytään suuremaksi osaksi Erkki J. Hollon tuotantoon sekä Niko Soinisen väitöskirjaan vesioikeudellisesta perusteluvollisuudesta. Oikeuskirjallisuus on suhteellisen vanhaa vesilain ja intressivertailun suhteen, mutta vesilainsäädäntö, joka intressivertailua koskee, on sääntelyn joustavuuden ansiosta pysynyt keskeisiltä osiltaan lähes ennallaan vanhan vesilain (264/1961) säätämistä lähtien. Näin ollen intressivertailua koskevat näkökulmat, jotka on esitetty lain esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä, ovat merkityksellisiä lain tulkinnan kannalta myös uudistettua lainsäädäntöä tulkittaessa.²⁴ Oikeuskäytäntöä on hyödynnetty selvittäessä intressivertailun soveltamista vesilainsäädännön parissa sekä siinä huomioon otettavia tekijöitä.

Kaivoslainsäädäntöä koskeva kotimainen oikeuskirjallisuus on verrattain vähäistä, kuten myös oikeuskäytäntö. Tutkielmassa on pyritty hyödyntämään oikeuskirjallisuutta sekä monia oikeudellisia aikakausjulkaisuja, kuten erilaisia artikkeleita. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään runsaasti virallislähteitä. Valmisteltavana olevan kaivoslain osalta on hyödynnetty runsaasti lainvalmisteluaineistoa sekä muuta uudistukseen liittyvää materiaalia.

²² Oikeustieteellinen opinnäyte – kokoomateos / Määttä 2016, s. 151

²³ Minun metodini, Kangas 1997, s. 106-107

²⁴ Soininen 2016, s.65

Ensimmäisessä luvussa käydään läpi tutkielman aihe, metodit, rakenne ja aineisto. Toisessa luvussa käydään ensin yleisellä tasolla läpi ympäristöoikeuden periaatteiden määritelmää ja roolia, sekä sitä, millainen rooli oikeusperiaatteilla on oikeusjärjestyksessä ja päätöksenteossa. Yleisen edun määritelmä käydään läpi vesilain sekä kaivoslain tasolla, jotta saadaan kokonaiskuva sen muodostumisesta ja eroavaisuuksista lakien välillä. Kolmannessa luvussa syvennyttään intressivertailun periaatteeseen ja sen rakentumiseen vesilain (587/2011) mukaisessa lupaharkinnassa, sekä siihen, miten kyseinen periaate on mahdollista ottaa lupaharkinnassa huomioon. Neljännessä luvussa käydään läpi yleisellä tasolla voimassa olevan kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupaprosessi ja siinä huomioitavat asiat yleisen edun kannalta ja kaivoslain uudistuksen näkökulmia. Lisäksi käydään läpi voimassaolevan kaivoslain määrittelemät intressit, jotta saadaan konkreettisesti havaittua, millaisia muutoksia lakiuudistuksessa on intresseihin nähden ja minkälaisen soveltamisalustan nämä loisivat mahdolliselle intressivertailun käytölle lupaharkinnassa.

1.5 Lähtökohtia aiheeseen

1.5.1 Kaivostoiminta Suomessa

Kaivostoiminnassa tuotetaan kallioperässä olevia raaka-aineita yhteiskunnan käyttöön. Kaivokset jaotellaan yleensä teollisuusmineraalikaivoksiin ja metallimalmikaivoksiin.²⁵ Jos kallioperässä oleva rikastuma on taloudellisesti hyödynnettävissä, voidaan siitä käyttää termiä malmiesiintymä. Malmeja esiintyy vain tietynlaisissa paikoissa, sillä malmiesiintymien muodostuminen edellyttää tietynlaisia suotuisia geologisia prosesseja. Malmin hyödyntämisen kannattavuuteen vaikuttaa esimerkiksi hyötymineraalin maailmanmarkkinahinta, malmin määrä esiintymässä, louhimiskustannukset, esiintymän sijainti sekä energian hinta.²⁶ Kaivoksen elinkaaren vaiheisiin kuuluvat kaivoksen perustaminen, tuotantovaihe, sulkeminen sekä jälkihoito.²⁷

²⁵ Teollisuusmineraaleihin luokitellaan laajasti kaikki sellaiset kivilajit ja mineraalit, joilla on teollista käyttöä, pois lukien metalliset malmit, mineraaliset polttoaineet ja jalokivet. Metallimalmikaivoksissa louhittava metalli on peräisin kallioperän metallipitoisista mineraaleista, jotka ovat rikastuneet tiettyihin paikkoihin kallioperässä geologisissa malminmuodostusprosesseissa. Jaottelu näihin kahteen eri kaivoslajiin ei ole aina kuitenkaan yksiselitteistä. Kaiva.fi-sivusto, kaivostoiminta

²⁶ Kaiva.fi-sivusto, kaivostoiminta

²⁷ Kaiva.fi-sivusto, kaivostoiminta

Kaivosteollisuus, kaivoslaki ja sen uudistaminen ovat puhuttaneet yhteiskunnassamme pitkään. Kaivostoiminta herättää mielipiteitä niin vastaan kuin puolestakin. Ihmiset ovat kuitenkin historiansa aikana käyttäneet ja hyödyntäneet maasta löytyviä mineraaleja erilaisissa käyttötarkoituksissa tuhansien vuosien ajan. Suomessa toimi vuonna 2020²⁸ yhteensä 45 kaivosta. Vuonna 2019 kaivosteollisuudessa henkilöstön määrä oli 5 539 ihmistä. Liikevaihto kaivosteollisuudessa oli noin 2 miljardia euroa ja kokonaislouhinta 115,4 miljoonaa tonnia.²⁹ Vuonna 2008 malminlouhinta alkoi kasvaa Suomessa ja muutamien vuosien sisään perustettiin useita uusia metallimalmikaivoksia. Vuonna 2013 malmeja louhittiin Suomessa 37 miljoonaa tonnia, jonka jälkeen vuonna 2014 malminlouhinta putosi louhinnan keskeydyttyä Talvivaaran kaivoksessa. Toiminta alkoi kuitenkin uudestaan syyskuussa 2015. Vuonna 2018 louhittiin metallimalmikaivoksista yhteensä 95,2 miljoonaa tonnia malmia ja sivukiveä. Louhinnan määrä on ollut kasvussa jo kolmena perättäisenä vuotena.

Vuonna 2008 Euroopan komissio julkaisi raaka-aineita koskevan aloitteen Raw Materials Initiative RMI, jossa on tarkoituksena kiinnittää poliittinen huomio EU-alueella raaka-aineiden häiriöttömään saatavuuteen. Tavoitteena oli helpottaa EU-alueella olevan teollisuuden voimakasta riippuvuutta tuoduista mineraaliraaka-aineista ja lieventää mahdollisten tuontihäiriöiden vaikutuksia talouteen Euroopan alueella. Saatavuuden lisäksi huomiota kiinnitettiin vastuullisuuteen, sosiaaliseen hyväksyntään ja raaka-aineiden jäljitettävyyteen. Kyseistä aloitetta voidaan pitää eräänlaisena lähtölaukauksena mineraaleihin ja siihen kohdistuvalle toiminnalle.³⁰

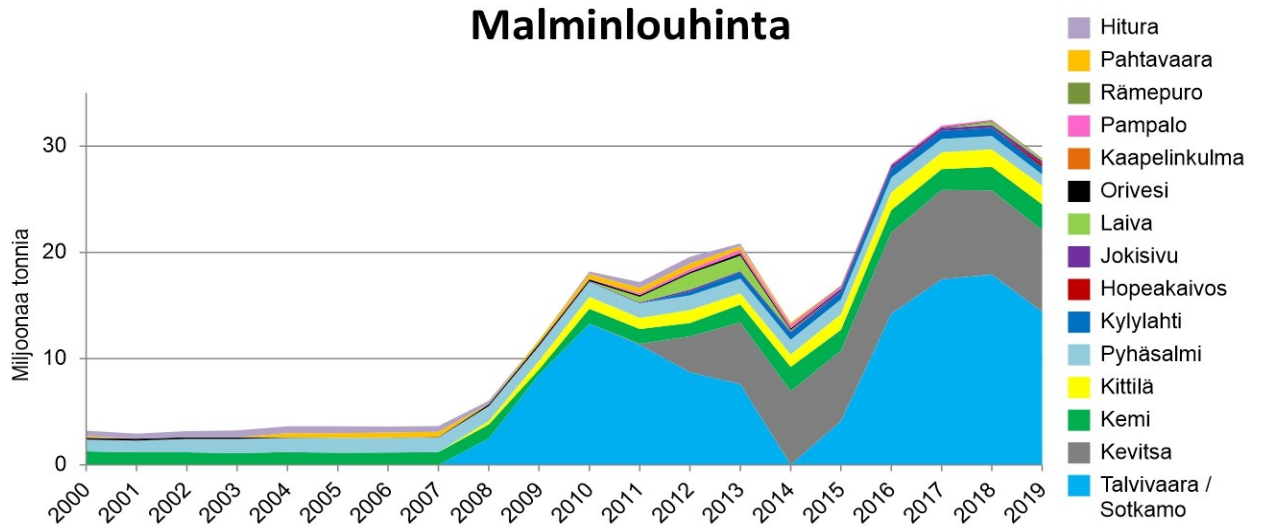
Kaivostoiminnan viimeaikaisen kasvun on mahdollistanut mineraaliraaka-aineiden kasvava kysyntä sekä Suomen merkittävät mineraalivarannot. Ala on verraten erilainen muihin teollisuudenaloihin, sillä geologiset tekijät määräävät toimintapaikan ja toimintaa ei voida siirtää halvemman kustannustason maihin, kuten muunlaista teollisuutta. Ala luo myös pitkäaikaista työllisyyttä, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen.³¹

²⁸ Vuonna 1974 Suomessa oli 22 metallikaivosta ja louhintamäärä noin 10 miljoonaa tonnia

²⁹ Kaiva.fi Kaivosteollisuuden avainluvut 2020-kaavio

³⁰ Kaivosalan toimialaraportti 2019, s. 72

³¹ Suomen mineraalistrategia 2010, s.9



Kuva 1. Metallimalmien louhinnan määrä kaivoksittain Suomessa 2000-2019.³²

1.5.2 Tulevaisuuden näkymät kaivosteollisuudessa

Suomella on Euroopan mittakaavassa arvioituna ainutlaatuiset mineraalivarat maaperässään. Elintason nousu, väestön määrän kasvu, teollistuminen ovat johtaneet mineraalien, metallien ja kiviaineksen kiihtyvään käyttöön.³³ Mineraalihyödykkeiden markkinanäkymien ennakoiminen on kuitenkin haastavaa globaalin markkinatilanteen eläessä ja muuttuessa. Esimerkiksi vuonna 2020 oli maailmanlaajuisen Covid-19 pandemian vuoksi turbulenti, joka pienensi kulutusta ja häiritsi toimitusketjuja.³⁴

Monipuoliset mineraalivarannot maassamme ovat merkittävä osa kansallisvarallisuuttamme. Mineraalivarantojen älykäs ja suunnitelmallinen hyödyntäminen luo edellytyksiä alueelliselle kehitykselle sekä turvaa raaka-ainehuoltoa pitkälle tulevaisuuteen.³⁵ Pitkän aikavälin tavoitteena Suomen mineraalistrategiassa on luoda elinvoimainen mineraaliala, joka on kilpailukykyinen globaalisti, tukee alueiden elinvoimaisuutta ja Suomen raaka-ainehuoltoa sekä edistää luonnonvarojen vastuullista käyttöä. Mineraalialalla on välillisesti voimakkaita vaikutuksia kansantalouteen, työllisyyteen ja näin ollen koko Suomen yhteiskuntaan.³⁶

³² Kaiva.fi- sivusto, Metallimalmikaivokset ja metallinjalostus

³³ Suomen mineraalistrategia, s. 4

³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivoalan toimialaraportti, 2021, s.43

³⁵ Suomen mineraalistrategia 2010, s. 2

³⁶ Suomen mineraalistrategia 2010, s. 12

Suomi on maailman johtavia kaivosteknologian toimittajia, joten alalla sekä sen kehittämisellä on hyvät tulevaisuuden odotukset Suomessa.³⁷ Suomessa on vahva mineraaliklusteri³⁸, jolla on korkea jatkojalostus- sekä rikastuskapasiteetti. Lisäksi Suomessa valmistetaan myös korkealaatuista kaivosteknologiaa.³⁹ Keskittämällä osaamista ja kehittämistä eri kaivostoiminnan osa-alueisiin, voi tulevaisuudessa merkittäväksi osaksi kansainvälisiä kilpailuvaltteja nousta myös kaivostoimintaan liittyvä osaaminen. Suomen vahvuutena kaivosalalla onkin vakaat yhteiskunnalliset olot, kehittynyt mineraaliklusteri ja osaava työvoima.⁴⁰

³⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, s. 15

³⁸ Mineraaliklusteri pitää sisällään louhinnan toimialat (ei turvetuotantoa) ja kaivostoiminnan, metallien jalostuksen sekä kaivos- ja louhinta- sekä rakennuskoneiden valmistuksen toimialat. Ks. lisää Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus, Mineraaliklusterin määritelmä s. 11.

³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, s. 16

⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 71

2 Yleinen etu

Tässä luvussa käydään ensin yleisellä tasolla läpi ympäristöoikeuden periaatteiden määritelmää ja roolia, sekä sitä, millainen rooli oikeusperiaatteilla on oikeusjärjestyksessä ja päätöksenteossa. Yleisen edun määritelmää avataan yleisesti sekä kaivoslain, että vesilain osalta. Määritelmän käsitteleminen on tarpeen, sillä se on olennainen osa intressivertailun periaatetta. Myös yleisen tarpeen määritelmää on avattu, jotta pystytään havainnoimaan ero yleisen edun ja yleisen tarpeen välillä. Myöhemmin tutkimuksessa käsitellään keskeisesti intressivertailun periaatetta, joka on olennainen osa vesilain mukaista lupaharkintaprosessia ja mahdollisesti tulossa osaksi myös kaivoslain mukaista lupaprosessia.

2.1 Oikeustieteen periaatteista

Oikeustieteessä on tapana jakaa oikeusnormit periaatteisiin ja sääntöihin. Säännöt ovat ominaisuuksiltaan joko-tai-luonteisia.⁴¹ Periaatteet eivät edellytä tarkalleen tietyn tyyppistä käyttäytymistä eivätkä johda suoraan tietynlaiseen ratkaisuun kuten säännöt. Periaatteet elävät toistensa ja sääntöjen rinnalla. Jos periaatteet osoittavat arvoiltaan eri suuntiin joustavaa normia tulkittaessa, voidaan periaatteita punnita toisiaan vasten. Periaatteilla ja säännöillä on ero niiden syntytavassa, yleisyysasteessa sekä arvoisällössä.⁴² Toisinaan periaatteen ja säännön keskinäinen suhde voi olla myös epätarkasti hahmottuva, periaatteita voidaan kirjata lakiin tai vastaavasti niille annetaan oikeudellisen käsitteen asema.⁴³ Jako säännön ja periaatteen välillä ei ole ympäristöoikeudessa kuitenkaan mustavalkoista, sillä sääntöjen ehdottomuutta lieventää säännöksille mahdollinen joustavuus.

Käsitteenä oikeusperiaatteella ymmärretään oikeusjärjestyksessä tunnustettua tiettyä sääntöä laajempaa, usein oikeudenmukaisuusideaan tukeutuvaa eräänlaista toimintamallia. Periaatteille on ominaista, että ne jaotellaan useasti tavoite- ja arvoperiaatteisiin ja niiden tarvitsema institutionaalinen tuki on usein muissa oikeuslähteissä kuin suoraan lainsäädännössä.⁴⁴ Se on johdettavissa esimerkiksi hallituksen esityksistä ja muista lakien esitöistä, joissa perus-

⁴¹ Tuori 2000, s. 197

⁴² Kuusiniemi ym 2013, s. 77

⁴³ Hollo 2004, s.6

⁴⁴ Hollo 2004, s. 20, Tuori 2000, s. 197

tellaan omaksuttuja ratkaisuja. Samoin periaatteita löytyy oikeuskäytännöstä tai oikeuskirjallisuudesta.⁴⁵ Ominaista periaatteelle on sen suuntaa antava, mutta ei välttämättä sitova vaikutus. Sääntö puolestaan, sisällöltään joustavakin, on otettava päätöksenteon perustaksi.⁴⁶

Tavoiteperiaate kertoo toimintalinjoista, joiden avulla pyritään edistämään ja saavuttamaan tiettyä asetettua päämäärää. Arvoperiaate puolestaan kertoo jostakin tietystä arvosta, esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta johdettua periaatetta.⁴⁷ Perinteisten oikeudellisten periaatteiden lisäksi ympäristöoikeuden alalla esiintyy ympäristöllisiä ohjausperiaatteita.⁴⁸ Ympäristölliset ohjausperiaatteet ilmentävät ympäristöpoliittisia tavoitteita. Nämä periaatteet voivat vaikuttaa joustavien oikeusnormien ratkaisutoimintaan sekä lainsäädännön kehittämiseen. Ohjausperiaatteesta on vaikea sanoa, milloin periaate on saavuttanut sellaisen hyväksyttävyyssasteen, että kyseistä periaatetta voidaan kutsua nimenomaisesti oikeudelliseksi periaateeksi. Yksi merkki siitä, että ohjausperiaate on saavuttanut oikeusperiaatteen määritelmän, on se, että lainsäädäntöä on muokattu ohjausperiaatteen suuntaisesti tai periaatteelle annetaan lainkäytössä tulkintaa suuntaavaa merkitystä.⁴⁹

Oikeusperiaatteiden tehtävien merkitys korostuu systematisoitaessa oikeudenalan normeja ja ratkottaessa normikonflikteja, ne antavat sisältöä tulkinnallisesti avoimille säännöksille ja täyttävät lain aukkoja. Näin ollen oikeusperiaatteet toimivat syvällä oikeustieteessä; laintulkinnallisissa ratkaisutehtävissä sekä välittämällä arvoja ratkaisutoimintaan.⁵⁰ Lisäksi oikeusperiaatteet ovat merkittävässä roolissa, jos vakiintuneella oikeudenalalla pyritään ratkaisevasta uudenaiseen systematiikkaan tai uudelle oikeudenalalle pyritään kehittämään oikeudenalan itsenäisyyttä takaavia yleisiä oppeja, tällöin on työstettävä sekä oikeudenalan käsitteistöä ja sen yleisiä oikeusperiaatteita.⁵¹

Sovellettavat periaatteet voivat liittyä sisällöllisiin tai menettelyllisiin kysymyksiin. Ympäristöoikeudessa suurin osa tärkeistä menettelyllisistä periaatteista juontaa juurensa hallinto- tai prosessioikeudesta. Sisältöperiaateiksi ympäristöoikeudessa katsotaan periaatteita, jotka

⁴⁵ Ekroos ym 2010, s. 19 ja Tuori 2000, s.196-199

⁴⁶ Hollo 2004, s. 20.

⁴⁷ Kuusiniemi ym 2013, s.78

⁴⁸ Tällainen ympäristöllinen ohjausperiaate on esimerkiksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate.

⁴⁹ Kuusiniemi ym 2013, s. 79

⁵⁰ Kuusiniemi ym 2013, s.78

⁵¹ Tuori 2000, s. 196.

ovat lähtökohtaisesti ympäristöpoliittisia oikeusperiaatteita ja nämä koskevat useimmiten ympäristön suojelemista liittyvää normistoa.⁵² Periaatteiden välisiä ristiriitoja ratkaistaan punnitsemalla oikeusperiaatteita keskenään sen mukaan, mikä on niiden painoarvo kulloinkin ratkaistavana olevassa oikeudellisessa ongelmassa.⁵³ Tutkielmassa käsiteltävää intressivertailun periaatetta voidaan pitää ympäristöoikeudellisena sisältöperiaatteena.

2.1.1 Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko

Ympäristöoikeuden sektoreilla päätöksenteko ja sen luonne vaihtelevat eri ympäristölakien mukaan.⁵⁴ Punninta- ja tavoite/keino-normien (joita aineellinen ympäristölainsäädäntö paljon sisältää) soveltamisessa on kyse yhteiskunnallisten intressien punninnasta ja eri päätösvaihtoehtojen tulevien vaikutusten arvioinnista. Päätöksenteossa korostuvat vaihtoehtojen arviointi ja epävarmuustekijät. Ympäristöoikeudellinen päätös ei synny normirationaalisen mallin mukaan lakia soveltamalla, vaan päätöksenteossa korostuvat vaihtoehtojen seurausten arviointi ja epävarmuustekijät.⁵⁵

Ajallisesti ympäristöoikeudellinen päätöksenteko ja tehtävien ratkaisujen vaikutukset suuntautuvat yleensä tulevaisuuteen.⁵⁶ Päätöksenteolla erinäisissä lupa-, suojele- tai kaava-asi-oissa vaikutetaan siihen, millaiseksi luvan kohteen ympäristö tulevaisuudessa muovautuu lupahakemuksen kohteena olevan toiminnan seurauksena. Todennäköistä hankkeissa on, että ympäristö muuttuu pysyvästi tai pitkäaikaisesti ja tämä asettaakin suuria vaatimuksia tulevaisuuteen ajoittuville hankkeille ja niiden arvioinnille. Päätöksenteko asettuukin täysin erilaisten periaatteiden varaan tällaisessa tapauksessa kuin verrattuna esimerkiksi korvausprosessiin, joka johtuu ympäristövahingosta.⁵⁷

Koska ympäristöoikeudelliset asiat suuntautuvat pääosin tulevaisuuteen, on ratkaisussa keskeisessä asemassa arvopohjaiset, tavoitesuuntautuneet ja reaaliset argumentit. Ympäristöoi-

⁵² Kuusiniemi ym 2013, s. 79

⁵³ Tuori 2000, s.197-199

⁵⁴ Esimerkiksi ympäristöririkosten ratkaiseminen tai lunastusasian käsittely ovat luonteeltaan todella erilaisia verrattuna lupa-asian ratkaisemiseen, joka koskee ympäristönkäyttöhanketta tai luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä. Kuusiniemi ym 2013, s. 197

⁵⁵ Kuusiniemi ym 2013, s. 198

⁵⁶ Vert. ympäristörikos tai -vahinkoasioissa normit tulevat sovellettavaksi jo tapahtuneisiin tosiseikoihin.

⁵⁷ Kuusiniemi ym 2013, s.198

keudellisen ajattelun katsotaan kehittyvän tulevaisuudessa yhä enemmän arvosuuntautuneemmaksi. Lisäksi Euroopan Unionin oikeudella on yhä suurempi merkitys, sekä unionin tuomioistuimen tulkintametoodeissa sekä unionioikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimuksessa, joka heijastuu kansallisen lain soveltamiseen.⁵⁸

2.2 Yleisen edun määritelmästä ympäristöoikeudessa

Keskeisiä käsitteitä oikeustieteessä, kuin myös pelkästään ympäristöoikeuden parissa sen eri sektoreilla, ovat yleisen ja yksityisen edun käsitteet. Ympäristöoikeus pyrkii tarjoamaan oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja eri suojele- ja käyttöintressien välisiin ristiriitatilanteisiin, sillä eri ympäristölakeihin perustuvat päätökset koskettavat lukuisia erityyppisiä ja -suuntaisia intressejä. Ympäristöoikeuden alueella ristiriitatilanteet eri intressien välillä ovat usein moninaisia ja ristiriitatilanteet eivät ole ratkaistavissa pelkästään esimerkiksi joko kahden taloudellisen tai taloudellisen ja tavanomaisen suojelullisen intressin vastakkainasettelun pohjalta.⁵⁹ Ympäristöoikeudelliselta kannalta merkityksellinen intressipiiri tapauksesta riippuen on laaja verrattuna toisiin oikeudenaloihin.⁶⁰ Ympäristöoikeudelliset kysymykset ulottuvat oikeussuhteiden verkostossa parhaimmillaan todella moniulotteisesti ja vaihtelevasti oikeustapauksesta riippuen. Intressiristiriitoja esiintyy yksityisten henkilöiden, eri viranomaisten, nykyisen ja tulevien sukupolvien ja luonnon ja ihmisten välillä. Ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä vaikuttaa yleinen ja yksityinen etu, haitat ja näiden ristiriidat.⁶¹

Käsitteenä etu on laaja ja monimerkityksinen, niin yleiskielessä kuin oikeuden saralla. Oikeudellisissa käyttöyhteyksissä etu-sanalla saatetaan havaita useita eri merkitysisältöjä ja täsmällinen rajaus käsitteelle ei kuitenkaan ole yleensä mahdollista.⁶² Etu voi tarkoittaa hyötyä, oikeutta johonkin, haitan vastakohtaa, omaa parasta tai intressiä. Vihervuori toteaa väitöskirjassaan, että usein edulla on tarkoitettu intressiä, mutta muut merkitykset ovat myös tavallisia. Kuusiniemi on puolestaan todennut, että oikeudellisissa yhteyksissä etu käsitteenä

⁵⁸ Kuusiniemi ym 2013, s.200 Euroopan unionin tuomioistuimen tavoitesuuntaisessa tulkintametodissa on usein painotettu ympäristötavoitteiden korostamista.

⁵⁹ Majamaa 1987, s.261

⁶⁰ Kuusiniemi ym 2013, s. 69

⁶¹ Kuusiniemi ym 2013, s. 191

⁶² Vihervuori 1981, s. 29

vastaa yleensä intressiä, joka sen sijaan merkitsee tietyn yksilön tai ryhmän kannalta tärkeää tai hyödyllistä näkökohtaa.⁶³

Yleisen etuun liittyy kiinteästi myös yksityinen etu. Yksityinen etu voi olla esimerkiksi alueen käyttöön, taloudelliseen, asuinympäristön viihtyvyyteen tai yksilölliseen terveyteen liittyvä intressi.⁶⁴ Suojattavat yksityiset edut ovat myös usein konkretisoituneet esinekohtaisiksi oikeuksiksi ja ovat näin ollen helpommin määriteltävissä.⁶⁵ Yleisen ja yksityisen etujen valvomiseen on liitetty selkeä jako näiden intressien valvomisen välille. Yleisen edun valvomisen on katsottu kuuluvan viranomaisille ja yksityisille kansalaisille ja oikeushenkilöille on katsottu kuuluvan yksityisten etujen ajaminen.⁶⁶

Yleiseen etuun liittyviä intressejä ovat esimerkiksi erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnat, arvot sekä päämäärät ja tavoitteet. Yleisellä edulla katsotaan myös olevan moraalinen, oikeudenmukaisuuden tunteeseen läheisesti liittyvä puolensa.⁶⁷ Yleisiä etuja voi liittyä haitallisten ympäristönmuutosten toteuttamiseen, jolloin puhutaan käyttöintresseistä sekä ympäristönmuutosten torjumiseen, jolloin puhutaan suojeluintresseistä. Käyttöintressejä kohdistuu esimerkiksi energiahuoltoon, liikenteeseen, teolliseen toimintaan ja työllisyyspolitiikkaan. Yleisten suojeluintressien kohteena voivat olla esimerkiksi yleinen terveydentila, viihtyisyys, turvallisuus sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvot. Yleinen etu voi käsitteenä viitata yhteiskunnan kokonaisuuteen sekä pluralistisen käsityksen mukaan useihin keskenään rinnakkaisiin intresseihin, jotka kilpailevat keskenään.⁶⁸ Tässä tutkielmassa kiinnitetään huomiota yleisen edun painottamiseen, mutta yksityisen edun vaikutuksien huomioimiselta ei voida välttyä, sillä se liittyy kiinteästi yleiseen etuun.

Yleisen edun käsitteen katsotaan olevan monisäikeinen ja epätäsmällinen.⁶⁹ Käsitteen epätäsmällisyys kuitenkin oleellisesti pienenee, kun sitä sovelletaan ja käytetään tietyssä oikeudellisessa kontekstissa. Huomioon otettavien yleisten etujen piiri rajautuu asianomaisten ai-

⁶³ Kuusiniemi ym 2013, s. 69

⁶⁴ Kuusiniemi ym 2013, s. 69

⁶⁵ Vihervuori 1981, s. 64

⁶⁶ Kumpula ym 2013, s.1418-1419

⁶⁷ Majamaa 1987, s. 261

⁶⁸ Kuusiniemi ym 2013, s. 69

⁶⁹ Hollo 1976, s. 55-56, Vihervuori 1981, s. 64-65

neellisoikeudellisten sääntöjen ja normien pohjalta. Yleinen etu voi näyttäytyä kollektiivisena yksilöiden eduista rakentuneena, se voi toteutua erilaisten yksityisten ja yleisten etujen onnistuneessa yhteen sovittamisessa tai olla yksityisten intressien vastainen.⁷⁰ Sekä valvontaviranomainen sekä lupaviranomainen joutuvat harkitsemaan yleisen edun merkitystä tapauskohtaisesti.⁷¹

Se mitä kullakin oikeudenalalla yleisen edun käsitteen yhteydessä katsotaan kuuluvan, riippuu arvostuksesta ja arvottamisesta ja vaihtelee tai jopa muuttuu ajallisesti muun muassa tieteellisen tiedon lisääntyessä.⁷² Yleiseen etuun sisältyvien intressien tunnistamisen suhteen kysymys on aidosti joustavasta normista, jonka tulkinnallinen tarkka täsmentäminen ei ole kaikilta osin mahdollista, eikä myöskään lainsäätäjän tarkoituksen mukaista.⁷³

Yleistä etua ei tule sekoittaa yleiseen tarpeeseen, joka esiintyy esimerkiksi kaivoslain ja lunastuslain⁷⁴ yhteydessä.⁷⁵ Yleistä etua voi ilmentää monet eri seikat, jotka eivät ole kuitenkaan yleisen tarpeen vaatimia.⁷⁶

Yleisen edun käsitteen määrittely on tärkeää, sillä se on kiinteänä osana intressivertailun periaatteessa. Esimerkiksi vesilain⁷⁷ mukainen hyötyjen ja haittojen tarkkarajaisempi määrittely tapahtuu yleisen edun käsitteen kautta, jolle ei ole annettu lain esitöissä eikä lain tasolla tarkkaa määritelmää. Vaikka yleisen edun käsitteen sisältö vaihtelee lainsäädännöittäin, on siinä kuitenkin ydin, joka lainsäädännöstä riippumatta pohjautuu melko samanlaiselle tarkoitukselle.

2.2.1 Yleisen tarpeen määritelmästä

Perinteisesti yleisen tarpeen määritelmä liitetään lunastuksen yhteyteen. Lunastamisen lähtökohta on perustuslain 15.2 §:n omaisuudensuojasäännöksen vuoksi se, että on olemassa

⁷⁰ Ahonen 2015, s. 10. Ks. yleisestä edusta julkishallinnossa Mäenpää 2013, s. 101–102, maankäyttölaeissa Hovila 2009, s. 172, vesioikeudessa Vihervuori 1981, s. 32.

⁷¹ Hollo 1976, s.55

⁷² HE 277/2009 vp. s. 64–65, Vihervuori 1981, s. 32, Hollo 1976, s.56

⁷³ Soinen 2016 s.71,

⁷⁴ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

⁷⁵ Yleisen tarpeen määritelmästä lisää kohdassa 2.2.1

⁷⁶ Kuusiniemi ja Peltomaa 2000, s.110

⁷⁷ Vesilain 3 luvun 6 § 1 mom.

yleinen tarve, joka vaatii tietyn alueen lunastamisen.⁷⁸ Yleinen tarve on lunastuslaissa avainkäsite, jonka merkityssisältöä joudutaan arvioimaan yksittäisten käytännön hankkeiden yhteydessä ja valtiosääntötasolla.⁷⁹

Käsitteenä myös yleisen tarpeen on katsottu oikeuskirjallisuudessa, oikeuskäytännössä ja lainvalmisteluaineistoissa olevan joustava. Vallitsevien olosuhteiden ja arvostusten ja näiden varassa muodostuneen käytännön katsotaan ratkaisevan yleisen tarpeen olemassaolo. On myös laaja yksimielisyys siitä, että yleinen etu ja yleinen tarve eivät ole synonyymeja, vaikka monissa yhteyksissä ne ovatkin varsin yhteneväisiä. Yleinen etu ei osoita pelkästään yleistä tarvetta, mutta yleinen etu voi olla osana yleisen tarpeen edellytyksiä.⁸⁰

Yleisen tarpeen käsitteen määritelmä on muuttunut entistä hankalammaksi viime vuosina yhteiskunnassamme ja taloudessamme tapahtuneiden lainsäädännön rakenteisiin vaikuttavien muutoksien myötä. Tämä konkretisoituu parhaiten siinä, kun julkisen vallan toimintoja on yksityistetty ja yritysten välinen kilpailu on ulotettu aiemman tosiasiallisen tai oikeudellisen monopolin alueelle. Jos esimerkiksi kilpailevien johtolinjojen rakentaminen on sallittua periaatteessa kenelle yritykselle vain, ei jokainen kilpaileva hanke voi enää täyttää yleisen tarpeen edellytystä.⁸¹

Yleisen tarpeen määritelmälle ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta. Asiasta on kirjoitettu paljon oikeuskirjallisuudessa. Yleisen tarpeen käsitteen konkretisointi on eräs ympäristöoikeudellisen keskustelun kestoteema.⁸² Johtopäätös on, että yleinen tarve ja sen vaatimukset vaihtelevat eri olosuhteissa ja eri aikoina.⁸³ Lisäksi yleisen tarpeen katsotaan olevan enemmän kuin yleinen etu.⁸⁴

2.3 Yleinen etu ja kaivoslaki

Kaivoslakia (621/2011) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 273/2009 vp) kaivoslaissa mainittua yleisen tarpeen määritelmää ja sen arviointiperusteita avataan yksityiskohtaisissa

⁷⁸ Ekroos ym 2013 s.535

⁷⁹ Vihervuori ym. 2013, s. 354

⁸⁰ Ekroos ym, s.535-536

⁸¹ Vihervuori ym. 2013, s. 355

⁸² Kumpula 2012, s.188

⁸³ Ks. esimerkiksi lunastuslain näkökulmasta Kuusiniemi & Peltomaa, 200, s.115-122.

⁸⁴ Kuusiniemi, 2013, s. 69

perusteluissa. Hallituksen esityksessä yleisen edun määritelmä on pitkälle sidottu kaivoslain 49 §:n perusteluihin. Itse pykälässä säädetään käyttöoikeutta koskevasta harkinnasta ja erityisesti kaivosaluelunastusluvan näkökulmasta. Hallituksen esityksen perusteluista on tulkittavissa tietynlainen varovaisuus yleisen tarpeen määritelmästä. Hallituksen esityksessä yleisen edun käsitteen määritelmä aloitetaan sillä, että se rinnastetaankin suoraan yleiseen tarpeeseen.⁸⁵ Tämä on lainvalmisteluaineistossa tulkinnallisesti ongelmia aiheuttava seikka, sillä kuten aiemmin on todettu, yleinen etu ja yleinen tarve eroavat käsitteellisesti toisistaan. Lainvalmisteluaineistossa ne ovat kuitenkin rinnastettu täysin toisiinsa.

Yleisinä etuina on pidettävä hallituksen esityksen mukaan erilaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja ja arvoja, päämääriä ja tavoitteita. Lisäksi siihen voi liittyä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia ja niiden torjumista. Yleinen etu voi koskea esimerkiksi teollista toimintaa, elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, raaka-ainehuoltoa, terveyshaittojen ehkäisemistä, luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja sekä yleistä turvallisuutta.⁸⁶ Sama määritelmä on löydettävissä oikeuskirjallisuudesta.⁸⁷

Arviointi yleisestä edusta voidaan tehdä alueellisesti, paikallisesti ja valtakunnallisesti. Valtakunnan tason intresseinä voidaan pitää raaka-aineiden saatavuuteen, työllisyyden ja elinkeinoelämän edellytyksiin liittyviä kysymyksiä. Yleiset intressit ovat kuitenkin monilta osin erityisesti alueellisia, kuntakohtaisia intressejä. Työllisyyden ja elinkeinoelämän edistäminen ovat keskeisellä tavalla alueellisia ja paikallisia intressejä. Kuitenkin, esimerkiksi maisemansuojelu ja haitallisten ympäristövaikutusten torjunta ja niihin liittyvät intressit voivat olla yleisen edun kannalta merkityksellisiä niin paikallisesti, kuin valtakunnallisesti.⁸⁸

Hallituksen esityksessä todetaan, että yleisiä etuja ei voida olosuhteista riippumatta määrittellä niiden moninaisuudesta johtuen, sillä ne ovat yhteiskunnalliseen kehitykseen ja aikaan sidottuja. Yleinen etu voi hallituksen esityksen mukaan olla yhdenmukainen pelkästään yhden yksityisen edun kanssa tai se voi olla täysin riippumaton yksityisistä edusta, joten yleinen etu ei siten määräydy esimerkiksi suuren määrän yksityisten etujen perusteella. Toisi-

⁸⁵ HE 273/2009 vp, 105

⁸⁶ HE 273/2009 vp, s. 105

⁸⁷ Kuusiniemi 2013, s.69

⁸⁸ HE 273/2009 vp, s. 105

naan yleinen etu voi olla yhteiskunnan kokonaisuus, mutta usein nämä yleiset edut kilpailevat keskenään, kuten esimerkiksi ympäristölliset intressit kilpailevat taloudellisten intressien kanssa.⁸⁹

Yleisen tarpeen määritelmän katsotaan edellyttävän kuitenkin enemmän kuin mikä on yleinen etu, sillä yhteiskunnallista hyötyä tai etua voi aiheutua esimerkiksi sellaisistakin kaivos-hankkeista, jotka eivät ole suoranaisesti yleisen tarpeen kannalta tärkeitä.⁹⁰ Tarpeen voidaan katsoa viittaavan välttämättömän asian tai epäkohdan poistamiseen tai hoitamiseen, mutta se ei kuitenkaan edellytä yhteiskunnallista välttämättömyyttä.⁹¹

Yleisen tarpeen arviointikriteereissä korostuu hankkeen paikalliset ja alueelliset vaikutukset, ja niistä keskeisimpänä elinkeinotoiminnan edistäminen ja työllisyys, erityisesti pitkäaikaiset työllisyysvaikutukset. Näiden rinnalla arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeeseen. Kaivosaluelunastusluvan myöntämisen osalta hallituksen esityksessä todetaan, että luvan myöntäminen edellyttää yleisen tarpeen liittyvän keskeisesti alueellisesti tai paikallisesti välttämättömän kaivoshankkeen toteuttamiseen. Hankkeen välttämättömyys jää kuitenkin avoimeksi hallituksen esityksessä.⁹²

Erilaiset yleiset edut kilpailevat useasti keskenään. Kaivoshankkeiden vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin vaihtelevat luonnollisesti huomattavasti tapauksittain. Yleinen ja yksityinen etu ovat siis väljiä ja laajoja käsitteitä tulkittavaksi. Niiden käytön voidaan katsoa heikentävän kaivosviranomaisen ja hallintotuomioistuimen lainkäytön ennakoitavuutta. Toisaalta säännöksillä pystytään mahdollistamaan kaivoslain tavoitteiden mukaisesti monien eri intressien huomioiminen ja yhteensovittaminen tapauskohtaisesti jokaisen kaivoshankkeen ja sen vaikutuksen kohteena olevan alueen erityispiirteet huomioon ottaen.⁹³ Nykyistä kaivoslakia (621/2011) säädettäessä, lain luonnoksista annetuissa lausunnoissa kaivoslain kokonaisuudistuksesta ilmeni tarve juuri tällaiselle joustavalle yleisen edun normin toteutumiselle.⁹⁴

⁸⁹ HE 273/2009 vp, s. 105-106

⁹⁰ Kuusiniemi 2013, s.69

⁹¹ HE 273/2009 vp, s.106

⁹² HE 273/2009 vp, s.105-106

⁹³ Pölönen 2013, s.433

⁹⁴ Forss, s. 60

Kaivoslain 51§ ja 52§, jotka mahdollistavat, että luvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset pykälissä säädettävistä asioista sekä muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Ajatuksena on, että yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi merkittävät näkökohdat on suoraan turvattu lainsäädännön nojalla ja lisäksi viranomaisen voisi antaa täydentäviä lupamääräyksiä muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista, jotta yleinen ja yksityinen etu saadaan tarvittaessa turvattua tapauskohtaisesti.⁹⁵

2.3.1 Yksityinen etu

Hallituksen esityksen mukaan yksityinen etu 52 §:n perustelujen mukaan voi olla esimerkiksi taloudellinen, alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyvyyteen tai yksilön terveyteen liittyvä intressi. Esityksessä korostetaan, että yleisten ja yksityisten etujen kannalta kaivos-hankkeiden vaikutukset voivat vaihdella huomattavasti. Lupaharkinnassa olisi tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella mahdollista ottaa huomioon paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja intressit ja lupamääräyksiin varmistaa olosuhteisiin nähden saavutettava oikeudenmukainen ratkaisu.⁹⁶ Lupamääräyksiin saadaan yksityiset ja yleinen etu huomioon otettua tapauskohtaisesti lupaharkinnassa.

2.4 Yleinen etu ja vesilaki

Vesilaissa yleinen etu on kytketty melko kiinteästi intressivertailun periaatteeseen. Vesienkäytön lupajärjestelmän kaikista keskeisin edellytys on vesilain (VL 587/2011) 3 luvun 4.1 §:n 2 kohdassa, jonka mukaan, lupa voidaan myöntää hankkeelle, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.⁹⁷ Yleinen etu on yleensä luonteeltaan yhteiskunnallinen, taloudellinen tai ekologinen.⁹⁸

⁹⁵ HE 273/2009 vp, s.108

⁹⁶ HE 273/2009 vp s. 109

⁹⁷ Hollo 2020, s.172, VL 3:4.1,2

⁹⁸ Hollo 2020, s. 21

Yleisen edun toteuttaminen voi tarkoittaa haitallisten ympäristömuutosten torjumista tai niiden toteuttamista. Tässä tapauksessa yleiseen etuun liitetään siten suojeleintressit ja käyttöintressit. Siten yleinen etu ei ole yksilöllinen käsite ja siihen voi sisältyä monia etuja, jotka voivat olla myös keskenään ristiriidassa.⁹⁹

Yleisen edun määritelmästä todetaan hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp), että yleisiä etuja ei kirjata lakiin niiden moninaisuuden vuoksi. Tällaisina olisi kuitenkin pidettävä esimerkiksi liikenneinfrastruktuuria, vesihuoltoa tai luonnonsuojelua. Lisäksi todetaan, että huomioon otettavien intressien piiri on laajentunut nykyisen vesilain säätämisen jälkeen ja tarkoituksena on, että säännös mukautuisi joustavasti kulloisiinkin käsityksiin yleisen edun määritelmästä.¹⁰⁰ Myöskään aiemmista lainvalmisteluaineistosta ei ole saatavissa määritelmää yleiselle edulle. Lisäksi vertailu yksityisten ja yleisten sekä yleisten etujen välillä jää pitkälti lupaviranomaisen harkinnan varaan, sillä vesilaissa ei ole täsmällistä määrittelyä siitä, miten tällainen vertailu tulisi suorittaa.¹⁰¹

Hallituksen esityksessä 277/2009 vp, kerrotaan, että ympäristöarvojen kasvanut merkitys on heijastunut vesilain mukaiseen lupaharkintaan esimerkiksi yleisen edun käsitteen tulkinnan kautta.¹⁰²

Koska yleisen edun määritelmä on keskeinen osa intressivertailun periaatetta ja kuuluu vesilain mukaisessa lupaharkinnassa osaksi intressivertailuedellytystä, käsitellään yleisen edun määritelmää vesilain mukaiseen intressivertailuun keskittyvässä luvussa 3.3.1.

⁹⁹ Soininen 2011, s.46-47

¹⁰⁰ HE 277/2009 vp, s.64-65

¹⁰¹ Andersson 2010, s. 322

¹⁰² HE 277/2009 vp, s. 22

3 Intressivertailu

Tässä jaksossa käydään läpi intressivertailun periaate, periaatteen rakentuminen vesilain mukaisessa lupaharkinnassa ja se, miten kyseinen periaate otetaan lupaharkinnassa huomioon. Lisäksi luvussa käydään läpi intressivertailun periaatteen käsitteellinen jako, miten kyseinen periaate on mahdollista sisällyttää lainsäädäntöön.

3.1 Intressivertailun periaate

Intressivertailussa on yksinkertaisemmillaan kyse siitä, että vertailussa huomioidaan aineettomia ja aineellisia intressejä laajasti toisiinsa ja vertailun lopputuloksen tarkoituksena on määrittää, onko kyseisestä hankkeesta saatavat hyödyt merkittävämpiä hankkeesta koituviin haittoihin nähden. Jos hyödyt ovat suuremmat, tulee lupa myöntää hankkeelle.¹⁰³

Intresseillä on katsottu voivan tarkoittaa oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi hyötyä tai etua.¹⁰⁴ Intressin on kuitenkin oltava oikeudellisesti kvalifioitu, oikeusjärjestyksen suojaama intressi.¹⁰⁵ Intressin käsite kytkeytyy hyötyyn tai etuun siten, että hyödyn tai edun saajan näkökulmasta hänen intressissään on saada tietty hyöty tai etu itselleen. Samalla vastakkaista intressiä edustava toinen taho kärsii haittaa, vahinkoa tai edunmenetystä. Intressi sisältää käsitteenä siis yleisen ja yksityisen edun sekä myös toisaalta haitan, vahingon ja edunmenetyksen käsitteet.¹⁰⁶

Yksityinen intressi voi olla esimerkiksi taloudellinen, alueen käyttöön, asunympäristön viihtyisyyden tai yksilölliseen terveyteen liittyvä. Yleisillä intresseillä tarkoitetaan yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja, arvoja, päämääriä sekä tavoitteita. Yleisiä etuja voi liittyä haitallisten ympäristömuutosten toteuttamiseen (käyttöintressi) sekä niiden torjumiseen (suojausintressi).¹⁰⁷ Laissa voi olla myös määritetty se, millaisia hyötyjä ja haittoja vertailussa tulisi ottaa huomioon, kuten esimerkiksi vesilain 3 luvun 6 ja 7 §:t täydennettynä 2 luvun 7 §:ssä ilmaistulla periaatteella.

¹⁰³ Vihervuori 2013, s.1000

¹⁰⁴ Hollo 2006, s.488,

¹⁰⁵ Kuusiniemi 2013, s. 69, edun käsitteestä Vihervuori 1981, s.28-48

¹⁰⁶ Soininen 2012, s.103

¹⁰⁷ Kuusiniemi 2013, s. 69

Ympäristöoikeuden piirissä intressivertailua tehdään vesioikeudellisessa ja lunastusoikeudellisessa (Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977) lupaharkinnassa, ydinenergialain (990/1987) sekä lisäksi myös jonkin verran säteilyturvallisuuteen (säteilylaki 859/2018) liittyvissä kysymyksissä.

Intressivertailu voidaan lukea oikeudellisena työkaluna periaatteeksi tai säännöksi. Voidaan sanoa, että lähes kaikki ympäristölakien säännökset rakentuvat eräänlaiselle intressivertailulle suojelua ja käyttöä koskevien tarpeiden välillä. Eri intressien välistä punnintaa edellyttää muun muassa sen ratkaiseminen, missä määrin esimerkiksi jonkin intressin säilyttäminen otetaan huomioon toista intressiä hyödynnettäessä tai minkä verran pilaavaa toimintaa sallitaan yleisellä tasolla tuotannollisen toiminnan mahdollistamiseksi.¹⁰⁸ Oikeuskirjallisuudessa intressivertailu onkin ajoittain mainittu periaatteena.¹⁰⁹ Vesilain mukaisessa intressivertailussa viranomaisen on kuitenkin vesilain mukaan myönnettävä lupa hankkeelle, jos hyödyt ovat huomattavasti haittoja suuremmat. Tämä seikka puoltaa intressivertailua nimenomaisena sääntönä vesilain mukaisesti. Se, onko intressivertailua pidettävä periaatteena vai sääntönä riippuu paljon sovellettavasta tilanteesta. Esimerkiksi muodollisesti velvoittavassa intressivertailussa vertailu on lainsäädännön myötä pakko suorittaa ja lain soveltajalla ei ole mahdollisuutta jättää intressivertailua suorittamatta. Kontekstuaalisessa ja kielletyissä intressivertailutilanteissa ei voida noudattaa intressivertailua suoraan nimenomaisena sääntönä, sillä lainsäätäjät ei ole sellaista asettanut. Näissä tilanteissa voidaan soveltaa intressivertailua periaatteena.¹¹⁰ Tällöin intressivertailu nähdään korkeammalla abstraktiotasolla verrattuna muodollisesti velvoittavaan intressivertailua ohjaavaan sääntöön nähden. Intressivertailun käsitteellisestä jaosta lisää seuraavassa kappaleessa.

3.2 Intressivertailun käsitteellinen jako lupaharkinnassa

Intressivertailua on tarkasteltu oikeudellisen ratkaisun teoriassa oikeuslähde-, argumentaatio- ja tulkintaopillisista näkökulmista ja intressivertailun on nähty samaistuvan reaalisten

¹⁰⁸ Kuusiniemi 2013, s.92

¹⁰⁹ Kuusiniemi 2013, s. 92, Kotkasaari 1998, s. 19 Lisäksi vanhan vesilain (264/1961) komiteamietintö KM 1958:97, s. 20

¹¹⁰ Soinen 2012, s. 114

argumenttien käyttöön sekä seurausharkintaan.¹¹¹ Reaalisten argumenttien ja seurausharkinnan on todettu olevan yksi tulkinnan apuväline ja niiden varsinaiseen oikeudelliseen velvoittavuuteen on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessa vaihdellen. Joskus reaaliset argumentit, jotka on esitetty seurausharkintana, on sisällytetty oikeuslähteisiin ja joskus jätetty oikeudellisen kontekstin ulkopuolelle.¹¹²

Ympäristöoikeudessa on korostettu, että seurausharkinta voi tarkoittaa muodollisesti velvoittavaa lupaharkinnan työkalua teoreettisessa keskustelussa tunnistetun tulkinnallisen tehtävänsä lisäksi. Esimerkiksi Vihervuori kirjoittaa, että intressivertailulla voidaan tarkoittaa vertailun pohjalle rakentuvaa lupaharkintaa tai sen voidaan nähdä olevan kaikkien lainopillisten tulkintasuositusten taustalla vaikka asianosainen säännös ei tätä välttämättä edellyttäisi.¹¹³ Lisäksi Kuusiniemi toteaa intressivertailua tapahtuvan kahdella eri tasolla, konkreettisella ja yleisellä, sillä yleisesti ottaen kaikki ympäristöoikeuden säännökset rakentuvat eräänlaiselle intressivertailun käyttöä ja suojelua koskevien tarpeiden välille.¹¹⁴ Toisinaan intressivertailusta on puhuttu myös lainopin menetelmänä, esimerkiksi pyrittäessä intressiteorian pohjalta yksityis- ja julkisoikeuden erotteluun.¹¹⁵

Niko Soininen kirjoittaa ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia-artikkelissa sekä väitöskirjassaan vesioikeudellinen perusteluvollisuus, intressivertailun käsitteellisestä jaosta, joka perustuu lupaharkinnassa tapahtuvaan intressivertailuun. Ajatuksen eri intressien arvohierarkiasta on esittänyt aiemmin myös Westerlund.¹¹⁶ Mittapuuna toimii oikeudellinen normihierarkia, jossa tietyn intressin saama tuki vertailussa määrittyy sen perusteella, kuinka korkealla oikeuslähteopillisella tasolla intressi on suojattu.¹¹⁷

¹¹¹ Soininen 2017, s. 111

¹¹² Soininen 2016, s. 111. Esimerkiksi Tuori 2000, s.175 ei pidä reaalisia argumentteja oikeuslähteenä, kun taas Aarnio 1989 s.239-240 ja Tolonen 2003, 152-153 ovat mieltäneet ne oikeuslähteen alimmalle sallittujen oikeuslähteiden tasolle.

¹¹³ Vihervuori 1981 s. 42-43

¹¹⁴ Kuusiniemi 2013, s.92

¹¹⁵ Manner 1953, s.239

¹¹⁶ Westerlund 1984, s. 1315

¹¹⁷ Soininen 2012, s. 109

Soinisen määritelmän mukaan muodollisesti velvoittavasta intressivertailusta puhutaan, kun intressivertailu suoritetaan muodollisesti velvoittavin perustein, kun aineellisessa lainsäädännössä on olemassa säännös, joka velvoittaa tietyin edellytyksin intressivertailun suorittamiseen, kuten VL 3:4. Tällöin lupaharkinnan pohjaksi on asetettu intressivertailu, joten se on pakko suorittaa.¹¹⁸ Tällaista muodollisesti velvoittavaa intressivertailua on myös lunastusoikeudellisessa harkinnassa ja jossain määrin säteilyturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.¹¹⁹

Kontekstuaalisena intressivertailuna voidaan Soinisen mukaan pitää sitä, kun lupaharkinnassa ei ole edellä mainittua velvoittavaa säännöstä intressivertailulle, mutta oikeusnormit, jotka koskevat lupaharkintaa ovat avoimia mahdollistaen jonkin tasoista intressivertailua ja lupajärjestelmän ominaispiirteet sallivat jonkin tasoisen intressivertailun läsnäolon prosessissa.¹²⁰ Kyseinen tilanne voi tulla esiin tilanteessa, jossa oikeusjärjestys luo tietynlaisen kehikon harkintavallan käyttämiseen, mutta itse harkinta on sisällöltään avointa. Tällainen tilanne on esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvassa maankäyttöpoliittisessa asiassa. Soininen kirjoittaa, että tarkoittaa kontekstuaalisella intressivertailulla myös sellaista tilannetta, jossa tarvitaan oikeudellisen argumentaation vahvistamista kyseessä olevaan tapaukseen. Huomioitavaa on kuitenkin se, että kontekstuaalinen intressivertailu on mahdollista ainoastaan, kun muodollisesti velvoittavat säännökset ja niiden harkintamarginaali antaa siihen tilaisuuden.¹²¹

Lisäksi Soininen kirjoittaa lainvastaisesta tai kielletystä intressivertailusta, jolloin intressivertailua ei saisi sisällyttää edes argumentaatioon, saati lupaharkintaan. Tästä esimerkkinä on maa-aineslain (MAL 555/1981) mukainen lupaharkinta, jossa lupajärjestelmään ei sisälly intressivertailua ja lupaharkinta perustuu ainoastaan kielteisten vaikutusten arviointiin. Lupa on lain mukaan myönnettävä, jos sille ei ole oikeudellisia esteitä ja jos luvan myöntämiselle on oikeudellisia esteitä, lupaa ei tule myöntää.¹²²

¹¹⁸ Soininen 2012, s.104

¹¹⁹ Soininen, 2012, s. 104

¹²⁰ Soininen 2012, s. 104

¹²¹ Soininen 2012, s.104

¹²² Soininen, 2012, s. 105

3.3 Vesilain mukainen intressivertailu

Vesilain lupajärjestelmä perustuu vesistön rakenteellisen muuttamisen sallittavuuden oikeudelliseen arviointiin ja sallittavuutta arvioidaan useimmissa tapauksessa vesilain mukaisen intressivertailun perusteella.¹²³ Käytännössä tärkein luvanmyöntämisen normi vesilaissa on nykyisen vesilain (587/2011) 3 luvun 4 § 1 momentin 2 kohta, joka tunnustaa konkreettisesti intressivertailun periaatteen vesilainsäädännössä.¹²⁴ Sen mukaisesti luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty olla huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Vesilainsäädäntö, joka intressivertailua koskee, on sääntelyn joustavuuden ansiosta pysynyt keskeisiltä osiltaan lähes ennallaan vanhan vesilain (264/1961) säätämisestä lähtien. Näin ollen intressivertailua koskevat näkökulmat, jotka on esitetty lain esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä, ovat merkityksellisiä lain tulkinnan kannalta myös uudistettua lainsäädäntöä tulkittaessa.¹²⁵

Intressivertailun periaatteesta on säännöksiä jo vesilain edeltäjässä, vuoden 1902 vesioikeuslaissa (31/1902), jonka mukaan vesitaloushankkeesta ei saanut aiheutua sanottavaa vahinkoa lain suojaamille yleisille tai yksityisille eduille. Tätä pidettiin uutta vesilakia säädettäessä liian tiukkana vaatimuksena ja intressivertailun ottamisella vesilakiin haluttiin sallia yhteiskunnallisesti hyödylliset hankkeet, vaikka niistä aiheutuisi vähäistä suurempaa haittaa. Vesioikeudellisen lupaharkinnan varsinaiseksi perustaksi intressivertailu tuli vanhan vesilain (264/1961) säätämisen myötä.¹²⁶

Intressivertailua ennen, lupaharkinnan aluksi, tulee selvittää, onko lupa hankkeen haittomuuden perusteella myönnettävissä vesilain 3 luvun 4.1 § 1. kohdan perusteella. Jos hanke ei loukkaa sanottavasti yleistä tai yksityistä etua, se riittää luvan myöntämisen perusteeksi.¹²⁷ Hankkeen ollessa lähes tai täysin haitaton, hyödyt ylittävät mahdolliset vähäiset haitat automaattisesti. Kyseisen pykälän soveltamisala on kuitenkin nykyisin hyvin kapea ja painottuu

¹²³ Soinen 2016, s. 65

¹²⁴ Vihervuori ym 2013, s.1000

¹²⁵ Soinen 2016, s.65

¹²⁶ Soinen 2016, s.66

¹²⁷ Vihervuori 2013, s. 999

vähäiseen ja yksinkertaiseen sallittavuuden oikeudelliseen arviointiin. Pienimmissäkin hankkeissa haittattomuudesta on kuitenkin nimenomaisesti varmistuttava.¹²⁸

Intressivertailussa haittojen ja hyötyjen arvioinnissa otetaan huomioon yleiselle ja yksityiselle koituvat vaikutukset vesilain 3 luvun 6 ja 7 §:n mukaan.¹²⁹ Käytännössä nämä pykälät kertovat intressivertailussa pluspuolelle laskettavat hyötytekijät ja jakavat intressivertailun kahteen eri osaan, aineellisten raha-arvossa mitattavien intressien ja raha-arvoa vailla olevien aineettomien intressien tarkasteluun.¹³⁰ Jos hyödyn tai menetyksen suuruutta voidaan määrittää rahassa, voidaan arvioinnissa käyttää hyödyksi määritettyä raha-arvoa. Rahassa arvioimattomien tekijöiden merkitys voi tilanteen mukaan nousta arvioinnissa keskeiseen asemaan. Tällöin lopputuloksena on vertailussa vaikuttavien tekijöiden muuttuminen yhteismitattomiksi ja vertailun muuntuminen lähelle eri arvojen punnintaa.¹³¹

Vesilain (587/2011) mukainen lupa tulee käytännössä myönnettyksi intressivertailun tai kyseisen hankkeen haittattomuuden perusteella. Intressivertailun periaate on keskeisessä osassa vesioikeudellista lupaharkintaa, mutta se ei kuitenkaan tyhjenny pelkästään intressivertailuun.¹³² Vesioikeudellisen luvan myöntäminen on oikeusharkintaa ja kyseinen säännös ja joustava oikeusnormi jättää lainsoveltajalle laajan liikkumavaran, kuten edellä tullaan havaitsemaan.¹³³

Intressivertailuharkinta rakentuu kolmelle eri vaiheelle: 1. tunnistetaan huomioon otettavat intressit (vesilain suojaamat edut) 2. intressien painoarvojen määrittäminen 3. intressien vertaaminen sekä vesilain suojaamille intresseille aiheutuvan haitan ja hyödyn välisen erotuksen huomattavuuden arviointi. Kahteen viimeiseen vaiheeseen kiteytyvät intressivertailun tulkinnalliset haasteet ja se, että kaikille vesilain suojaamille intresseille ei voida määrittää

¹²⁸ Vihervuori 2013, s.1000

¹²⁹ Vihervuori 2003, s.1000

¹³⁰ Soinen, 2012, s. 106

¹³¹ Vihervuori 2013, s.1001

¹³² Lisäksi on otettava huomioon muut vesilain mukaiset säännökset, vesilain 2 luvun 7 ja 8 §, erityissäännökset sekä muualta lainsäädännöstä, esimerkiksi luonnonsuojelulaista ja maankäyttö- ja rakennuslaista tulevat vaatimukset

¹³³ Oikeusministeriö, 2021

raha-arvoa tai muuta selkeästi määriteltävää arvon mittaa. Sopivan ja oikean mittapuun löytyminen arvoille on intressivertailun keskeisin kysymys.¹³⁴ Ongelmia intressivertailun soveltamiseen tulee, kun vertailuun sisältyy merkittäviä haittoja tai hyötyjä, joita on vaikea mitata rahallisessa arvossa. Kuitenkin, jokaiseen tapaukseen, jossa intressivertailua sovelletaan, on löydettävä oikeudellisesti perusteltavissa oleva ratkaisu.

3.3.1 Yleisen edun määritelmä

Yleisen edun määritelmää vesilain mukaan on käsitelty pintapuolisesti jo ensimmäisessä luvussa. Kuten todettu, intressivertailuun sisältyvät hyödyt ja haitat on vesilaissa jaoteltu yleisen ja yksityisen edun näkökulmasta tehtävään arviointiin. Vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Jos menetyksen tai hyödyn suuruutta voidaan määritellä rahassa, käytetään siinä sille määritettyä raha-arvoa. Arvioinnissa on otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvät seikat.¹³⁵

Yleisen edun määritelmää selkeämpi on hahmottaa yksityisen edun määritelmä. Yksityisinä hyötyinä ja etuina otetaan vesilain 3 luvun 7 §:n mukaan huomioon intressivertailussa maatai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta johtuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä välittömästi saatava muu etu hankkeen toteutumisesta.¹³⁶ Kyseisessä pykälässä otetaan puolestaan huomioon yksityisenä menetyksenä seuraavat seikat: 1) hakijalle myönnettävät käyttö- lunastusoikeudet, 2) kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joita hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa ja vastaavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset sekä 3) muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle aiheutuvat menetykset.¹³⁷ Yksityiselle edulle kuuluvat suoja- ja käyttöintressit ovat yleensä helposti mitattavissa rahassa kiinteistön käytölle aiheutuvan haitan tai hyödyn kautta.

¹³⁴ Westerlund 1984, s.1313-1314

¹³⁵ Vihervuori 2013, s.1001

¹³⁶ Vihervuori 2013, s.1001

¹³⁷ Vesilaki 7 § 2 momentti

Vesilain 3 luvun 6 §:n 1 momentin mukainen hyötyjen ja haittojen tarkkarajaisempi määrittely tapahtuu yleisen edun käsitteen avulla. Yleisen edun käsitteelle ei ole määritelty tarkkaa määritelmää lain esitöissä eikä lain tasolla. Näin ollen yleinen etu on määriteltävissä kulloinkin vallitsevien yhteiskunnallisten arvostusten mukaan tapauskohtaisesti oikeus- ja viranomaiskäytännössä.¹³⁸ Tarkoituksena on, että säännös mukautuisi joustavasti kulloisiinkin käsitteisiin yleisestä edusta yhteiskunnallisten arvostusten mukaan.¹³⁹

Yleiseen etuun kuuluville intresseille voidaan kuitenkin hakea sisältöä myös vesilain säännöksistä. Tärkeässä asemassa määrittelyssä on vanhan vesilain haittojen minimointisääntely (VVL 2:3) sekä nykyisen vesilain luvantarvesääntely (vesilaki 3 luku 2 §).¹⁴⁰ Vesilain 3:2:n mukaan luvantarpeen aktivoivia tekijöitä, sekä intressivertailussa huomioon otettavia intressejä ovat: 1) tulvasuojelu ja yleinen veden vähyys 2) ekologinen ympäristön toimintakyky (koko alueellinen ekosysteemi huomioon ottaen) 3) ympäristön viihtyisyys, kulttuuriarvot, virkistyskäyttö sekä luonnonkauneus 4) ihmisten terveys 5) pohjavesiesiintymien käyttökelpoisuus ja antoisuus 6) kalastus ja kalakannan tila 7) vesiliikenne ja valtaväyläintressit 8) puron uomien luonnontilaisuuden säilyttäminen 9) muut yleiset edut.¹⁴¹ Muihin yleisiin etuihin voidaan Soinisen mukaan luokitella energia- ja vesihuolto.¹⁴² Hollo määrittelee yleisen edun käsitteen jäävän tapauskohtaisen tarkastelun varaan, mutta käytännössä se käsittää alueiden käyttömahdollisuuksien edistämisen, vesienkäyttöedellytysten tai vesihuollon parantamisen, luonnonsuojelupäämäärien toteuttamisen ja tieolojen kehittämisen.¹⁴³

Yleiseen etuun sisältyvien intressien määrä on siis laaja ja sen voidaan katsoa kattavan laajasti alueellisen ekosysteemin. Kyse on joustavasta normista, jonka täsmentäminen ei ole tarkkasanaisesti mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista.¹⁴⁴ Yleiseltä kannalta tehtävän aineettomien hyötyjen ja haittojen vertaamisen haasteena on jonkinlaisen mittayksikön määrittäminen, jonka avulla suoja- ja käyttöintresseille aiheutuvan hyödyn ja haitan määrää

¹³⁸ Soininen 2016, s.70

¹³⁹ HE 277/2009 vp, s. 64-65

¹⁴⁰ Soininen 2016, s.70

¹⁴¹ Soininen 2016, s.70-71

¹⁴² Hollo 2014, s.136

¹⁴³ Hollo 2020, s.172-173

¹⁴⁴ HE 277/2009 vp, s. 64-65

voitaisiin arvioida rationaalisesti.¹⁴⁵ Esimerkiksi kiinteistön tuottoa lisäävän tai sen käyttöä helpottavan hankkeen hyödyt ovat pääasiassa helposti mitattavissa rahassa, kun taas haitat eivät usein ole arvostettavissa rahallisesti.¹⁴⁶ Asian ratkaisijalle katsotaan jäävän jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, mitä yleisiä etuja voidaan ratkaisutilanteessa sisällyttää suoritettavaan intressivertailuun.¹⁴⁷ Edellyttäen tietenkin, että intressillä on jonkinlainen vesi-oikeudellinen kytkös. Kun yleisen edun määritelmä ulottuu laajaksi, tällöin voidaan katsoa, että intressivertailun käsitteeltä katoaa suuri osa sen erottelukyvystä.

Verrattavissa olevien intressien tunnistamisesta ei päästä välttämättä yksimielisyyteen ja tämä vaikeuttaa intressivertailun suorittamista. Ei ole yhtä oikeaa käytettävissä olevaa määritelmää yleiselle edulle ja kyseinen määritelmä on periaatteessa aina avoinna uudelleentulkinnolle.¹⁴⁸ Kuusiniemi kirjoittaaakin, että intressivertailussa huomioon otettavia intressejä ei juurikaan voida joustavuuden takia rajata pois menettelystä, joten sallittuja argumentteja ei siis ole rajattu.¹⁴⁹

Näin ollen näkökohtia, joita ei ole suunniteltu huomioon otettaviksi intresseiksi, voitaisiin kuitenkin jollakin painoarvolla ottaa huomioon intressivertailussa, kuten esimerkiksi elinkeino-olosuhteet, asutus ja työllisyyteen liittyvät näkökohdat.¹⁵⁰ Vesilain 3:4.2:n ehdotomassa luvanmyöntämisesteessä viitataan muun muassa paikallisten asutus- ja elinkeino-olojen huomioon ottamiseen lupaharkinnassa. Näiden asutus- ja elinkeino-olojen voitaisiin katsoa sisältävän myös alueen työllisyysolot ja kokonaisuutena tämä voitaisiin tulkita yhdeksi yleisen edun osaksi.¹⁵¹ Aiheeseen liittyviin oikeustapauksiin perehdytään kohdassa 4.5.

Kyseisten näkökulmien jättämistä intressivertailun ulkopuolelle on myös puollettu oikeuskirjallisuudessa. Hollo kirjoittaa intressivertailusta, että kaikkia yhteiskunnallisia haittavaiikutuksia ei ole mahdollista sisällyttää intressivertailuun. Intressivertailussa punnittavien seikkojen tulee yleensä liittyä vesien käyttöön, joten etäisiä ja liiketaloudellisia tekijöitä, ku-

¹⁴⁵ Soininen 2016, s. 82

¹⁴⁶ Soininen 2016, s.83

¹⁴⁷ Soininen, 2016 s. 72

¹⁴⁸ Soininen 2017, s. 70-73

¹⁴⁹ Kuusiniemi 2013, s.229

¹⁵⁰ Imppola 1986, s.74

¹⁵¹ Soininen 2017, s.72

ten työllisyys, verotulot, toiminnan kannattavuus, ei tulisi ottaa intressivertailussa huomioon.¹⁵² Hollo kirjoittaa, että jokseenkin vallitsevan näkemyksen mukaan on katsottu, että yleisten etujen tulee olla välittömästi hankkeeseen liittyviä, ei siis välillisiä vaikutuksia. Siten esimerkiksi sosiaalisten olojen paraneminen paikkakunnalla ei olisi yleinen etu, kun taas energiahuollon järjestäminen saattaisi olla siinä tapauksessa, ettei käyttäjäkuntaa olisi ennakolta määritelty suppealle alueelle.¹⁵³ Intressivertailussa on läsnä lähes poikkeuksetta puoltavia käyttöintressejä sekä suojaintressejä, jotka ovat hanketta vastaan.¹⁵⁴ Yleisen edun kannalta on oikeuskäytännössä katsottu, että potentiaalisetkin haitat tulisi ottaa intressivertailussa huomioon.¹⁵⁵

Soininen on väitöskirjassaan¹⁵⁶ tutkinut, mitä vesilain mukaiseen intressivertailuun tulisi sisällyttää, miten ja miksi intressivertailuratkaisut on perusteltava, mikä painoarvo intresseille on annettava ja mitä hyödyn ja haitan välinen huomattavuus oikeudellisesti tarkoittaa. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn soveltamisessa on usein kuse tapauskohtaisten vaikutusten arvioinnista eli seurausharkinnasta, kuten myös vesilain intressivertailussa. Se tarkoittaa, ettei täysin ennakoitavia ja yksiselitteisiä oikeudellisia kriteerejä intressien tunnistamiselle tai painoarvottamiselle voida antaa.¹⁵⁷

Soininen toteaaakin väitöskirjansa loppupohdinnoissa intressivertailun epämääräisyydestä sen, että tuomioistuimet näyttivät lukuisien oikeustapauksien perustelujen valossa arvioituna siirtyvän vesilain mukaisten hyötyjen ja haittojen tunnistamisen jälkeen suoraan oikeudelliseen johtopäätökseen, eli hylkäämään tai hyväksymään lupahakemuksen, arvioimatta juurikaan verrattavien intressien keskinäisiä painoarvoja.¹⁵⁸ Harkintaperusteluissa on tunnistettu vertailun kohteena olevat haitat ja hyödyt, mutta niiden painoarvoja ei ole määrällisesti tai

¹⁵² Hollo 2006 s. 488

¹⁵³ Hollo 2020, s. 173

¹⁵⁴ Soininen 2017, s.72

¹⁵⁵ Soininen 2016 s, 76

¹⁵⁶ Vesioikeudellinen perusteluvollisuus 2016

¹⁵⁷ Soininen 2017, s. 72

¹⁵⁸ Soininen 2016, s.303

laadullisesti arvioitu.¹⁵⁹ Tuomioistuisten perustelut täyttävät näiltä osin oikeudelliset vähimmäisedellytykset, mutta oikeusvaltiollisesta näkökulmasta merkittäviä haittoja ja hyötyjä sisältävien intressivertailutapausten perustelut ovat arvostelulle alttiit.¹⁶⁰

Tulkinnanvaraisuuden taustalla yleisen edun määrittämiselle on loppujen lopuksi kyse siis siitä, missä menee raja lain nojalla suojattujen ja näin ollen intressivertailuun kuuluvien ja siihen kuulumattomien haittojen ja hyötyjen välillä.¹⁶¹ Vesilain järjestelmä mahdollistaa siis yleisten ja yksityisten etujen laajan huomioimisen intressivertailussa. Hankkeita voidaan puoltaa jollakin yleiseen ja/tai yksityiseen etuun perustuvalla käyttöintressillä ja vastustaa yleiseen ja/tai yksityiseen etuun perustuvalla suojaintressillä. Soininen toteaa väitöskirjassaan, että painoarvon määrittäminen intresseille yksiselitteisellä tavalla on mahdotonta, ainakin rahassa vaikeasti mitattavien hyötyjen ja haittojen kohdalla.¹⁶² Jos intressivertailussa huomioon otettavia intressejä ei voida merkittävällä tavalla rajata tai valikoida, on oikeuteen sisällyttävä mekanismeja oikeuden epämääräisyyden hallitsemiseksi ja painoarvon määrittämiseksi eri intresseille.¹⁶³

Kuten todettu, intressivertailun mukaan lupa hankkeelle on myönnettävä, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Tärkeässä roolissa on siten myös hyötyisyyden arviointi, jonka tulee olla huomattava. Koska intressien painoarvon määrittäminen on vaikeaa, jossain tapauksissa lähes mahdotonta, on hyvin haastavaa esittää kriteerejä sille, miten ja millä perusteella hyödyn huomattavuus tulee arvioida. Vesilain esitöissä, oikeuskäytännössä ja vesioikeudellisessa kirjallisuudessa huomattavuuteen ei ole otettu kantaa ja huomattavuuden arviointi jää kokonaisharkinnan varaan.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Soininen 2017, s. 75

¹⁶⁰ Soininen 2017, s. 72-75

¹⁶¹ Soininen 2016, s. 72

¹⁶² Soininen 2016, s. 103

¹⁶³ Soininen 2016, s. 80

¹⁶⁴ Soininen 2016, s. 103-104. Hollo on esittänyt näkemyksen siitä, että hyödyn olisi oltava vähintään kolmanneksen haittoja suurempi (Hollo 2006, s. 488, Hollo 2014, s. 135). Soininen puolestaan arvioi kriteerin olevan yhteismitattomien intressien osalta hyödytön, sillä hyödyn tai haitan arvoa ei voida määrittää matemaattisella tarkkuudella ja avoimeksi jää mihin kolmanneksen määrittelmä huomattavuuden kriteerinä perustuu institutionaalisesti.

3.3.2 Haitattomuusedellytys vesilain mukaan

Vesilain 3 luvun 4.1 § 1 kohta sisältää haitattomuusedellytyksen, jonka mukaan hanke ei saa sanottavasti loukata yleistä tai yksityistä etua. Jos sanottavaa loukkaamista ei tapahdu yleiseen tai yksityiseen etuun, lupa vesitaloushankkeelle myönnetään. Kysymys pykälää soveltaessa on vaikutuksiltaan vähäisestä hankkeesta, jonka ennakoitu haitta alittaa intressivertailuedellytyksen tarkastelukynnyksen.¹⁶⁵

Haitattomuusedellytyksen soveltaminen tehdään siis lupaharkinnan aluksi, ennen intressivertailun suorittamista ja siinä on selvitettävä, olisiko lupa myönnettävissä jo hankkeen haittomuuden perusteella. Kyseisen pykälän ja edeltäjäsäännöksen (VVL 2:6.1) soveltamisala on rajoittunut aivan vähäisimpiin hankkeisiin ja sen soveltamisala on muodostunut varsin suppeaksi. Aivan pienimmissäkin hankkeissa on kuitenkin nimenomaisesti varmistuttava hankkeen haittomuudesta.¹⁶⁶

Vanhan vesilain 2:6.1 kohdan mukaan vaatimuksena hankkeelle on ollut myös, että hanke hyötyisän tai suojaavan tarkoituksensa vuoksi tarpeen vesialueen tai sen rannalla olevan kiinteistön järkiperaistä käyttöä tai muuta taloudellista toimintaa varten.¹⁶⁷ Uuden vesilain mukaan kyseinen tarve ei ole kuitenkaan enää oikeudellinen edellytys ja hakijan tulkittavaksi jää, onko hankkeesta hakijalle hyötyä. Tämä kuvastaa lain järjestelmän vallitsevaa periaatetta, jonka mukaan lupaharkintaan ei vaikuta se, onko hanke liiketaloudellisesti tai muutoinkaan kannattava.¹⁶⁸ Haitattomuusedellytyksen määritelmä on peräisin Pietilältä.¹⁶⁹ Käsite on kuvaava, sillä vesihankkeen ollessa lähes tai täysin haitaton, ei intressivertailua tarvitse suorittaa, sillä hyödyt ylittävät haitat automaattisesti.

3.3.3 Vesilain mukainen ehdoton luvanmyöntämiseste

Vesilain 3 luvun 4 § 2 momentti luo ehdottoman luvanmyöntämisesteen hankkeelle. Pykälän mukaan, lupaa hankkeelle ei saa myöntää, jos hanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa tai suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-

¹⁶⁵ Hollo 2014, s. 134

¹⁶⁶ Ekroos 2013, s. 999

¹⁶⁷ Pietilä 1973, s. 79

¹⁶⁸ Hollo 2014, s. 134

¹⁶⁹ Pietilä 1973, s. 79

oloja.¹⁷⁰ Kyseiset intressivertailussakin huomioon otettavat tekijät, ovat nostettu eräänlaiseen erityisasemaan ja tunnusmerkkien täytyessä se merkitsee ehdotonta estettä luvan myöntämiselle.¹⁷¹

Kyseinen pykälä velvoittaa hylkäämään lupahakemuksen sellaisissa hankkeissa, joissa intressivertailu on hankkeen toteutumisen kannalta positiivinen, mutta hankkeesta kuitenkin aiheutuisi kyseisen pykälän mukaisia haittoja. Kysymys pykälää tulkittaessa on hankkeen tietynlaisten seurausten vakavuuteen ja laajuuteen perustuvasta kynnysnormista. Pykälä ei toimi erilaisten etunäkökohtien keskinäistä punnintaa suorittavana normina.¹⁷² Kyseistä pykälää on sovellettu luvan hylkäämiseen johtaneella tulkinnalla tapauksessa KHO 2002:86. Oikeuskirjallisuudessa kyseisen tapauksen oikeudellisia perusteita on kuitenkin arvosteltu, sillä oikein suoritettu intressivertailu olisi joka tapauksessa johtanut lupahakemuksen hylkäämiseen.¹⁷³

Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa intressivertailun asema on korostunut, sillä haittamuusedellytys tulee sovellettavaksi vähäisimmissä vesitaloushankkeissa ja ehdottoman luvanmyöntämisestä taas muodostaa melko korkean soveltamiskynnyksen ja tulee sovellettavaksi poikkeuksellisen merkittävässä hankkeissa.¹⁷⁴ Vaikka kyseisen säännöksen voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi harvoin ja asianmukaisen intressivertailun suorittamisen tulisi johtaa samaan lopputulokseen, on hallituksen esityksessä ehdottoman luvanmyöntämisen sisällyttämistä lakiin puollettu sen yleisestävän ja suurhankkeiden yleistä toteuttamista-paa ohjaavan vaikutuksen sekä vesilain lupaharkinnan rakenteen vuoksi.¹⁷⁵ Lisäksi pykälää on puollettu sillä perusteella, että vanhan vesilain 2 luvun 5§:n suojaamien intressien painoarvoa ei ole ollut tarpeen ryhtyä arvioimaan intressivertailussa.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Vesilaki 587/2011 3:4.2§

¹⁷¹ Ekroos 2013, s. 1003

¹⁷² Ekroos 2013, s. 1004

¹⁷³ Soininen, s.67

¹⁷⁴ Soininen s.68

¹⁷⁵ HE 277/2009 vp, s.63

¹⁷⁶ HE 277/2009 vp, s.63

3.4 Soveltamiskäytäntöä

3.4.1 Huopanankosken tapaus KHO 1978 A II 123

Tapauksessa, joka käsitteli Huopanankosken voimalaitoksen rakentamista KHO 1978 A II 123, vesistötoimikunta oli myöntänyt väliaikaisen luvan Huopanankosken voimalaitoksen uudelleenrakentamiseen. Väliaikaisen luvan jatkamista koskeva hakemus kuitenkin hylättiin KHO:n toimesta, jonka johdosta yhtiö toimitti uuden hakemuksen voimalaitoksen rakentamiseksi. Tarkoituksena oli rakentaa voimalaitos, joka hyödyntäisi koko kosken alueen puutosta. Hakijalla oli hallinnassaan rakentamiseen tarvittava maa-alue ja koko kosken vesivoima. Kyseisellä paikalla toimitettiin katselmus ja tämän seurauksena toimitusmiehet päätyivät esittämään luvan myöntämistä yhtiölle. Yhtiö kuitenkin veloitettiin luvan saamiseksi kalatien rakentamiseen ja kalanistutukseen, jotta kalakanta saataisiin turvattua kyseisellä alueella. Lupaa hakenut yhtiö vastusti kalakantaan liittyviä velvoitteita, sillä se katsoi, että alueen kalakannat olivat pieniä ja kalakannan säilymisen suhteen kalatien rakentamisesta ei olisi ollut hyötyä.

Kun KHO:ssa arvioitiin vesihankkeen rakentamisesta aiheutuvaa vahingon määrää, otettiin huomioon koskialueen erityinen luonnonkauneus ja muut maisemalliset arvot, sekä alueen kulttuurihistoriallisuus. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Huopanankoski oli yksi harvoista Keski-Suomessa sijaitsevista luonnonvaraisista ja entisöintikelpoisista koskista. Tapauksessa katsottiin, että Huopanankosken merkitys tulisi harvinaisuutensa vuoksi kasvamaan mahdollisena virkistysalueena ja matkailukohteena tulevaisuudessa, varsinkin jos entistämistoimenpiteillä koski kunnostettaisiin vastaamaan luonnontilaa. Lisäksi että Huopanankosken luonnonsuojelulliset arvot oli huomioitu valtakunnallisessa vesistökohteiden suojeluohjelmassa ja se kuului maa- ja metsätalousministeriön valtakunnalliseen vesistökohteiden suojeluohjelmaan.

Yleiseltä voimataloudelliselta kannalta tapauksessa vesitaloushankkeen toteuttamisella ei ollut merkitystä, kun asiaa tarkasteltiin voimalaitoksesta saatavan energian perusteella. Työllistävä vaikutus nähtiin paikalliseksi ja vain voimalaitoksen rakentamisen aikaan rajoituvaksi. Kun otettiin huomioon kosken säilyttämisen merkitys, katsoi KHO, että yleinen tarve ei vaatinut vesitaloushankkeen rakentamista ja ettei hankkeesta saatavaa hyötyä voitu

katsoa siitä aiheutuvaan vahinkoon verrattuna huomattavaksi. Koska edellytyksiä voimalaitoksen rakentamisluvan myöntämiseen ei ollut, KHO kumosi tapauksessa vesioikeuden päätöksen ja lupaa hankkeelle ei myönnetty.

Kyseisen tapauksen ratkaiseminen ei kuitenkaan ollut yksimielistä ja kyseisen ratkaisun äänestämisen tulos KHO:ssa oli 4-3. Vesioikeuden käsittelyssä ja KHO:ssa eriävän mielipiteen antaneiden neuvoksien kannoissa yhdistävä tekijä oli se, että kalakantojen todettiin säilyvän elinvoimaisina voimalaitoksesta huolimatta. KHO:n enemmistön perusteluissa todettiin, että vaelluskalakanta tulisi häviämään voimalaitoksen rakentamisen myötä. Kalakannan häviämisestä oltiin yleisellä tasolla tapauksessa erimieltä, joka näytti johtaneen hankkeen puoltamiseen tai hakemuksen hylkäämiseen. Tapauksessa tunnistettiin myös kulttuuri- luonto, matkailu ja maisema-arvo, joille aiheutuva vahinko kokonaisuutena esti luvan myöntämisen.

Eri mieltä olleiden neuvosten mukaan huomioitava oli myös yläjuoksun kulttuurihistorialliset ja maisemalliset arvot sekä mahdollisuus saada koski entisoitua arvokalojen kututuottamoksi. Taloudellisten vaikutusten olemassaoloa myös korostettiin arvioinnissa. Voimalaitoksen rakentamista olisi ollut pidettävä tärkeänä paikallisen sähkönkäytön huippukuorman tasaamisen, paikallisen taloudellisen kehityksen sekä muiden yleisten etujen vuoksi. Uusiutuvien luonnonvarojen avulla tuotettava vesivoima olisi myös kasvattanut merkitystään energiantuotannon varmistajana ja kotimaisen energian tuotannon lisääjänä. Lisäksi eriävän mielipiteen jättäneiden neuvosten mukaan kalataloudelliset vahingot olisi ollut estettävissä kalaistutusten ja -teiden rakentamisen avulla.

Ratkaisussa taloudellista arvoa voimalaitoksesta pidettiin vähäisenä ja työllistävä vaikutus katsottiin ainoastaan paikalliseksi. Eriävän mielipiteen jättävät neuvokset perusteluissaan totesivat, että kyseisen voimalaitoksen rakentamisella olisi ollut paikallisesti merkittävä vaikutus taloudellisen kehityksen ja sähkönkäytön huippukuorman tasaamisen suhteen. Maa- ja metsätalousministeriön ja vesihallituksen lausunnoissa todettiin, että luonnonsuojelulliset arvot Huopanankosken alueella olivat kansallisella tasolla huomattavia ja arvoon oli kiinnitetty huomiota valtakunnallisessa vesistökohteiden suojeluohjelmassa. Vastakkain oli siis merkittävä kansallinen luonnonsuojelullinen intressi ja paikallinen taloudellinen intressi. Kalakantoihin ja kulttuuriympäristöön kohdistuneiden vaikutusten voimakkuus nosti suojaintressien painoarvoa niin, että lupaa hankkeelle ei myönnetty.

Vaikka tapaus on ajallisesti vanha, ilmenee siitä hyvin raha-arvoa vaille olevat yleiseen etuun kohdistuvat haitat ja intressivertailussa vaikuttavien tekijöiden muuttuminen yhteismitattomiksi ja vertailun muuttuminen arvojen punninnaksi. Painoarvoa tapauksessa saa luonnon kauneus ja sen säilyttäminen, muut maisemalliset arvot sekä kulttuurihistorialliset arvot. Tapauksella on ollut oikeudellista merkitystä oikeuskäytännössä, vaikka tarkkaa painoarvon määrittelyä hyödyille ja haitoille ei suoranaisesti päätöksestä löydy.

Kuten aiemmin kirjoitettu, joustavuutta tulkittaessa yleisen edun on voitu katsoa tarkoittavan sitä, että intressivertailussa huomioon otettavien intressien määrää ei voida juurikaan rajata. Lisäksi paikallisten asutus- ja elinkeino-olojen huomioon ottamiseen on viitattu vesilain 3 luvun 4.2 kohdan mukaisessa ehdottomassa luvanmyöntämisestessään. Toisaalta, oikeuskirjallisuudesta käy myös ilmi, että kaikkia yhteiskunnallisia haittavaikutuksia ei ole mahdollista sisällyttää intressivertailuun ja punnittavien seikkojen tulee yleensä liittyä vesien käyttöön, joten etäisiä ja liiketaloudellisia tekijöitä, kuten työllisyys, verotulot, toiminnan kannattavuus, ei tulisi ottaa intressivertailussa huomioon. Lisäksi on katsottu, että yleisten etujen tulee olla välittömästi hankkeeseen liittyviä, ei välillisiä vaikutuksia. Siten esimerkiksi sosiaalisten olojen paraneminen paikkakunnalla ei olisi yleinen etu, kun taas energiahuollon järjestäminen saattaisi olla siinä tapauksessa, ettei käyttäjäkuntaa olisi ennakolta määriteltä suppealle alueelle.¹⁷⁷ Tapauksissa KHO 25.5.2011 t. 1398 ja KHO 28.2.2013 t. 733 ja KHO 2017:87 on kuitenkin viitteitä elinkeino- ja asutuksen huomioon ottamisesta lupaharkinnassa.

3.4.2 KHO 28.2.2013 taltionumero 733

Esimerkiksi tapauksessa 28.2.2013 taltionumero 733, jossa punnittiin tiehankkeen rakentamista saaren ja niemen välillä, haittana katsottiin se, että rakentaminen aiheuttaisi mantereen puolen lomakiinteistöjen arvon alenemista ja huonontaisi alueella toimivien matkailuyritysten toimintaedellytyksiä alueen luonto- ja maisema-arvojen vähenemisen vuoksi. Matkailuyrittäjien elinkeino sijaitisi hankkeen välittömässä läheisyydessä. Hankkeella olisi menetetty maisema-arvot, estetty veden virtauksen myötä mahdollisuus kalastukseen ja veneilyyn sekä vaikutettu kalakantoihin heikentävästi. Kalastusmatkailu alueella oli hyvin kehittyvä, johon yrittäjät olivat panostaneet.

¹⁷⁷ Hollo 2020, s. 173

Toisaalta hyötynä otettiin huomioon myös rakennuspaikkojen arvon nousu sekä kiinteistöjen käytön helpottuminen. Kiinteistön rahallista arvoa ei tulisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon VL 3:7.1:n mukaan, sillä säännöksessä puhutaan käyttöarvosta ja tämän sanamuodon valossa markkina-arvo jää käyttöarvon ulkopuolelle. Kuitenkin käyttöarvon paraneminen on yleensä suora seuraus myös kiinteistön markkina-arvon nousulle, joka todetaan myös tapauksessa KHO 15.6.2015 t. 1644 silta- ja pengerhankkeen hyötyjen osalta seuraavasti: ”Hankkeesta saatavana hyötynä on Sotkansaassa – olevan asuinrakennuksen käytön helpottuminen poikkeusluvalla myönnettyyn ympärivuotiseen asumiseen. Käytön helpottumisesta seuraa kiinteistön arvon nousu. Hyöty tapauksessa kohdistuu kuitenkin vain yhteen kiinteistöön.”¹⁷⁸ Kiinteistöjen markkina-arvojen nousulla on kuitenkin argumentoitu oikeuskäytännössä vakiintuneen oloisesti esimerkiksi tapauksissa KHO 25.5.2011 t. 1398, KHO 28.2.2013 t.733.¹⁷⁹ Kiinteistöjen markkina-arvojen käyttäminen käyttöarvon mittaamiseen voi johtaa tilanteeseen, jossa hyödyt ylittävät huomattavasti haitat lähes kaikissa tilanteissa, koska hyödyn suuruus voi olla satoja tuhansia euroja ja yksityisten haittojen rahamäärien jäädessä kymmeneen tuhansiin euroihin ja yleiselle edulle aiheutuvien haittojen vähäisiin ja ohimeneviin maisema- ja sementumishaittoihin.¹⁸⁰ Tapauksessa katsottiin, että hankkeesta saatava hyöty ei ole huomattava siitä aiheutuviin haittoihin verrattuna ja edellytyksiä luvan myöntämiselle ei siten ollut.

3.4.3 KHO 25.5.2011 t. 1398

Tapauksessa Itä-Suomen ympäristölupavirasto oli myöntänyt luvan Iso-Nivun pohjapadon korottamiselle ja pysyvän käyttöoikeuden keskivedenkorkeuden nousun seurauksena vesialueeksi muuttuvaan vesijättöalueeseen. Pysyvästä käyttöoikeudesta ja tiloille aiheutuvista vettymisvahingoista oli maksettava kertakaikkiset korvaukset haitan kärsijöille.

Tapauksessa katsottiin, että hankkeen rakentaminen vaikuttaa vedenkorkeuteen, jolla on taas merkitystä vesisyvyyden ja vesitilavuuden lisääntymiseen ja näin ollen järveen umpeenkasvu estyy ja kalakantojen elinmahdollisuudet paranevat. Lisäksi kiinnitettiin huomiota jär-

¹⁷⁸ Soinen 2016, s.73

¹⁷⁹ ks. lisäksi KHO 25.5.2011 t. 1399, KHO 17.4.2013 t.1342, KHO 30.9.2014 t. 2908 ja KHO 11.11.2014 t.3487

¹⁸⁰ Soinen 2016, s. 74

ven virkistyskäyttöön ja kalastusmahdollisuuksiin. Hankkeen rannalla olevien 11 virkistyskäyttöön rakennetun kiinteistön arvo nousee ja hanke tukee alueella toimivan matkailuyrityksen liiketoimintaa. Hankkeesta saatavien hyötyjen arviointi jäi näiden seikkojen varaan ja sillä todettiin olevan hyötyarvoa rahassa mitattuna 117 000 euroa. Kun hankkeesta johtuvina hyötyinä otettiin lisäksi huomioon hankkeesta vesiluonnolle saatavat hyödyt, oli hankkeesta johtuva hyöty yleiseltä kannalta katsottuna siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan tai muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Haitat ja vahingot tapauksessa arvostettiin kuitenkin vain 7 276 euron arvoon. Edellytykset luvan myöntämiselle olivat näin ollen olemassa. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pysytti päätöksen samanlaisena perusteluineen.

3.4.4 KHO 2017:87

Tapauksessa KHO 2017:87, jossa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli tehtyjen valitusten johdosta muun ohella ratkaistava, kuinka vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt tiedot vaikuttivat voimalaitoshankkeen hyötyjen, haittojen ja vahinkojen arviointiin vesilain mukaisessa intressivertailussa. Intressivertailu, joka tapauksessa suoritettiin, oli todella laaja ja huolella perusteltu. Tapauksessa suoritettavassa intressivertailussa oli huomioitu elinkeinoina luontomatkailu, jonka oletuksena oli ollut, että alueen nykyinen käyttö kasvaa merkittävästi matkailijoiden myötä. Lisäksi maatalous oli huomioituna intressinä. Katselmuskirjan intressivertailussa oli annettu ratkaiseva painoarvo potentiaalisille kalataloushyötyjen menetykselle ja potentiaaliselle luontomatkailulle aiheutuvalla menetyksellä.

Aluehallintoviraston tavoin myös korkein hallinto-oikeus totesi, että hypoteettisille odotusarvoille, joiden mahdolliseen toteutumiseen vaikuttavat monet tekijät, ei voida etukäteen antaa rahallista arvoa. Rahassa mitattavien edunmenetysten arvioinnissa olennaista on, että vahinkoa kärsivä taho on tiedossa, jotta aiheutuvat vahingot voidaan asianmukaisesti arvioida. Näin ollen mahdollisia potentiaalisia haittoja ei tullut laskea intressivertailussa mukaan. Yleisen edun laajuutta ja väljyyttä intressivertailussa kuitenkin puoltaa se, että oikeuskäytännössä on myös katsottu, että potentiaalisetkin haitat tulisi ottaa huomioon intressivertailussa.¹⁸¹

¹⁸¹ ks. KHO 2004:45, KHO 2005:57 ja KHO 2008:58

Tapauksessa huomioon otettavina seikkoina oli erään maatilán maatalouselinkeinon menetyt, eráiden mautilojen maataloustoiminnalle aiheutuvat elinkeinon supistumishaitat ja porotaloudelle aiheutuvat vahingot. Kyseisille menetyksille pystyttiin tapauksessa määrittämään euromääräinen edunmenetyt.

Tapauksessa yleiseltä kannalta arvioitavina haittoina luvan myöntämistä koskevassa intressivertailussa otettiin huomioon luonto-, ympäristö- ja maisema-arvoihin kohdistuvat menetykset sekä kalakantoihin kohdistuvat kielteiset vaikutukset, joita ei voitu mitata rahassa. Vastaavasti yleiseltä kannalta arvioitavina hyötyinä otettiin huomioon energiataloudelliset ja ilmastolliset hyödyt, joita ei voitu myöskään mitata rahassa.

Ympäristövaikutusten osalta tapauksessa nojattiin pitkälti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn mukaiseen ympäristövaikutusten arviointiselostukseen ja tulokset oli otettu huomioon arvioidessa luvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä. Lisäksi arvioitavana olleen vesienhoitosuunnitelman vaikutuksesta intressivertailuun KHO totesi, että kyseinen suunnitelma sisältöineen tulee ottaa huomioon intressivertailua suoritettaessa.

Aluehallintovirasto on todennut, että hankkeen työpaikat ja luvan saajan maksettavaksi tuleva kiinteistövero ovat hankkeesta aiheutuvia kustannuksia, joita lain mukaan ei oteta etuvertailussa huomioon hankkeesta johtuvana vahinkona. Näin ollen tällaisista kustannuksista yhteiskunnalle tai yksityisille aiheutuvaa hyötyä ei voida ottaa huomioon hankkeen hyötyinä. Hankkeen kustannukset otetaan etuvertailussa huomioon ainoastaan vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentissa ja 11 §:n 2 momentissa säädetyiltä osin (VVL), hankkeen kannattavuudella ei ole intressivertailussa merkitystä. Siten myöskään rakentamiskustannuksia ei ole ollut otettava lupaharkinnassa huomioon. Se, että hankkeen liiketaloudellisia seikkoja ei oteta huomioon intressivertailussa, voi olla joissain tilanteissa ongelmallista, sillä luvan saaneella liiketaloudellisesti kannattamattomalla hankkeella pystytään näin ollen puuttumaan hankkeen ulkopuolisten oikeuksiin ja aiheuttamaan ympäristölle haittaa.

Tapauksen prosessi oli pitkä ja asia oli toista kertaa punnittavana KHO:ssa. KHO kuitenkin hylkäsi pääosin asiassa tehdyt valitukset ja päätöksellä pysytti voimassa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätökset vesivoimalaitoksen rakentamisluvasta.

4 Kaivoslaki ja sen uudistaminen

Tässä luvussa käydään läpi yleisellä tasolla voimassa olevan kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupaprosessi, erityisesti huomiota kiinnittäen yleiseen etuun, jotta voidaan havaita eroja uudistettavana olevan kaivoslain lakiluonnokseen. Tarkoituksenmukaista tutkielman kannalta ei ole käydä läpi kaikkia kaivostoimintaan vaadittavia lupia kokonaisuudessaan, ainoastaan siinä määrin, jotta kaivoshankkeen lupaprosessista ja siihen kuuluvista luvista muodostuu yhtenäinen kokonaiskuva. Pääpaino on siis kaivosluvan tarkastelussa ja siinä, miten yleinen etu vaikuttaa tällä hetkellä voimassa olevan kaivoslain mukaiseen kaivoslupaan. Yleisen edun vaikutus saadaan selville tutkimalla kaivoslainsäädäntöä, siihen sisällytettyjä yleisiä etuja ja sitä, miten ne mahdollisesti on otettava lupaharkinnassa huomioon. Koska tutkimuksessa on tavoitteena selvittää intressivertailun soveltuvuutta osaksi kaivoslakia, on tärkeää saada kuva siitä, miten intressivertailun olennainen osa, yleinen etu, on määritelty kaivoslaissa. Lisäksi luvussa käydään läpi hieman kaivoslain historiaa, jotta saadaan kuva siitä, millaiselle pohjalle kaivosjärjestelmä rakentuu.

Lisäksi luvussa käydään läpi kaivoslain uudistamisesta tehtyä hallituksen esitysluonnosta sekä siihen liittyvää pykäläkohtaista perustelua. Ehdotettujen uudistusten läpi käyminen antaa konkreettisen käsityksen siitä, miten kaivoslaki tulisi mahdollisesti muuttumaan ja kuinka intressivertailussa tarvittavat näkökohdat on esitysluonnoksessa huomioitu. Keskeistä ei ole käydä kaikkia muutosehdotuksia läpi, vain ne, jotka viittaavat yleiseen ja yksityiseen etuun tai tarkoitukselliseen intressiin. Lisäksi luvussa käydään läpi voimassaolevan kaivoslain mukaisia intressejä, jotta saadaan konkreettisesti hahmotettua intresseissä tapahtuva muutos lakiuudistuksen suunnitelmaan ja se, minkälaisen soveltamisalustan nämä intressit loisivat mahdolliselle intressivertailun käytölle.

Luvussa läpi käytävien asioiden pohjalta on helppo verrata nykyistä kaivoslakia ja sen lupaprosessia uudistuksessa olevaan kaivoslakiin.

4.1 Voimassa oleva kaivoslainsäädäntö

Oikeudellisesti maa- ja kallioperän ainekset voidaan jakaa niiden hyödyntämisedellytyksien mukaan joko kaivosmineraaleihin, joista säädetään kaivoslaissa, tai maa-aineksiin (esimerkiksi sora, multa), joiden ottamisesta säädetään maa-aineslaissa (555/1981). Maa-aineslaki

rakentuu keskeisesti maankäyttö- ja suojelunäkökohtille ja kaivoslaki on perinteisesti antanut niille vain vähän marginaalista tarkoitusta.¹⁸² Kaivoslaissa (621/2011), joka on tullut voimaan 1.7.2011, on säädetty yksityiskohtaisesti kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuuhtomisesta valtion omistamalla alueella, kaivostoimintuksesta sekä näihin liittyvästä toiminnan lopettamisesta.¹⁸³ Lisäksi kaivoslakia täydentää Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta 391/2012. Kaivoslaissa on lueteltu tyhjentävästi kaivosmineraalit sekä kivilajit, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan ja lakia ei sovelleta soveltamisalaan kuulumattomiin maalajeihin tai mineraaleihin.¹⁸⁴

Tarkoituksena kaivoslailla on edistää kaivostoimintaa ja järjestää kaivostoiminnan edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestäväksi. Edellytyksenä lain tarkoituksen toteutumiseen on yksityisten ja yleisten etujen turvaaminen ottaen huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistön omistajan ja yksityisen haitankärsijän oikeusasema sekä toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen kestävä ja säästävä käyttö. Lisäksi tarkoituksena on mahdollistaa ja turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet ja yksilön mahdollisuus vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹⁸⁵ Lailla on myös tarkoitus edistää kaivosten turvallisuutta ja ehkäistä, vähentää ja torjua kaivoslaissa tarkoitettua toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa aiheuttajan korvausvelvollisuus.¹⁸⁶ Kaivoslaki ei syrjäytä muuta lainsäädäntöä, vaan esimerkiksi ratkaistaessa kaivoslain mukaista lupa-asiaa tai harjoitettaessa kaivostoimintaa on sovellettava sekä noudatettava myös muuta voimassa olevaa lainsäädäntöä, esimerkiksi luonnonsuojelu- tai ympäristönsuojelulakia.

Kaivoslaissa korostuu pyrkimys edistää kaivosmineraalien hyödyntämistä ja etsimistä omistussuhteista riippumatta ja näin ollen laki antaa suhteellisen paljon oikeuksia kaivostoimintaa suunnittelevalle tai sitä harjoittavalle toisen omistamalle alueelle. Laki suosii kaivosmineraalien etsijää, löytäjää ja lopulta niiden hyödyntäjää alueen omistajan kustannuksella.¹⁸⁷ Kaivosmineraalien luonne vaikeasti hyödynnettävinä, tarve turvata erityisosaamista

¹⁸² Vihervuori 2013, s. 751

¹⁸³ Kaivoslaki 2 §

¹⁸⁴ Kaiva.fi, kaivostoiminta, www-artikkeli

¹⁸⁵ Vihervuori 2013, s. 751

¹⁸⁶ Kaivoslaki (621/2011) 1 §

¹⁸⁷ Vihervuori 2013, s.752

ja huomattavia taloudellisia voimavaroja malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittamiseksi puoltavat sitä, että etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen olisi löytäjällä valtausjärjestelmän piirteiden mukaisesti. Kiinteistön omistaja ei voi kieltää esiintymän hyödyntämistä.¹⁸⁸ Maa-aineslaissa korostuu puolestaan yksityisoikeudelliselta kannalta ensisijaisesti alueen omistajan tai erityisen oikeuden haltijan käyttövaltuudet. Maa-aineslaissa ei suoraan mahdollisteta ulkopuoliselle pakkotoimisesti myönnettäviä ottamisoikeuksia.¹⁸⁹

4.1.1 Kaivoslain historiasta

Kaivostoimintaa on pidetty keskeisenä elinkeinona ja teollisuuden haarana, tästä johtuen kaivoslainsäädäntö on saanut itsenäisen ja muusta yhteiskunnasta monessa eri suhteessa riippumattoman aseman oikeusjärjestyksessä.¹⁹⁰ Pyrkimyksenä laissa on ollut edistää kaivoskiennäisten etsintää ja hyödyntämistä, riippumatta omistussuhteista. Verrattuna muuhun ympäristölainsäädäntöön, on oikeuden systematiikan kannalta juuri kuvailtu omistusoikeuteen suhtautuminen erottanut kaivoslain muusta lainsäädännöstä.¹⁹¹ Valtausjärjestelmä on ollut vuodesta 1723 lähtien käytössä ja sen ydin on, että kiinteistön omistaja ei voi kieltää esiintymän hyödyntämistä löytäjältä ja hyödyntäjältä. Vaihtoehtoinen järjestelmä valtausjärjestelmän tilalle olisi maanomistajan hyödyntämisoikeuteen perustuva järjestelmä ja konsessioperiaatteeseen pohjautuva järjestelmä, jossa kaivosmineraalit olisivat valtion omistuksessa¹⁹² ja valtio voisi vapaasti osoittaa hyödyntämisoikeudet valitsemilleen toimijoille.¹⁹³

Malminetsintä ja kaivostoiminta oli rajoitettuna kotimaisen teollisuuden yksinoikeudeksi vuoteen 1994 saakka. Toimintaa harjoittivat kotimaiset yhtiöt sekä valtionyhtiöt. Vuonna 1994 lainsäädännöstä poistettiin ulkomaalaisrajoitukset Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantulon yhteydessä. Tämän jälkeen kaivostoiminta ja malminetsintä on

¹⁸⁸ HE 273/2009, s.49

¹⁸⁹ Vihervuori Ympäristöoikeus, 2013, s. 751

¹⁹⁰ Hyvönen 1998, s. 10

¹⁹¹ Forss s.32

¹⁹² Kaivoslaki Nyt-kansalaisaloitteessa yhtenä ehdotuksena on, että kaivoslakia muutettaisiin siten, että kaivosmineraalit määriteltäisiin kuuluvaksi valtiolle.

¹⁹³ Kumpula 2012, s. 193

pääosin siirtynyt kansainvälisten yritysten toteuttamaksi.¹⁹⁴ Kaivostoiminnassa ja sitä sääntelevässä lainsäädännössä voidaan nähdä tapahtuneen eräänlainen rakennemuutos 1990-luvulla kansainvälisen kilpailun avautumisen ja ympäristönsuojeluintressien vahvistumisen myötä.¹⁹⁵ Muutokset kaivostoiminnan alalla loivat painetta kaivostoiminnan lainsäädännölle, jotta ne vastaisivat uutta toimintaympäristöä ja uusia yhteiskunnallisia tavoitteita.

Voimassa oleva kaivoslaki (621/2011) on tullut voimaan 1.7.2011. Voimaan tullut laki kumosi vuonna 1965 annetun kaivoslain (503/1965). Voimassa olevan kaivoslain valmistelu ajoittui ajanjaksoon, jolloin luonnonvarapolitiikkaa arvioitiin laajasti Suomessa ja Euroopan Unionissa.¹⁹⁶ Kaivoslain (621/2011) uudistuksen taustalla voidaan nähdä seuraavat eri avaintekijät: markkina- ja sääntely-ympäristöjen kehittyminen, tietoisuudesta johtuva poliittinen muutospaine ja yhteiskunnan arvostusten muuttuminen.¹⁹⁷ Toiminnassa olevat kaivokset ovat perustettu kaivoslain (503/1965) tai sitä aiemman lainsäädännön nojalla. Uudistus kaivoslakiin on tehty vuonna 2011 (621/2011) ja siirtymäsäännöksiä nojalla kaikki kaivostoiminta on siirtynyt kyseisen lain noudattamisen piiriin. Uutta kaivostoimintaa ei kuitenkaan ole vielä alkanut voimassa olevan lain mukaan myönnetyn kaivosluvan nojalla.¹⁹⁸

4.1.2 Kaivoslain mukainen kaivoslupaharkinta

Ennen kuin kaivostoimintaa voidaan aloittaa, on hankkeelle haettava useiden eri lakien mukaisia lupia. Keskeisiä lupia kaivoshankkeelle ovat kaivoslain (621/2011) mukaiset kullanhuuhtonta-, malminetsintä- ja kaivosluvat, jotka myönnetään turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) toimesta.¹⁹⁹ Lisäksi tarvitaan kaivoshankkeesta riippuen muun muassa ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa (AVI), vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa (AVI), kaivosturvallisuuteen liittyvät luvat (TUKES, kaivoslaki 122 §),

¹⁹⁴ HE 273/2009, s.6. Kaivosala on yksi harvoina pidetyistä aloista, johon suuntautuu huomattavia ulkomaalaisia investointeja Suomessa. Pääosa kaivosalan toimijoista Suomessa on pieniä tai keskisuuria kaivosyhtiöitä ja PK-sektorin yrityksiä. Yhtiöt ovat listautuneina ulkomaalaisiin pörssiin, muun muassa Tukholmassa, Lontoossa, Torontossa, Osllossa ja Sydneyssä.

¹⁹⁵ Hyvönen 1998 s.9-11

¹⁹⁶ Kumpula 2012, s.183

¹⁹⁷ Pölönen ja Halinen 2017, s.2-3

¹⁹⁸ Eduskunta, kaivoslain uudistaminen [www-artikkeli](#)

¹⁹⁹ Valtioneuvosto puolestaan ratkaisee toriumin ja uraanin tuottamisen kaivosluvan

lisäksi on laadittava pelastussuunnitelma (Pelastusviranomaisen, kaivoslaki 115 §). Kaivosalueen rakentaminen edellyttää usein maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisten kaavojen laatimista. Lisäksi kaivoshanketta varten on haettava rakennuslupaa kunnalta toimisto- ja rikastamorakennuksia ja muita vastaavia rakennuksia varten.²⁰⁰ Kaivoshankkeesta riippuen, on tarvittaessa haettava kaivosalueenastuslupaa valtioneuvostolta, jonka nojalla saa käyttöoikeuden kaivosalueeseen ja sen apualueeseen.²⁰¹ Kaivostoiminnassa voi olla myös säteilyyn liittyviä luvanvaraisia toimintoja. Lupaviranomaisena säteilyyn liittyvissä toiminnoissa toimii Säteilyturvakeskus (STUK). Säädökset kytkeytyvät toisiinsa siten, että niitä sovellettaessa huomioidaan niiden suhde myös muuhun olemassa olevaan lainsäädäntöön.²⁰²

Varsinaista kaivoslupaa voi hakea täysi-ikäinen luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, suomalainen yhteisö tai säätiö tai Suomessa sivuliikkeen rekisteröitynyt ulkomaalainen yhteisö ja säätiö. Lisäksi malminetsintälupaa voi hakea valtion laitos sekä se voi jättää aluetta koskevan varausilmoituksen kaivosviranomaiselle.²⁰³

Lupaprosessissa kaivosluvan hakijan hankesuunnittelulla on keskeinen rooli, johon kannattaa kiinnittää huomiota, jotta prosessi etenee joutuisasti.²⁰⁴ Jos lupahakemuksessa on puutteita, viranomaisen tulee pyytää täydennystä esitettyihin tietoihin hakijalta.²⁰⁵ Kaivoslupahakemukseen on liitettävä luotettava ja tarpeellinen selvitys suunnitellusta toiminnasta ja sen vaikutuksista, asianosaisista, mahdollisista hankkeen arvioinneista (esim. ympäristövaikutusten arviointimenettely ja Natura-arviointi) sekä alueen kaavoituksellisesta tilanteesta.²⁰⁶ Vaadittavat selvitykset ja tiedot riippuvat suunnitellun toiminnan luonteen ja laajuuden mukaan.²⁰⁷ Lupaviranomainen voi hankkia myös itse muita lupaharkintaan ja asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi Suomen ympäristökeskukselta tai

²⁰⁰ Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 125§

²⁰¹ Kaivoslaki 621/2011 33.1§

²⁰² Työ- ja elinkeinoministeriö, toimialaraportti kaivostoiminta 2019, s. 75

²⁰³ Kaiva.fi www-sivusto, Kaivoslupa

²⁰⁴ Hyvä kaivos pohjoisessa 2013, s. 34

²⁰⁵ Lupahakemuksen täydentämisestä säädetään hallintolain (434/2003) 22 ja 33 §:ssä

²⁰⁶ Kaivoslaki 621/2011 34 §

²⁰⁷ Ks. esimerkiksi Kaivoslaki 621/2011 34§, valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (391/2012), Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 39 § ja Ympäristönsuojeluasetus (169/2000) 3 luku

muilta asiantuntijalaitoksilta pyydetty selvitys. Lupaviranomainen voi myös järjestää katselmuksen ennen luvan myöntämistä.

Kun lupaviranomainen on todennut lupahakemuksen täyttävän lain kriteerit, tulee lupaviranomaisen tiedottaa lupahakemuksen saapumisesta säädetyllä tavalla. Eri toimijoiden kuuleminen kaivoshankkeissa on paikallisen hyväksyttävyyden saavuttamiseksi erittäin keskeinen tekijä. Kaivoslain 39 §:ssä säädetään siitä, että lupaviranomaisen on ennen malminetsintä-, kullanhuuhdonta- tai kaivoslupaa ja kaivosaluelunastuslupaa koskevan asian ratkaisemista varattava asianosaisille tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Asianosaisen määritelmää ei ole ennakolta mahdollista täsmällisesti yksilöidä. Kaivosaluelunastusluvan asioissa asianosaisina on pidettävä kiinteistön omistajaa tai haltijaa ja niihin rinnastettavia tahoja, joilta käyttöoikeus lunastetaan. Pykälän 2 momentin mukaan lisäksi muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä lupa-asiaa koskevassa asiassa. Muina kuin asianosaisina on pidettävä esimerkiksi kunnan asukkaita ja kansalaisjärjestöjä. Kyseisellä menettelyllä on tarkoituksena vähentää jälkikäteisen oikeussuoja tarvetta ja sen avulla voidaan saada tietoa luvan mukaisen toiminnan haitallisista ympäristö- tai muista vaikutuksista, jotka eivät ole ilmenneet esimerkiksi lausunnoissa. Lupa-asia kuitenkin voidaan ratkaista, vaikka muistutuksia tai mielipidettä asiassa ei ole ilmaistu kenenkään tahon toimesta.²⁰⁸ Jos kaivostoiminta ulottuu saamelaisalueelle, erityiselle poronhoitoalueelle tai koltta-alueelle, tulee lupaviranomaisen selvittää yhdessä mainittujen kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset.

Selvityksien jälkeen hakijalle ja muille asianosaisille varataan tilaisuus selvityksen antamiseen sellaisista lausunnoista ja muistutuksissa esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Näistä annetuista selvityksistä johtuen, on annettava tilaisuus vastaselvityksen antamiseen, jos se saattaa vaikuttaa lupaharkinnan ratkaisuun.²⁰⁹ Päätöksessä on otettava kantaa lausunnoista ja muistutuksissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Kun lupaharkinta ja lupapäätös on tehty, on siitä tiedotettava ja päätös toimitettava asianomaisille sekä tarvittaville viranomaisille.²¹⁰

²⁰⁸ HE 273/2009 vp, s. 96-97

²⁰⁹ Kaiva.fi, kaivoslupa

²¹⁰ Päätöksestä on toimitettava jäljennös esimerkiksi Säteilyturvakeskukselle sekä maanmittaustoimistolle.

Kaivosviranomaisen päätöksestä voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.²¹¹ Asiassa toimivaltainen hallinto-oikein on ilmoitettava valitusosoituksessa, joka on oltava luvan liitteenä.²¹² Kaivoshankkeeseen lupamenettelyyn liittyvän kaavion esittäminen selkeyttäisi ymmärtämään monitahoisen prosessin eri vaiheineen. Kaavion rakentaminen on kuitenkin suhteellisen haastavaa, sillä eri lupien vaiheet etenevät eri järjestyksissä mahdollisine muutoksenhakuineen. Järjestys voi eri lakien vaiheiden ja erillisten muutoksenhakujen vuoksi vaihdella. Lainsäädännöllä ei ole annettu ohjeistusta siitä, missä järjestyksessä hankkeessa tarvittavia lupia on haettava. Lupakokonaisuus kaivoshankkeessa saatetaan kokea monimutkaiseksi hakijan osalta sekä epätietoisuutta aiheuttavaksi yleisön keskuudessa.²¹³

4.1.3 Lupamenettelyn oikeudelliset näkökulmat

Kaivoslupaharkinnassa kaivoslain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamisen, ottaen huomioon erityisesti kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden intressit sekä oikeudet, terveys- sekä ympäristöhaittojen ennaltaehkäisy, luonnonvarojen käytön säästeliäisyyden sekä kolttien ja saamelaiden aseman.²¹⁴ Malminetsinnän ja kaivostoiminnan ennakkovalvonta toteutuu uudessa kaivoslaissa oikeusharkintaisissa lupamenettelyissä. Lupaharkinnassa arvioidaan toiminnan sallittavuutta ja tarvittavia reunaehdoja luvalla erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamiseksi.²¹⁵ Hankkeen vaikutukset erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kannalta arvioidaan etukäteen osana lupaharkintaa ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia pyritään rajoittamaan lupamääräyksin etukäteen.²¹⁶ Lupapäätöksissä asetetaan tapauskohtaisesti toiminnan rajat ja edellytykset, eikä kyse ole pelkästään oikeuden olemassa olon toteamisesta yksinomaan esimerkiksi kaivostoimintaan tai malminetsintään.²¹⁷ Lisäksi kaivoslain mukaiset tavoitteet ja periaatteet, sekä selvitykset, joita tarvitaan hakemusvaiheessa, ovat toimintaa konkreettisesti ohjaavia lupaharkinnassa.

²¹¹ Valtioneuvoston tekemästä päätöksestä, jolla on ratkaistu esimerkiksi kaivosaluelunastuslupa tai kaivoslupa-asia, haetaan muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

²¹² Kaivoslaki 621/2011 vp 162 §

²¹³ Hyvä kaivos pohjoisessa, s. 36

²¹⁴ Kaivoslaki 1 §, HE 273/2009 vp s. 70

²¹⁵ Pölönen 2013, s. 415

²¹⁶ HE 273/2019 vp, s. 52

²¹⁷ HE 273/2009 vp, s.52

Malminetsintäluvan, kullanhuuhtontaluvan sekä kaivosluvan osalta lupaharkinnan perusteista säädetään kaivoslain 45 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan lupa myönnetään, jos kaivoslaissa säädetty vaatimukset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Näyttötaakka luvan myöntämisen edellytyksien täyttymisestä on luvan hakijalla. Lupa voidaan myös kuitenkin myöntää, jos luvan esteet voidaan poistaa lupamääräyksin tai alueen kokoa pienentämällä.²¹⁸ Säännös osoittaa laajaa harkintavaltaa lupaharkinnassa muotoilullaan ”voidaan [...] myöntää”.

Kaivoslain 47 § säätelee kaivosluvan myöntämisedellytyksistä, joiden mukaan edellytykset koostuvat esiintymän hyödyntämiskelpoisuudesta, alueellisista rajoituksista sekä maankäytön suunnitteluun liittyvistä edellytyksistä. Kaivoslain 47.1 § säätelee, että esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Esiintymän kokoa ja pitoisuutta voidaan hallituksen esityksen perusteella pitää riittävänä, jos esiintymän hyödyntämisestä saatavat tulot kattavat käyttökustannukset ja takaavat vaadittavan tuoton esiintymän hyödyntämiseen sijoitetulle pääomalle.²¹⁹

Kaivos ja sen apualue eivät saa sijoittua alueelle, johon ei kaivoslain 46.1 §:n 1-5 kohtien mukaan voida myöntää kullanhuuhtonta- eikä malminetsintälupaa. Kaivosalueen ja mahdollisen kaivoksen apualueen²²⁰ suhde muuhun alueen käyttöön tulee olla selvitetty ja kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Vaihtoehtoisesti kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä maakunnan liiton, kunnan ja ELY-keskuksen kanssa.²²¹ Kaivoslain 19.3 § mukaan kaivosalueen ja apualueen sijainti on suunniteltava niin, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

Kaivoslain 46 § 1 momentin 1-4 kohtien aluerajoitukset eivät ole kuitenkaan 47 § 3 momentin perusteella luvanmyöntämisesteenä, jos kaivoslain 46 § 2 momentin edellytykset täyttyvät tai kaivosalue ei ole mahdollista muutoin toteuttaa kaivoslain 19§:n tavoin ja kyseinen

²¹⁸ Kaivoslaki 45 §

²¹⁹ HE 273/2009 vp s. 102

²²⁰ Apualueeksi voidaan määrätä kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on välttämätön kaivostoiminnan kannalta, esimerkiksi tietä, kuljetuslaitteita, viemäreitä tai vesi- ja voimajohtoja varten.

²²¹ Kaivoslaki 47.4 §

alue ei ole 7 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu alue. Kaivoslain 46.1 §:n 1-4 kohtien alueellisista rajoituksista voidaan siis poiketa (hautoja ja niiden suoja-alueita lukuun ottamatta) toimivaltaisen viranomaisen, laitoksen tai asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksen myötä. Alueellisista rajoituksista voidaan poiketa suostumuksesta riippumatta esimerkiksi kaivosalueen yhtenäisyyden ja toimintojen sijoittamista koskevien vaatimusten sitä edellyttäessä. Kyseisten viittaus- ja poikkeussäännösten ja kaivoslain 19§:n joustavan muotoilun vuoksi kaivosluvan alueelliset rajoitukset merkitsevät käytännössä sitä, että kaivosluvan myöntämisen ehdottomana esteenä ei ole esimerkiksi asuin- tai työrakennusten sijainti suunnitellulla kaivosalueella sekä sen välittömässä läheisyydessä.²²² Mikäli on kyse paikkakunnan elinkeino- ja asutusolojen merkittävästä heikennyksestä, ehdoton este luvan myöntämiselle syntyy kaivoslain 48 § 2 momentin kautta.

Kaivoslain 52.3 §:n pykälän mukaisesti kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset lupamääräykset: ”1) kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi; 2) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta; 3) esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevasta selvitysvelvollisuudesta; 4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella; 5) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella; 6) kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista; 7) lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamiseen asetettavasta määräajasta; 8) muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta; 9) muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista”.²²³

²²² Pölönen 2013, s.420

²²³ Kaivoslaki 52 § 3 momentti

Määräykset lupaan liittyen asetetaan tapauskohtaisen harkinnan pohjalta huomioiden kunkin tapauksen relevantit julkiset ja yksityiset intressit.²²⁴ Laissa ei tietoisesti ole pyritty määrittämään yksityiskohtaisesti eri intressien suhteita.²²⁵ Lupamääräyksien asettamisessa on tarkoituksena muiden kaivoslain säännöksiä velvollisuuksien ja toiminnan reunaehtojen täsmentäminen ja kaivoslain tavoitteiden konkretisoituminen.²²⁶ Tapauksien erityispiirteiden vuoksi luvissa annettavat määräykset luonnollisesti poikkeavat toisistaan. Lupaharkinnassa on mahdollista kokonaisarvioinnin perusteella ottaa huomioon alueelliset ja paikalliset olosuhteet sekä intressit ja lupamääräyksin varmistaa yksittäistapauksessa olosuhteisiin nähden saavutettavan oikeudenmukainen ratkaisu.²²⁷ Kaivoslaissa on yleisiä säännöksiä luvan saajan velvollisuuksista koskien yleistä ja yksityistä etua koskevien haittojen estämistä tai vähentämistä, esimerkiksi 6, 11 ja 18 §:ssä. Säännöksillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä malminetsintä- tai kaivosluvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä koskeviin lupaviranomaisen harkintaa koskeviin säännöksiin ja tätä pidetään tulkinnallisesti ongelmallisena.²²⁸

Kaivoslain 51 § ja 52 §:ssä soveltamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat yleisen ja yksityisen edun käsitteet. Kyseisien pykälien mukaan lupamääräyksiä tulee antaa kyseisien etujen turvaamiseksi. Hallituksen esityksessä yksityisestä edusta kerrotaan, että etu voisi olla esimerkiksi taloudellinen taikka alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyvyyteen tai yksilön terveyteen liittyvä intressi, joka voi olla rinnakkainen yleisen edun kanssa.²²⁹ Yleisen edun kerrotaan voivan koskea muun muassa, teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, työllisyyden ja elinkeinotoiminnan edistämistä, yleistä turvallisuutta, terveyshaittojen ehkäisemistä, luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja. Yleisiä etuja voidaan arvioiden paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sidottuja. Erilaiset yleiset edut usein kilpailevat keskenään.²³⁰

²²⁴ Pölönen 2013, s.429

²²⁵ HE 273/2009 vp, s. 48

²²⁶ Pölönen 2013, s.429

²²⁷ HE 273/2009 vp, s.109

²²⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, s. 41

²²⁹ HE 273/2009 vp, s.108

²³⁰ HE 273/2009 vp, s. 105

Hallituksen esityksen mukaan kuntien voidaan katsoa suurilta osin edustavan paikallista yleistä etua.²³¹ Kaivoslain 1 § 2 momentin mukaan kaivoslain tarkoituksena on turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet. Kunnalla on kaivoslain mukaan vaikutusvaltaa esimerkiksi seuraavissa asioissa: Kaivoslain 37§:n mukaan kunnalta pyydetään kaivoslain mukaisesta luvasta päätettäessä lausunto, 47.4 §:n mukaisesti kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan tai kaivostoiminnan vaikutukset huomioiden asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty ja 46.1 § 6 ja 7 kohdan mukaan alueiden käyttöön liittyvä pätevä syy tai oikeusvaikutteisen kaavan toteutumisen vaikeuttaminen ovat malminetsintäluvan myöntämisen este.

Malminetsintäluvan, kullanhuuhtontaluvan ja kaivosluvan pysyvyysvaikutus on suhteellistettu yleisten ja yksityisten etujen edellyttämällä tavalla.²³² Malminetsintä- sekä kullanhuuhtontalupa annetaan määräajaksi ja luvan voimassaolon jatkuminen edellyttää muun muassa, että siitä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Kaivosluvut annetaan yleensä toistaiseksi voimassaolevina.²³³ Lisäksi, jos toiminnasta aiheutuisi kaivoslaissa kielletty seuraus tai haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä mitä lupaharkinnassa on arvioitu, on lupaa muutettava.²³⁴

Kaivoslain 3 § säättää velvollisuudesta soveltaa kaivoslain mukaista lupa tai muuta asiaa ratkaistaessa ja kaivoslain mukaisesti toimittaessa myös muita tilanteeseen soveltuvia, ympäristön käyttöä ja suojelua sekä turvallisuutta koskevia lakeja. Hallituksen esityksen mukaan, lupaharkinnan suorittavalla viranomaisella on velvollisuus tunnistaa muusta lainsäädännöstä seuraavia rajoituksia ja esimerkiksi muista laeista johtuvien poikkeuslupien tarve lupaharkinnassa.²³⁵ Lupa-asiaa ratkaistaessa muiden lakien soveltaminen voi osaltaan ilmetä lupapäätöksessä määräyksinä, joiden peruste on toisessa laissa.²³⁶ Lupamääräyksiä ei kuitenkaan ole tarkoitettu asetettavan niin, että ne olisivat muihin lupamenettelyihin nähden päällekkäisiä, esimerkiksi yksinomaan ympäristön pilaantumisen torjumiseksi asetettavia määräyksiä

²³¹ HE 273/2009 vp, s. 70

²³² HE 273/2009 vp, s. 54

²³³ Kaivoslupa voidaan myös perustellusti antaa määräaikaisena, kaivoslaki 62 §

²³⁴ Kaivoslaki 69 §

²³⁵ HE 273/2009 vp, s. 108

²³⁶ HE 273/2009 vp, s. 108

ei kaivosluvassa tule antaa, sillä niiden asettaminen on ympäristölupaviranomaisen tehtävä.²³⁷ Esimerkiksi kaivoslakiin ja lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) on kirjattu ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) huomioonottovelvollisuus. Tämä tehostaa paikallisten esittämien näkökohtien suodattumista mukaan päätöksentekoon. Kyseessä on kuitenkin puhtaasti menettelyllinen vaatimus, joka ei määritä arvioinnin tulosten painoarvoa itse lupaharkinnan kannalta. YVA:n mukainen tieto voi siis muuttua kaivosluvassa toimintaa sitovasti rajoittaviksi määräyksiksi vain kaivoslain lupaharkinnan säännösten mahdollistamassa laajuudessa.²³⁸ Kaivoslain nojalla voidaan asettaa määräyksiä toiminnan erilaisten haittavaikutusten ehkäisemisestä ja jälkitoimenpiteistä haittojen aiheuttamistavasta riippumatta, mikä on ympäristöhallinnan ja paikallisiin toimijoihin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta huomattava asia. Kun taas esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristöluvassa määräyksien asettaminen rajoittuu pitkälle ainoastaan niihin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat toiminnan päästöistä.²³⁹

Nykyisessä kaivostoiminnassa muiden ympäristöllisten vaikutusten huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti on osittain rajallista. Esimerkiksi muiden tarvittavien lupien sisällöstä ja etenkin ympäristöluvan sallittavasta vaikutusten tasosta ja haittojen vähentämistoimista ei välttämättä ole vielä tietoa kaivosluvasta päätettäessä.²⁴⁰ Lisäksi esimerkiksi maisemakuvaan liittyville vaikutuksille tai toiselle elinkeinolle koituville haitoille jää kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa vain vähän sijaa, vaikka kaivosluvassa mukaisia lupamääräyksiä voidaan asettaa haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi.

Kaivoslaissa ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välillisiä ja välittömiä vaikutuksia, esimerkiksi ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen ja elinoloihin, alueen maaperään, vesiin ja ilmaan, luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan²⁴¹ ja kulttuuriperintöön.²⁴² Kaikilla näillä tekijöillä ei kuitenkaan ole konkreettista kiinnekohtaa

²³⁷ HE 273/2009 vp, s. 109.

²³⁸ Pölönen 2012, s. 96

²³⁹ Pölönen 2013, s.433

²⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, s. 40

²⁴¹ Maisemaan liittyvät vaikutukset kuuluvat kaivoslaissa huomioon otettaviin vaikutuksiin ja malminetsintävaiheen osalta on laissa kielletty merkittävän maisemahaitan aiheuttaminen.

²⁴² Kaivoslaki 1 luku 5 §:n 1 momentin 6.kohta

lupaharkintaan ja lupamääräyksiä koskeviin säännöksiin.²⁴³ Esimerkiksi maisemaan liittyvät vaikutukset kuuluvat kaivoslain huomioon otettaviin vaikutuksiin ja etsintävaiheessa laissa on nimenomaisesti kielletty merkittävä maisemahaitan aiheuttaminen ja jälkitoimenpiteenä tulee saattaa alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan. Kuitenkaan, kulttuurimaisemilla ja -ympäristöillä ei ole erillistä kaivoslain ulkopuolista suojaa, kuten esimerkiksi muinaisjäänneillä, jotka nauttivat lakisääteistä suojaa muinaismuistolain nojalla kaivoshankkeissakin.²⁴⁴

Kuten todettu yleisen ja yksityisen edun käsitteet ovat laajoja käsitteitä, jotka ovat läsnä useassa kohtaa kaivoslakia. Lupaharkintasäännöksiin joustavasta muotoilusta seuraa tulkinnallinen avoimuus. Sillä on toisaalta lainkäytön ennakoitavuutta heikentävä vaikutus, mutta toisaalta käsitteet mahdollistavat kaivoslain tavoitteiden mukaisesti monenlaisten intressien huomioon ottamisen ja yhteensovittamisen sekä jokaisen hankkeen ja sen vaikutuksen kohteena olevan alueen erityispiirteet huomioiden.²⁴⁵ Ratkaisutoiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi ja eri osapuolien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty ennakoimaan erilaisia tulkintatilanteita.²⁴⁶ Lupaharkinnassa kaivosviranomaisella ennakoituista haitallisista vaikutuksista ja niiden ennaltaehkäisykeinoista kerätyn tiedon pohjalta laaja toimivalta sekä velvollisuus asettaa lupamääräyksiä haittojen vähentämiseksi sekä erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kannalta. Lupamääräyksiin lisäksi tietenkin itse kaivoslaki sisältää toimintaa harjoittaville velvollisuuksia, jotta yleiset ja yksityiset edut tulee turvatuksi. Hallituksen esityksessä korostetaan luvan myöntämiseen sisältyvää ennakkovalvontaa. Lupapäätöksessä asetetaan tapauskohtaisesti toiminnan edellytykset ja rajat ja kyse ei ole yksinomaan tietyn oikeuden olemassa olon toteamisesta. Lupaharkinta on oikeusharkintaa, mutta osin säännökset ovat joustavia. Ehdottomista luvanmyöntämisedellytyksistä ja esteistä on sen sijaan säädetty tarkemmin.

4.1.4 Kaivosluvan myöntämisen esteet

Kaivoslaissa on säädetty kolmenlaisista kaivosluvan myöntämisen esteistä: 1) hakijan edellytyksistä, tarkoituksista ja laiminlyönneistä johtuvista esteistä, 2) huomattavien haitallisten

²⁴³ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, s. 40

²⁴⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, s. 40

²⁴⁵ Pölönen 2013, s. 429

²⁴⁶ HE 273/2009 vp, s.53

seurausten aiheuttamiskiellosta ja 3) saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisesti poronhoitoalueella sovellettavista esteistä.²⁴⁷

Nykyisen kaivoslupanmyöntämisen esteistä säädetään 48 §:ssä.²⁴⁸ Lupaviranomainen ei voi myöntää kaivoslupaa, jos on painavin perustein syytä epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä seikoista päätellen hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeistä tarkoitusta huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta tai kaivostoiminnan velvollisuuksia on olennaisesti lyöty aikaisemmin. Arvioitaessa aiempia laiminlyöntejä ja niiden olennaisuutta, otetaan huomioon laiminlyöntien suunnitelmallisuus, toistuvuus, kesto ja laiminlyönneistä aiheutunut vahinkojen määrä.²⁴⁹ Kyseisellä säännöksellä on yhteys kaivoslain 34 §:ään, jossa määritetään lupahakemuksen sisältöä ja jossa edellytetään luotettavan ja tarpeellisen selvityksen esittämistä hakijan ja toiminnan edellytyksistä kaivostoimintaan.²⁵⁰ Tällä pyritään estämään se, että hakemuksia tehtäisiin keinottelutarkoituksessa tai jos sen tarkoitus on säilyttää esiintymän hyödyntämisoikeus hakijan hallinnassa ja estää samalla muiden toimijoiden mahdollisuudet alueen esiintymän jatkokehittämiseen.²⁵¹

Kaivoslain 48 § 2 momentin mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, vaikka luvan myöntämisen edellytykset kaivoslain mukaisina täytyisivät, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Kaivoslupaa ei olisi mahdollista siis myöntää kyseisen pykälän mukaan, vaikka luvan myöntämisen edellytykset täytyisivät 45 ja 47 §:n nojalla eikä luvan myöntämiselle olisi estettä pykälän 1 momentin mukaisesti.²⁵² Kyseistä säädöstä voidaan kuvailla huomattavien haitallisten seurausten aiheuttamiskielloksi.²⁵³ Kyseinen kaivosluvan estesäännös on saanut vaikutteita vesilain ehdottomasta estesäännöksestä (VL 3:4.2). Kaivoslain säännöksellä on kuitenkin korkeampi soveltamiskynnys sanamuodon perusteella.

²⁴⁷ Pölönen 2013, s.424

²⁴⁸ Kullanhuhdonnan ja malminetsinnän luvan myöntämisen esteet on määritelty erikseen kaivoslain 46 §:ssä.

²⁴⁹ Kaivoslaki 621/2011 vp 48 §

²⁵⁰ Pölönen 2013, s. 425

²⁵¹ HE 273/2009 vp, s. 104

²⁵² HE 273/2009 vp, s. 105

²⁵³ Pölönen 2013, s. 425

Vesilain mukainen este syntyy asutusoloille tai elinkeino-oloille kohdistuvien suurten huontavien vaikutusten perusteella, kun taas kaivoslain estesäännöksen soveltaminen edellyttää merkittävien heikentävien vaikutuksien kohdistumisen sekä asutus- ja elinkeino-oloihin. Käytännössä kyseinen pykälä voisi tulla sovellettavaksi suurten kaivoshankkeiden yhteydessä ja yleensä momentissa tarkoitetut seuraukset pystytään estämään lupamääräyksin.²⁵⁴ Säännöksellä on kuitenkin tärkeä merkitys korkeasta soveltamiskynnyksestä huolimatta, sillä sen avulla saadaan tarvittaessa turvattua ympäristöllisiä ja sosiaalisia intressejä.

Lupaharkinta voimassa olevan kaivoslain mukaan perustuu ennakoitujen ja olemassa olevien kielteisten vaikutusten arviointiin. Viranomaisen ei voi ottaa lupaharkinnassa kantaa ennakoituihin myönteisiin vaikutuksiin luvan myöntämisen perusteeksi, toisin sanoen lupaa puoltavia tekijöitä ei voida lupaharkinnassa ottaa huomioon.

Kaivoslain ehdoton luvanmyöntämisestä oli alun perin rakennettu intressivertailun varaan, jonka mukaan kaivostoiminnasta yleisille tai yksityisille eduille saatavan hyödyn tuli olla huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille aiheutuviin menetyksiin. Intressivertailun ottamisesta mukaan luovuttiin lain valmistelun aikana. Valiokunta piti intressivertailun poisjättämistä perusteltuna, sillä kaivoslupahankkeissa vesilain intressivertailusäännös tulee joka tapauksessa monissa tilanteissa sovellettavaksi. Joten pohdittavana kysymyksenä oli, onko kaivoslupaharkintaan tarpeen sisällyttää ympäristöä turvaavia säännöksiä, koska ympäristölainsäädäntö on joka tapauksessa rinnakkain sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että intressivertailun perusteena on yleensä toisen yksityiseen etupiiriin ulottuvan toiminnanharjoittamisen sääntely. Lähtökohtana on, että hyödyttömän hankkeen (tässä tapauksessa hanke, jolla ei yleistä tarvetta) haitallisia vaikutuksia ei tule ulottaa toisen etupiiriin. Jos kaivoshanke edellyttää kuitenkin lunastuslupaa, yleinen tarve on kuitenkin osoitettavissa, joten tilanne on toinen. Ympäristölupajärjestelmä ei sisällä intressivertailua, joten toisen alueelle kohdistuvaa pilaantumista aiheuttava lupa voidaan myöntää, jos vaikutusperusteinen estekynnys ei ylity, eikä tässä harkinnassa arvioida toiminnan hyödyllisyyttä tai hyödyttömyyttä. Tähän viitaten valiokunta totesi, että molemmat sääntelyvaihtoehdot olisivat mahdollisia, eikä niissä olisi merkittävää eroa. Käytännössä luvan epääminen kokonaan on harvinaista ja toiminnan harjoittamisen edellytykset

²⁵⁴ HE 273/2009 vp, s.105

konkretisoidaan lupamääräysten kautta. Lupa voidaan myöntää, kun toiminta rajataan laadultaan ja laajuudeltaan lupamääräyksin. Luvan edellytykset, esteet ja lupamääräykset muodostavat käytännössä kokonaisuuden, jossa luvan edellytykset voidaan täyttää rajoittamalla hankkeesta aiheutuvia haittoja lupamääräyksin.²⁵⁵

Vesilaissa lupaharkinnan ydin on ehdottomasta esteestä riippumatta sovellettavassa intressivertailussa, joka kattaa kaikki yleiset ja yksityiset edut. Intressivertailua ei sovelleta nykyisessä kaivoslaissa, joten sen voidaan katsoa korostavan ehdottoman esteen merkitystä kaivoslaissa.²⁵⁶ Muiden elinkeinojen, kuten esimerkiksi matkailun ja kaivostoiminnan välistä vaikutusperusteista punnintaa ei kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella tapahdu. Valiokunnan mietinnössä²⁵⁷ intressivertailusta todettiin, että valiokunta korostaa erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamisen siinä, soveltuisiko intressivertailu kyseisten näkökulmien huomioon ottamisen punnintaan.²⁵⁸

4.2 Nykyisen kaivoslainsäädännön intressien tunnistamista

Vaikka varsinainen intressivertailumenettely ei ole sovellettavana nykyisessä kaivoslupaprosessissa, on kaivoslainsäädännössä kuitenkin kohtia, joissa eri intressien elementtejä voidaan tunnistaa voimassa olevasta kaivoslaista (621/2011).

Tämän hetkinen kaivoslaki säättää malminetsinnästä luvan nojalla 11 §:ssä seuraavaa: Malminetsintäluvan haltijan on rajoitettava malminetsintä ja muu malminetsintäalueen käyttö tutkimustyön kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Lisäksi toisessa momentissa säädetään, että malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa.

²⁵⁵ Ympäristövaliokunnan lausunto 7/2010 vp, s.3-4

²⁵⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, s.43

²⁵⁷ Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp

²⁵⁸ Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp s. 11

Kaivosluvan haltijalle määrätään kaivoslaissa oikeuksien lisäksi myös velvollisuuksia. Kaivoslain 18 § 1 momentin mukaan kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan, että kaivostoiminnasta ei aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle tai yksityiselle edulle eikä kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, louhinnassa ja hyödyntämisessä ei tapahdu kaivosmineraalien ilmeistä tuhlausta ja kaivoksen ja esiintymän mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta.

46 § 1 momentin 7 kohdan mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä.

48 § Kaivosluvan myöntämisen esteistä säädetään pykälän 2 momentissa: vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

Lain 49 § 1 momentti koskee käyttöoikeutta koskevaa harkintaa, jonka mukaan kaivosaluelunastuslupa voidaan myöntää, jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima ja kaivosalue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset. Valtioneuvosto voisi 20§:n 1 momentin nojalla myöntää kaivosaluelunastusluvan, joka oikeuttaa käyttämään kaivosalueena toiselle kuuluvaa aluetta. Edellytyksenä luvan myöntämiselle olisi, että kaivoshanke olisi yleisen tarpeen vaatima. Kaivosalueen käyttöoikeuden lunastus on käyttöoikeus, joka sulkee pois muut oikeudet. Tällöin yleisen tarpeen vaatimus on välttämätön perustuslain turvaaman omaisuuden suojan rajoittamisen kannalta.²⁵⁹

Kaivoslain 51 ja 52 pykälät määrittävät malminetsintäluvassa ja kaivosluvassa annettavat tarpeelliset määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Kaivoslain 51 ja 52 §:n soveltamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat yleisen ja yksityisen edun käsitteet, sillä lupamääräyksiä tulee antaa kyseisten etujen turvaamiseksi. Hallituksen esityksen perustella

²⁵⁹ HE 273/2009 vp, s. 105

näitä yleisiä etuja ovat erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet. Yleinen etu voi koskea muun muassa teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, terveyshaittojen ehkäisyä, yleistä turvallisuutta sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja. Yleisiä etuja voidaan arvioida paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnallisen kehitykseen sidottuja.

Nykyisessä kaivoslaissa on siis tunnistettavissa intressejä esimerkiksi yleisestä tarpeesta, yleisestä turvallisuudesta, ihmisten terveydestä, ympäristövaikutuksista ja muista elinkeinotoiminnoista. Kuitenkaan, varsinaista vaikutusperusteista punnintaa, joka olisi verrattavissa intressivertailuun, ei nykyisessä kaivoslupamenettelyssä tapahdu.

4.3 Hallituksen esitysluonnos kaivoslain uudistamiseksi

Hallituksen esitysluonnoksessa kaivoslain tavoitesäännökseen on kirjattu ensimmäiseen pykälään lain tarkoituksesta, että uuden kaivoslain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ja siinä on otettava erityisesti huomioon uutena lisätynä kohtana luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö.²⁶⁰ Kyseisen muutoksen tekemistä on perusteltu laissa ehdotettujen muutoksien nojalla, sillä muutoksien ehdotukset lisäävät osaltaan luonnon monimuotoisuuden ja luonnon varojen kestäväää käyttöä uudistetussa kaivoslaissa.²⁶¹

Malminetsinnästä luvan nojalla 11 §:ään on suunniteltu uusi kohta, jossa säädetään, että malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa uuden 6-kohdan mukaisesti aiheutua muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Kaivoslain mukaiset ympäristövaikutukset on määritelty 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa, jonka perusteella ympäristövaikutuksella tarkoitetaan luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välillisiä ja välittömiä vaikutuksia elinoloihin, viihtyvyyteen, ihmisten terveyteen, vesiin, maaperään, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, luonnon monimuotoisuus-

²⁶⁰ Hallituksen esitysluonnos kaivoslain muuttamisesta, s. 1

²⁶¹ Hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 1

teen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Luonnonsuojelulakiin tehtävää erillistä viittausta pykälään ei ehdoteta tehtäväksi, sillä lain 3 §:ssä todetaan, että kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslakia sovellettaessa on huomioitava muun muassa ympäristönsuojelulaki.²⁶²

Kaivoslain 18 § luonnosehdotukseen, jossa käsitellään kaivosluvan haltijan velvollisuuksia, on lisätty uusia alakohtia. 4-kohdan mukaan, kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivosalueen tulevaa käyttöä tai esiintymän tulevaa hyödyntämistä ei vaaranneta tai vaikeuteta. 5-kohta määrittää, että kaivostoiminnan suunnittelun tulee ottaa huomioon niin pitkälle kuin mahdollista kaivoksen vaiheittaisen sulkemisen mahdollisuus. Lisäksi 6-kohdassa säädetään, että vahingollisia ympäristövaikutuksia tulee välttää niin pitkälle kuin mahdollista. 7-kohdan mukaan kaivoksen sulkemiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan siten, ettei suljetusta kaivoksesta aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia.²⁶³ Kyseiset muutokset on perusteltu sillä, että kaivosluvan haltijan tulisi nykyistä selvemmin ottaa huomioon kaivosalueen tuleva käyttö. Esimerkiksi pysyviä rakenteita, kuten rikastushiekka-altaita tai sivukiven läjitystä ei tulisi sijoittaa mineralisaation päälle. Kaivoslupaa haettaessa ja kaivostoiminnan aikana kaivosalueen tulevan käytön huomioiminen on perusteltavissa muun muassa kiertotalouden ja alueiden kestävästä käytön näkökulmasta.²⁶⁴ Muutoksilla, jotka pykälään on tehty, on tarkoitus parantaa kaivosten ympäristönsuojelua.

Hallituksen esityksessä yhtenä konkreettisena toimenpiteenä kaivoslain uudistuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle, joista yksi oli paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen ja huomioon ottaminen, toteutuu pykälien 14, 18, 28, 39 luonnoksissa. 14 §:n luonnosesityksen mukaan malminetsintäluvan haltija olisi velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa annettaisiin selvitys suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista, suoritettujen tutkimustöiden ympäristö ja muista vaikutuksista, tulevista tutkimustöistä sekä tulevien tutkimustöiden arvioiduista ympäristö- ja muista vaikutuksista.²⁶⁵

²⁶² Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s.3

²⁶³ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 5

²⁶⁴ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s.5

²⁶⁵ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s.4

18 §:ssä, johon on lisätty edellä kerrotut ehdotukset kaivosluvan haltijan velvollisuuksista, tulisi myös lisättäväksi kyseinen avoimen tilaisuuden järjestäminen. Kaivosluvan haltija olisi velvollinen vuosittain järjestämään avoimen tilaisuuden, jossa olisi annettava selvitys esiintymän hyödyntämisen aikataulusta, laajuudesta ja tuloksista sekä ilmoittamaan jos tiedot mineraalivarannoista muuttuvat olennaisesti. Lisäksi olisi annettava selvitys kaivostoiminnan vaikutuksista.

28 §:ssä, jossa säädetään selvityksestä kullanhuuhdonnasta, kaivosviranomaisen on puolestaan järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys kullanhuuhdontalupiin perustuvasta kullanhuuhdonnasta, kullanhuuhdonnan arvioiduista vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille, saamelaiten ja kolttien oikeuksille.²⁶⁶ 39 § säättää muistutuksista ja mielipiteistä, joita on mahdollisuus antaa ennen kaivoslupa-asian ratkaisemista. Lakiehdotukseen on kirjattu, että kaivosviranomaisen olisi järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus muistutuksien ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on kaivoslupaa, sen muuttamista tai kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus, ellei tilaisuuden järjestämistä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Tilaisuudessa on annettava selvitys lupahakemuksen sisällöstä. Tarkempia säännöksiä pykälissä kerrotuista tilaisuuksista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.²⁶⁷ Kyseisiä lisäyksiä lainsäädäntöön avoimien tilaisuuksien järjestämisestä on ehdotettu, sillä hallituksen ohjelman tavoitteet edellyttävät muutoksia kaivostoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, jotka parantavat paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kaivosalueen ja kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta.²⁶⁸ Kyseiset tilaisuudet antaisivat alueen asukkaille ja muille kaivostoiminnan piirissä oleville tahoille mahdollisuuden ilmaista näkökulmia kaivoksen toimintaan liittyen. Lisäksi kiinteistöjen omistajilta ja muilta asianosaisilta mahdollisesti saatava palaute voisi antaa kaivosluvan haltijalle mahdollisuuden arvioida toimenpiteitä, joilla voitaisiin kaivostoiminnasta aiheutuvia vaikutuksia mahdollisesti pienentää tai poistaa.²⁶⁹ Modernissa ympäristöoikeudessa on tavoitteena siirtää osallistumisen painopistettä suunnitteluvaiheeseen, jolloin tätä kautta voitaisiin mahdollisesti vähentää jälkikäteisten vaikuttamiskeinojen tarpeellisuutta. Jotta tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet kuitenkin

²⁶⁶ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 6

²⁶⁷ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 9

²⁶⁸ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 6

²⁶⁹ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 6

turvataan ympäristöä koskevan päätöksentekoprosessin, päätöksien täytäntöönpanon, jälkikäiteisen valvonnan ja tarkkailun osalta tulee niiden olla riittävän avointa ja kontrolloitavaa. Tämä edellyttää, että päätökset ovat julkisia sekä myös valvonta- ja tarkkailutietojen julkisuutta. Vaikka osallistumisen painopistettä nykyään yritetäänkin siirtää jo hankkeiden suunnitteluvaiheeseen, se ei kuitenkaan ole vähentänyt muutoksenhaku- ja oikaisukeinojen periaatteellista merkitystä. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että lainsäädännöllä tarjotaan riittävät mahdollisuudet muutoksenhakuun.²⁷⁰

46 §:n 1 momentin 7 kohtaan on esitetty muutosta siten, että malminetsintälupaa tai kullanhuuhtonalupaa ei tulisi myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu tätä edellyttäisi. Lisäksi pykälä on saanut uuden 8-kohdan, jossa säädetään, että lupaa ei tule myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaisi olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.²⁷¹ 7-kohdan painavana syynä voitaisiin pitää lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu tietty käyttötarkoitus, jota malminetsintätoiminta tai kullanhuuhtonta vaikeuttaisi. Kunta saattaisi myös vastustaa toimintaa esimerkiksi jo käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötarpeella tai erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Tulkinnassa olisi otettava huomioon myös malminetsintäluvan voimassaoloaika sekä se, että luvan sallimia toimenpiteitä olisi mahdollista tarvittaessa rajoittaa ja saada haitta tällä tavoin poistettua. Yleisenä etuna voitaisiin pitää esimerkiksi alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita tai yhteiskunnan raaka-ainehuoltoa.²⁷²

46 §:n 1 momentin ehdotettu 8-kohta, jonka mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhtonalupaa ei tulisi myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaisi olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Lupaharkinnan perusteisiin ei kuitenkaan ehdoteta muutosta, jolloin lupa voitaisiin esteestä huolimatta myöntää kaivoslain 45 § 1 momentin nojalla, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin tai pienentämällä alueen kokoa. Lähtökohteisesti katsotaan, että malminetsintä ei aiheuta merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Kyseinen kielto olisi kuitenkin tarpeen sisällyttää lupaharkintaan, mikäli lupamenettelyn aikana nousisi esiin seikkoja, joiden mukaan haettavaan lupaan perustuva toiminta

²⁷⁰ Kumpula 2013, s.1419

²⁷¹ Hallituksen luonnosesitys, s. 11

²⁷² Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 11

voisi aiheuttaa merkittävää haittaa muille elinkeinoille.²⁷³ Lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen lupaan perustuvan toimintaan liittyvän haitan osoittaminen. Malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä tai mahdollista tulevaa kaivostoimintaa ei esimerkiksi voisi pitää todellisena haittana. Lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, joka malminetsinnän voidaan katsoa aiheuttavan.²⁷⁴

47 §:n 5 momentin ehdotukseen, joka koskee kaivoslupan myöntämisen edellytyksiä, on ehdotettu, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön olisi selvitetty. Ja jos kaivosalue sijaitsi useamman kunnan alueella, tulisi kunnan kuulla kaavoittamisen yhteydessä muita kaivosalueen kuntia ja maakunnan liittoa.²⁷⁵ Kyseinen ehdotus toimeenpanisi hallitusohjelman kirjauksen, jonka mukaan kunnille säädettäisiin oikeus päättää kaavoituksen avulla, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Uudistuksen katsottaisiin parantavan myös kuntalaisten ja muiden osallistajien vaikutusmahdollisuuksia, sillä kaavoitusprosessi kuulemisineen ja valitusmahdollisuuksineen luo mahdollisuuden vuorovaikutukseen ja osallistumiseen.²⁷⁶ Kun kuntakaavoituksen asemaa mahdollisesti vahvistettaisiin, voitaisiin tällä nähdä olevan intressivertailun kaltaista vaikutusta, kun kaavoituksessa kilpailevat eri maankäyttömuodot olisi mahdollista ratkaista paikallisesti.²⁷⁷ Kuntakaavoituksen aseman vahvistamisella voidaan nähdä olevan intressivertailun kaltaista vaikutusta, kun kaavoituksessa kilpailevat maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti.

Kaivoslupan myöntämisen esteistä säädetään lain 48 §:ssä. Pykäläehdotukseen on kirjattu, että kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä ei hakijalla ole käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellista asiantuntemusta tai muutoin riittäviä edellytyksiä.²⁷⁸ Lupaharkinnassa kaivosviranomaisen tulisi arvioida hakijan taloudelliset ja tekniset edellytykset

²⁷³ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 11

²⁷⁴ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 11

²⁷⁵ Hallituksen luonnosesitys, s. 12

²⁷⁶ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 12

²⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s.4

²⁷⁸ Hallituksen luonnosesitys, s. 13

toiminnan harjoittamiseen. Taloudellisten edellytyksien tarkistaminen voisi tapahtua esimerkiksi julkisista rekistereistä ja arvioida liiketoimintasuunnitelman/rahoitussuunnitelman uskottavuutta. Hakijan pitäisi pystyä myös osoittamaan se, että käytössä on tarvittava asiantuntemus esimerkiksi geologiasta, teknisistä toteutuksista, kemianprosesseista ja ympäristöturvallisuudesta. Jos lupaharkinnan aikana kävisi ilmi, että edellytyksiä ei ole, kaivoslupaa ei tulisi myöntää.²⁷⁹ Ehdotettu muutos toimisi yhdessä ehdotetun 47 §:n uuden momentin kanssa, jonka mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijalla tulisi olla käytettävissään haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät edellytykset.²⁸⁰

Kaivosluvan myöntämisen esteistä merkittävä muutos on suunnitteilla 48 § 2 momenttiin, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää säännöksessä määriteltyjen kielteisten vaikutusten perusteella. Voimassa oleva säännös velvoittaa, että paikkakunnan asutus- ja elinkeinolojen tulisi molempien heikentyä samanaikaisesti, jotta kyseessä olisi kaivosluvan myöntämisen este. Luonnosesitykseen ehdotetaan sanamuotoa muutettavan niin, että paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen tulisi heikentyä ja tällöin luvan epääminen ei edellyttäisi kahden kielteisen vaikutuksen samanaikaista olemassaoloa vaan jo toinen esteisi kaivosluvan myöntämisen. Lupaharkinnan perusteet eivät kuitenkaan tällä muutoksella muuttuisi, vaan kaivoslupa olisi edelleen myönnettävissä, jos kielteiset vaikutukset voitaisiin lupamääräyksin poistaa.²⁸¹

51 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 2 momenttiin uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa olisi annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta. Kyseisessä pykälässä 2 momentin 5 ja 9 kohdan mukaan malminetsintäluvassa olisi annettava ylsiten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset jälkitoimenpiteistä ja vakuudesta ja näitä mää-

²⁷⁹ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 13

²⁸⁰ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 13

²⁸¹ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 13-14

räyksiä tulisi selkeyttää, jotta esimerkiksi viranomaisten olisi mahdollista arvioida jälkitoimenpiteitä ja vakuuksia koskevien lupamääräysten riittävyyttä suhteessa luvan mukaiseen toimintaan.²⁸²

Kaivoslainsäädännön toimivuutta arvioitaessa havaittiin, että kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen välistä vaikutusperusteista punnintaa ei tapahdu kaivoslupamenettelyssä ehdotoman esteen ulkopuolella ja esimerkiksi muille elinkeinoille aiheutuva haitta saa kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa käytännössä vähän sijaa, vaikka kaivoslain mukainen sääntely esimerkiksi lupamääräysten osalta mahdollistaa haittavaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisuuden asettaa toiminnanharjoittajaa velvoittavia lupamääräyksiä. Lisäksi havaittiin, että kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa olisi mahdollista tarkastella erilaisia maisemallisia ja suojavyöhykkeitä koskevia kysymyksiä nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin kaivosluvassa voitaisiin antaa määräyksiä, joiden avulla olisi mahdollista vähentää toiminnasta aiheutuvia maisemallisia haittoja, poistaa tai lieventää erilaisia immissio- ja naapuruushaittoja.²⁸³ Tämän perusteella 52 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättävän uudet kohdat, joiden mukaan kaivosluvassa olisi annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana ja toimenpiteistä, joilla estettäisiin huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutuminen ja paikkakunnan asutus- tai elinkeino-olojen merkittävä heikentyminen.

Luonnosesityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 61 a §, jossa säädettäisiin tarkemmin maanomistajasuostumusta koskevasta luvan voimassaolon jatkamista koskevasta edellytyksestä. Uudistuksella tavoitellaan tasapainoista ratkaisua maanomistajan aseman parantamisen ja kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen kesken. Kyseisen pykälän 3 momentti sisältää ehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvosto voisi hakemuksesta antaa puollon malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle, mikäli riittävänä pidettävää maanomistajasuostumusta luvan voimassaolon jatkamiseksi ei saada ja mikäli toiminnanharjoittaja osoit-

²⁸² Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 14

²⁸³ Hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 15

taisi hankkeen olevan tärkeän yleisen edun vaatima. Tärkeän yleisen edun vaatimusta voitaisiin arvioida hankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeita perustellen.²⁸⁴

Huomattava seikka on, että kaivoslain luonnoksessa yleistä tarvetta ei rinnasteta enää niin suoraan yleiseen etuun kuin nykyisessä voimassaolevassa kaivoslain hallituksen esityksessä. Myöskään 49 §:ään, joka sisältää yleisen tarpeen määritelmän, ei ole tehty muutoksia.

²⁸⁴ Hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 19

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tulkinta

Talousvaliokunta piti perusteltuna, että intressivertailun käyttöönotto selvitetään kaivoslain uudistamisen yhteydessä. Korostettuna näkökulmana oli erityisesti ympäristövaikutusten ja muiden elinkeinojen näkökulmien huomioon ottamisen mahdollisuus intressivertailun avulla.²⁸⁵ Kuitenkaan uuden kaivoslain luonnosesitykseen ei ole sisällytetty varsinaista varausta intressivertailulle, joka olisi verrattavissa vesilain 3 luvun 4.1 §:n mukaiseen intressivertailuun. Muista lainvalmisteluaineistoista ei selviä, millä laajuudella intressivertailua olisi suunniteltu osaksi kaivoslupaharkintaa. Tämä johtuu varmasti osaksi myös siitä, että intressivertailua koskeva selvitys²⁸⁶ ei ole vielä valmistunut, mutta luonnosesityksestä ei kuitenkaan ole löydettävissä seikkoja, joiden perusteella intressivertailun käyttöönottoon kaivoslupaharkinnassa olisi varauduttu lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Nykyisen kaivoslainsäädännön nojalla ei ole vielä perustettu yhtäkään kaivosta, joten tämä on ollut osaltaan käytännön arviointia vaikeuttava seikka.²⁸⁷

Tutkielman tavoitteena on tuoda esiin kokonaiskuva intressivertailuun sisällytetystä yleisestä edusta, hahmottaa kaivoslain mukaista yleistä etua voimassaolevan sekä uudistuksessa olevan lain ja vesilain yleisen edun perusteella. Yleisen edun määritelmän avulla saadaan selville, mitä intressivertailuprosessissa otetaan punnittavina intresseinä huomioon ja miten kyseinen periaate on rakentunut. Yleisen edun määritelmän kautta intressivertailun periaatteelle määrittyy keskeinen sisältö.

Vaikka oikeuskirjallisuudessa intressivertailu on mainittu periaatteena²⁸⁸, on ilmeistä, että vesilain mukainen intressivertailu on sääntö, sillä lupaviranomaisen on myönnettävä lupa hankkeelle, jos hyödyt ovat huomattavasti haittoja suuremmat.²⁸⁹ Lain soveltajalla ei ole mahdollisuutta jättää intressivertailua suorittamatta.

²⁸⁵ TaVM 7/2020 vp, s. 11

²⁸⁶ Hallituksen esitysluonnoksen alkuosa, s. 5

²⁸⁷ Eduskunta, kaivoslain uudistaminen [www-artikkeli](#)

²⁸⁸ Kuusiniemi 2013, s. 92, Kotkasaari 1998, s. 19 Lisäksi vanhan vesilain (264/1961) komiteamietintö KM 1958:97, s. 20

²⁸⁹ Vesilaki 3 luku 4 § 1 momentin 2 kohta

Lainsäätäjä on jättänyt intressivertailussa sovellettavien intressien määritelmän ja painoarvottamisen lähes avoimeksi.²⁹⁰ Lainsäädännössä on käytännössä aukko sen suhteen, mitä intressivertailussa on otettava huomioon. Intressivertailussa mukaan laskettavien aineellisten intressien arvo on suhteellisen helppo määrittää rahassa.²⁹¹ Yleiseen etuun kuuluvien aineettomien intressien arviointi ei kuitenkaan ole rahalla mitattavissa, vaan arviointi on suoritettava yleiseltä kannalta katsottuna.²⁹² Tästä syntyykin intressivertailun osalta lupaharkintaan oikeudellinen ongelma²⁹³: miten aineellisia ja aineettomia intressejä tulisi verrata keskenään ja mikä painoarvo näille olisi määriteltävä? Vesilaissa intressit ovat määritetty avoimeksi, joten se jättää paljon tulkinnan varaa lupaharkinnassa luvan käsittelijälle.²⁹⁴ Intressejä ja niiden vertailua on vesilain intressivertailuun liittyvässä oikeuskirjallisuudessa käsitelty paljon.²⁹⁵ Koska määritelmä on kuitenkin tarkoituksenmukaisesti jätetty avoimeksi, mahdollistaa se monipuolisen intressien huomioon ottamisen lupaharkinnassa. Tämä lisää myös intressivertailun suorittamisen vaikeutta: intresseistä ei välttämättä päästä yksimielisyyteen ja vaikka yksimielisyys saavutettaisiin, on tilanne kuitenkin käytännössä aina avoin uudelleentulkinnolle.

Verrattaessa vesilain mukaista intressivertailua ja siinä huomioon otettavia intressejä kaivoslakiin ja sen uudistusluonnokseen huomataan, että luonnosehdotuksessa on käsillä monia sellaisia intressejä, joita ei vesilain mukaisessa intressivertailussa oikeuskirjallisuuden perusteella katsottaisi mukaan laskettavaksi intressiksi, esimerkiksi työllisyys, toiminnan kannattavuus ja liiketaloudelliset seikat²⁹⁶. Esimerkiksi kaivoslaissa ja uudistuksen esitysluonnoksessa työllisyys on mainittu yhtenä tärkeänä yleisen edun arviointikriteerinä.²⁹⁷ Tärkeinä intresseinä kaivoslaissa tunnustetaan myös ihmisten terveys, yleinen turvallisuus, ympäristövaikutukset, yleinen ja yksityinen etu, alkuperäiskansat sekä yleinen tarve (huomioiden

²⁹⁰ Soininen 2016, s.72, Soininen 2017, s. 72, Kuusiniemi 2013, s.229, HE 277/2009 vp, s. 64-65

²⁹¹ Soininen, 2012, s. 106, KHO 2017:87

²⁹² Vihervuori 2013, s. 1000-1001

²⁹³ Westerlund 1984, s.1313-1314

²⁹⁴ Soininen 2016, s.70 ja HE 277/2009 vp, s. 64-65

²⁹⁵ Mm. Imppola 1986, s.74, Soininen 2017, s.72, Hollo 2006 s. 488, Hollo 2020, s. 173, Soininen 2016, s. 103, Vihervuori 1981, s.28-48

²⁹⁶ Hollo, 2006 s. 488

²⁹⁷ HE 273/2009 vp, s. 105, hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 19

erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudelliset sekä työllisyysvaikutukset ja yhteiskunnan raaka-ainehuolto).²⁹⁸ Kuten lainsäädännöstä huomataan, kaivostoimintaan liittyy paljon enemmän aineettomia intressejä, joka vaikeuttaa osaltaan intressivertailun suorittamista. Kaivoslain luonnosesityksessä intressejä on lueteltu melko tyhjentävästi ja kattavasti, laajemmin kuin verrattuna vesilainsäädäntöön ja sen lainvalmisteluaineistoon. Laaja intressien huomioiminen antaa hyvän lähtökohdan mahdolliselle intressivertailun soveltamiselle, sillä niistä pystytään hakemaan pohjaa huomioitaville intresseille. Toisaalta lupaharkintäsäännöksiens joustavasta muotoilusta seuraa tulkinnallinen avoimuus ja se saattaa vaikeuttaa intressivertailun suorittamista. Sillä on myös lainkäytön ennakoitavuutta heikentävä vaikutus, mutta toisaalta käsitteet mahdollistavat kaivoslain tavoitteiden mukaisesti monenlaisten intressien huomioon ottamisen ja yhteensovittamisen sekä jokaisen hankkeen ja sen vaikutuksen kohteena olevan alueen erityispiirteet huomioiden.²⁹⁹

Tämän hetkisen lainsäädännön perusteella kaivoslupaharkinnalle ja kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen.³⁰⁰ Kaivoslain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa ja lupa on hakijalle myönnettävä, mikäli hakija osoittaa luvan myöntämisen edellytysten täyttyvän ja luvan myöntämiselle ei ole laissa säädettyä estettä. Lupaharkinta kuitenkin mahdollistaa luvan myöntämisen yksittäistapauksessa säädetystä esteestä huolimatta, jos tämä este voidaan poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä kaivosalueen kokoa³⁰¹. Lupamääräyksin pystytään jo nykyisellään rajoittamaan haitallista toimintaa ja suojaamaan näin eri intressejä.³⁰² Lupamääräyksillä suojeltavista intresseistä on helppo myös hakea pohjustusta mahdollisessa lupaharkinnan intressivertailussa huomioon otettaviin intresseihin.

Vahvan paikkasidonnaisuutensa vuoksi, kaivosteollisuudella on voimakkaammat paikalliset seurausvaikutukset kuin monella muulla alalla. Vaikutukset ulottuvat helposti talouteen, ympäristövaikutuksiin, politiikkaan, paikallisiin elinkeinoihin ja asutuksiin. Hallituksen ohjel-

²⁹⁸ Kaivoslaki (621/2011) 11§, 18§ 1 momentti, 48§ 2 momentti, 51 § ja 52§

²⁹⁹ Pölönen 2013, s. 429 ja 433

³⁰⁰ Pölönen 2013, s. 415 ja HE 273/2009 vp, s.53

³⁰¹ Kaivoslaki 45 §

³⁰² HE 273/2009 vp s. 109

man mukaan tavoitteena kaivoslainsäädännön uudistamisessa oli parantaa paikallista hyväksyttävyyttä sekä vaikuttamismahdollisuuksia ja näiden huomioon ottamista.³⁰³ Kaivosteollisuus on aiemmin melko vähän pyrkinyt osallistamaan paikallista väestöä kaivostoiminnan arvioimiseen ja kehittämiseen. Kaivostoiminnasta on painotettu sen taloudellisia hyötyjä ja paikallisyhteisön mahdolliset kriittiset näkökulmat ovat jääneet huomiotta.³⁰⁴ Nykyinen kehityssuunta kuitenkin vaikuttaisi lisäävän paikallista vuoropuhelua ja kommunikaatiota. Lakiluonnoksesta selviää, että yhtenä isona muutoksena on juuri avoimien tilaisuuksien järjestäminen yleisöille liittyen tutkimustöihin ja kaivostoimintaan.³⁰⁵ Tämä kehityssuunta lainsäädännössä tuo konkreettisesti yhteen muut alueen elinkeinot ja väestön vaikuttamisen mahdollisuuden, sekä sen, että alueen muut toimijat saavat aidosti ilmi asiansa vielä lupaharkinnan jälkeenkin. Muiden elinkeinojen huomioon ottamista on lisätty myös lupamääräyksin, asutus- ja elinkeino-olojen tarkasteleminen luvan epäämisen yhteydessä on jaettu itsenäisiksi, eikä vaadi enää molempien tekijöiden toteutumista ja lisäksi kunnan on mahdollista kaavoituksen avulla säädellä kaivostoimintaa.³⁰⁶ Tämä osaltaan mahdollistaa konkreettisesti paikallisten intressien huomioimista. Erityisen merkittävänä seikkana on paikallisten elinkeino- tai asutusolojen huomioon ottaminen itsenäisesti luvan epäämisen yhteydessä.

Kaivoshankkeet ovat suuruudeltaan kompleksisia kokonaisuuksia ja verrattaessa vesilain alaisiin hankkeisiin, arvioitavia hyötyjä ja haittoja intressivertailussa tulee määrällisesti paljon enemmän. Intressivertailulla kaivoslupaharkinnassa mahdollistetaan ääritapauksessa se, että mitä enemmän hanke tuottaa hyötyä, sitä enemmän hankkeelle myös sallitaan vertailussa laskettavia haittoja. Ehdottomalla luvanmyöntämisesteellä pystytään kuitenkin säätelämään huomattavien haittojen aiheutuminen epäämällä kaivosluvan myöntäminen tai vastaavasti tekemällä haittaa rajaavia lupamääräyksiä.³⁰⁷

Intressivertailun sisällyttäminen kaivoslakiin sisältää kuitenkin vielä useita avoimia kysymyksiä: mitä intressejä verrattaisiin toisiinsa nähden ja miten? Kaivostoiminnalle asetetaan vaatimuksia myös muiden lakien nojalla, joten voidaanko toisen lain soveltamisalaan kuu-

³⁰³ Hallitusohjelma - Osallistava ja osaava Suomi 2019, s. 45-46

³⁰⁴ Sairinen 2011, s. 143

³⁰⁵ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 6

³⁰⁶ Hallituksen luonnosesityksen pykäläkohtaiset perustelut, s. 13-14

³⁰⁷ Kaivoslaki (621/2011) 48 § 2 momentti

luvia seikkoja punnita kaivoslain mukaisessa intressivertailussa? Vesilain mukainen intressivertailu on ajan kuluessa kehittynyt vesialueisiin liittyville hankkeille, pienistä silloista aina vesivoiman tuottamiseen. Suoraan vesilain mukainen intressivertailu ei sovi osaksi kaivoslupan lupaprosessia. Se todennäköisesti toisi lupaprosessiin enemmän avoimia kysymyksiä velvoittaessaan lupaviranomaisia kuin niitä vastauksia, joita sen soveltamiselta tahdotaan.

5.2 De lege ferenda

Oikeusanalogiassa normi nähdään ilmauksena sanamuotoaan laajemmasta oikeusperiaatteesta, jolloin tapaukseen normin soveltamisen sijasta sovelletaan sen ilmentämää tai taustalla vaikuttavaa oikeusperiaatetta ja lainsäädännöllisen aukon täyttäminen on olennaisten samankaltaisuuksien etsimistä.³⁰⁸ Tämä huomioon otettuna vesilain intressivertailun periaatteella ja sille löytyvillä määritelmillä on huomattava merkitys, jos kaivoslupaharkinnassa päätetään alkaa soveltamaan intressivertailua osana lupaharkintaa.

Kaivostoiminta on pitkäaikaista ja aktiivista toimintaa ja vaikuttaa alueiden käyttöön yleensä vuosikymmeniksi eteenpäin. Lisäksi toiminnan vaikutukset elinoloihin, maaperään, luontoon, yhdyskuntarakenteeseen, maisemaan ja muuhun ympäristöön saattavat olla merkittäviä.³⁰⁹ Kaivoslupan myöntämisen tulee olla kokonaisvaltaista, kaikki seikat huomioon otettavaa. Kuten todettu, kaivostoimintaan liittyy paljon aineettomia intressejä, joille on hankala määrittää painoarvoa. Lisäksi intressit sisältävät eräänlaisen konfliktinäkökulman, sillä yhden intressin sisällä eri tahot saattavat kokea hyödyn ja haitan eri tavalla.³¹⁰ Intressivertailun sisällyttämistä kaivoslakiin perustellaankin erityisesti ympäristönäkökohtien sekä muiden elinkeinoharjoittajien huomioon ottamisella.³¹¹

Keskeinen ja konkreettinen tutkimuksen löydös intressivertailuun liittyvästä aineistosta on intressivertailun käsitteellinen jako.³¹² Intressivertailun mahdollisten eri tasojen vertailun

³⁰⁸ Hirvonen 2011, s. 39

³⁰⁹ HE 273/2009 vp, s. 53

³¹⁰ Soinen 2011, s.47

³¹¹ TaVM 7/2020 vp, s. 11

³¹² Westerlund 1984, s. 1315 ja Soinen 2012, s. 104-109

perusteella kontekstuaalinen intressivertailu voisi olla tämän hetkisen lakiluonnoksen perusteella kaivoslupaharkintaan parhaiten soveltuva. Kontekstuaalisessa intressivertailussa muodollisesti velvoittavaa säännöstä ei laissa olisi, oikeusnormit olisivat avoimia ja mahdollistaisivat intressivertailua lupaharkinnassa. Tällaisessa tilanteessa intressivertailua voitaisiin käyttää lupaharkinnan helpottamiseksi määrittämään hankkeen hyötyjä ja haittoja sekä oikeudellisen argumentaation vahvistamiseen.³¹³ Tällöin intressivertailu näyttäytyisi enemmän ohjaavana oikeusperiaatteena, joka olisi korkeammalla abstraktiotasolla muodollisesti velvoittavaan sääntöön nähden.³¹⁴

Kaivoslainsäädännöstä on huomattavissa, että aineettomia arvoja on tunnistettavissa määrällisesti enemmän verrattuna vesilainsäädäntöön. Kontekstuaalisen intressivertailun avulla lain periaatteet ja tavoitteet tulisivat käytännössä huomioiduksi lupaharkinnassa. Kaivoslaissa on suuri määrä sellaisia intressejä, joiden painottamisesta vesilainsäädännön oikeuskirjallisuudessa on eriäviä näkemyksiä. Tällainen periaatteellinen intressivertailu mahdollistaisi sen, että siihen olisi helpompi sisällyttää myös niitä intressejä, joita ei esimerkiksi oikeuskirjallisuuden mukaan pidettäisi mukaan otettavina intresseinä, mutta joilla voisi periaatteellisessa punninnassa olla arvoa. Kontekstuaalisen intressivertailun sisällyttämistä osaksi uutta kaivoslakia ja kaivoslupaharkintaa puoltaa se, että lakiluonnokseen on lisätty intressien määrää aiempaan kaivoslainsäädäntöön nähden. Ja kuten todettu, aineettomien intressien punninta on muuntunut enemmän lähelle arvojen punnintaan³¹⁵. Tämä myös osaltaan puoltaa periaatteellisemmän intressivertailun hyödyntämistä, sillä arvoille on haastavaa määrittää painoarvo ja tärkeysjärjestys, jos ne olisivat osana määritettäessä oikeutta kaivoslupaan.

Kontekstuaalisella intressivertailulla voitaisiin estää intressivertailun mahdollinen ongelmakohta, jolloin niukalla hyödyllä sallittaisiin myös paljon haittaa. Esimerkiksi jos liiketalou-

³¹³ Soininen 2012, s.104

³¹⁴ Vihervuori on kirjoittanut kuntien kaavoitukseen liittyvästä harkintavallasta, johon liittyy intressivertailua, joka muistuttaa lainsäädäntövaiheessa puhtaasti tarkoituksenmukaisuusperustein tehtävää intressivertailua. Ks. Pekka Vihervuori: Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa Risto Nuolimaa - Pekka Vihervuori - Hannele Klemettinen, Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004, 2004, s. 500.

³¹⁵ Vihervuori 2013, s.1001

delliset seikat laskettaisiin vertailuun mukaan, voisi se pahimmassa tapauksessa mahdollistaa lähes kannattamattoman hankkeen ja näin ollen aiheuttaa tarpeetonta haittaa ympäristölle ja puuttua voimakkaasti hankkeen ulkopuolisten oikeuksiin.

Kontekstuaalinen intressivertailu voisi kuitenkin viedä kaivoslupaharkintaa intressivertailun osalta kohti tarkoituksenmukaisuusharkintaa oikeusharkinnan sijaan, sillä avoimia intressejä olisi mahdollista tulkita laajasti. Kontekstuaalinen intressivertailu mahdollistaisi aidon oikeusharkinnan joustavuuden.

Kaivoslupaharkinta rakentuu oikeusharkinnan varaan ja keskeisenä tekijänä lupaharkinnassa korostuu ehdottomien esteiden tarkastelu. Kaikessa ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa tapahtuu ympäristön pilaantumista, tämä pystytään siksi arvioimaan parhaiten erillisellä ympäristöluvalla sekä kaivoslupaan liitettävillä lupamääräyksillä³¹⁶, vaikka intressivertailun ottaminen mukaan kaivoslupaharkintaan ei tietenkään poistaisi näiden lupamääräyksiä antamista. Lupamääräyksillä pystytään huomioimaan konkreettisesti ja käytännöllisesti hankkeen yksilölliset olosuhteet. Lisäksi kontekstuaalinen intressivertailu voisi olla hyvä työväline myös lupamääräyksiä harkinnassa, sillä se mahdollistaa määräyksiä punninnan laajan harkinnan. Ehdottomat luvanmyöntämisen esteet toimivat ehdottomasti paremmin ympäristöllisen vähimmäistason saavuttamisessa. Lisäksi merkitystä voisi olla kuntakaavoituksen aseman vahvistamisella ja tällä voitaisiin osaltaan nähdä olevan intressivertailun kaltaista vaikutusta, kun kaavoituksessa kilpailevat eri maankäyttömuodot ratkaistaan paikallisesti. Jos intressivertailua ei päätetä ottaa osaksi lupaharkintaa, tulee kaivoslain mukaiset yleinen ja yksityinen etu turvattua loppupeleissä näillä kaivoslain mahdollistamilla keinoilla.

³¹⁶ Kuusiniemi 1993, s.3