Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
22.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto kansalaisaloitteesta kaivostoiminnalle RAJAT (KAA 1/2022 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 KAA:n tavoitteet ja niiden arviointi

Kaivostoiminnalle RAJAT -kansalaisaloitteen (myöhemmin KAA) tavoitteena on muuttaa Suomen lainsäädäntöä niin, ettei kaivostoiminta pääse tuhoamaan ainutlaatuisia vesistöjä ja muita arvokkaita luonto- ja kulttuurikohteita. Muutos esitetään tehtäväksi määrittelemällä alueet, joilla kaivostoiminta ja malminetsintä on kokonaan kiellettyä. Lakialoitteessa on erikseen lueteltu nämä alueet.

Kiellettävä malminetsintä tarkoittaa KAA:ssa voimassa olevan kaivoslain (KaivosL 621/2011) 7 §:n mukaista etsintätyötä. Lainkohdan 1 momentin mukaan jokaisella on toisenkin alueella oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (etsintätyö). Lainkohdan toisessa momentissa on kielto tehdä etsintätyötä maanpinnalla eräillä alueilla, kuten hautausmaalla tai 150 metriä lähempänä asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta. Lainkohdan kolmannen momentin mukaan etsintätyötä saa kuitenkin tehdä 2 momentin 2—8 kohdassa tarkoitetulla alueella asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Näin ollen kiellosta voidaan hautarauhaa lukuun ottamatta suostumuksella poiketa 2 momentin tarkoittamilla alueilla. Oletettavasti lakialoitteessa on tarkoitus estää myös KaivosL 9 §:ssä tarkoitettu luvanvarainen malminetsintä, jonka ympäristövaikutukset ylittävät etsintätyön vähäiset vaikutukset. KAA:ssa todetaan, että ”kattaa kaiken etsinnän kaivosmineraalien

löytämiseksi riippumatta siitä, millaisin menetelmin työ tehdään.” Näin ollen kansalaisaloite pyrkii laajentamaan malminetsinnän kieltoa uusilla kohteilla ja uusille laajemmille alueille ilman lain sallimaa poikkeusta kiellosta (täyskielto). Lisäksi KAA:lla pyritään samoilla alueilla kieltämään kaivostoiminta. KaivosL 5 §:n määritelmissä kullanhuuhdonta erotetaan kaivostoiminnasta.

Arvioin jäljempänä lakialoitteessa lueteltujen kiellon kohteiden ja alueiden laajuutta, suojaa ja merkitystä malminetsintä- ja kaivostoiminnalle voimassa olevan ympäristöoikeuden ja eräiden eduskunnan käsittelyssä olevien lakiehdotusten pohjalta. Loppuun tiivistän arviointini keskeiset havainnot.

2 Luonnonsuojelualueita koskeva täyskielto

KAA:ssa esitetään, että malminetsintä ja kaivostoiminta kielletään luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 11–12, 17 ja 24–25 §:issä tarkoitetuilla suojelualueilla. Arvioin lakialoitetta jäljempänä näiden pykälien pohjalta.

LSL 11-12 §:t koskevat kansallis- ja luonnonpuistoja ja 17 § muuta valtion suojelualuetta. LSL 13.1 §:n 2 kohdan mukaan näillä alueilla ei saa ottaa kaivoskivennäisiä. Hallitus on antanut tänä syksynä eduskunnalle esityksen luonnonsuojelulaiksi (HE 76/2022 vp, myöh. uusi luonnonsuojelulaki). Siinä ehdotetaan estettäväksi myös malminetsintä näillä alueilla. Vaikka luonnonsuojelulain uudistus estää malminetsinnän kansallis- ja luonnonpuistossa, sen merkitys on ollut suhteellisen vähäistä kaivostoiminnalle, kun sitä ei tähänkään asti ole juuri harjoitettu. Luonnonsuojelulakiuudistusta on malminetsintä- ja kaivostoimintakiellon osalta täydennetty toisessa hallituksen esityksessä (HE 270/2022 vp), jonka tarkoitus on muuttaa vuoden 1923 luonnonsuojelulain nojalla perustettuja luonnonpuistoja, kansallispuistoja ja eräitä muita valtion luonnonsuojelualueita koskevaa lainsäädäntöä. Joka tapauksessa kansallis- ja luonnonpuistoja koskevilta osin KAA:ssa esitetyt lainmuutokset ovat eduskunnassa jo vireillä. KAA ei esitetyssä muodossa näytä koskevan esimerkiksi Lemmenjoen kansallispuistoissa sallittua käsin tapahtuvaa kullanhuuhdontaa.

Valtion muulle luonnonsuojelualueelle voidaan lupa malminetsinnälle myöntää uuden luonnonsuojelulain 49.5 §:n nojalla. Hallituksen esityksessä (HE 270/2022 vp, s. 26) todetaan seuraavaa: ”Uuden luonnonsuojelulain mukaan Metsähallitus voisi myöntää luvan malminetsintään valtion muulle luonnonsuojelualueelle tietyin edellytyksin. Lausuntopalautteen pohjalta malminetsintä

kiellettäisiin Suomen kansallismaisemiin kuuluvalla Punkaharjun luonnonsuojelualueella alueen erityisten arvojen vuoksi. Malminetsintää Talaskankaan luonnonsuojelualueella ei tässä säädöshankkeessa rajoitettaisi.” Näin ollen muulla luonnonsuojelualueella pääsääntö on edelleen Metsähallituksen harkinnanvarainen lupa malminetsinnälle, mutta esimerkiksi Punkaharjulla malminetsintä olisi kokonaan lainmuutoksen jälkeen kielletty.

Muita luonnonsuojelualueita koskevilta osin KAA:ssa esitetään tiukempia kieltoja malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle kuin nyt vireillä olevissa luonnonsuojelusäädösten muutosehdotuksissa hallitus on esittänyt. Kun kuitenkin otetaan huomioon uuden luonnonsuojelulain 52 § ja muutettavan kaivoslain 3 §, lupaa malminetsintään muulle valtion suojelualueelle voi olla vaikea käytännössä saada Metsähallitukselta. Hallituksen esityksen mukaan ”Lupa voitaisiin kuitenkin myöntää vain, mikäli toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta eikä aiheuta suojelun perusteena oleville lajeille tai luontotyypeille, vesitaloudelle, maisemalle taikka saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana vähäistä suurempaa haittaa” (HE 76/2022 vp, s. 185). Näin ollen käytännössä ero malminetsinnän täyskiellon ja sille luvan saamisen välillä jäänee vähäiseksi, jos kaivoslain muutos ja uusi luonnonsuojelulaki hyväksytään eduskunnassa. KAA:n esittämä täyskielto kuitenkin poistaisi tämän Metsähallitukselle näissä lakiehdotuksissa jäävän harkintavaran kokonaan.

Vielä on huomattava, että kaivostoiminnan on oltava yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hanke ja lisäksi sille ei voi olla teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa, jotta valtion muu luonnonsuojelualue tai valtioneuvoston asetuksella perustettu luonnonpuisto voitaisiin lakkauttaa tai sen rauhoitusmääräyksiä lieventää uuden luonnonsuojelulain 62 §:n nojalla. Myös tämä pykälä asettaa rajoitteita saada lupa kaivostoiminnalle kyseisillä valtion suojelualueilla.

LSL 24 § säätelee yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista. Näille yksityisille suojelualueille KAA:ssa ehdotetaan täyskieltoa malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle. Uuden luonnonsuojelulain 53 §:ssä säädetään yksityisen alueen rauhoitusmääräyksistä ja niistä voidaan poiketa kyseisen lakiehdotuksen 54 §:n perusteella. Kyseinen 53 § vastaisi osin voimassa olevan LSL 24 §:n 2 momentissa säädettyä, johon esitettäisiin eräitä muutoksia ja täsmennyksiä. Uusia rauhoitusmääräyksiä annettaessa pyrittäisiin suojelualueita koskevien säännösten selkeyden ja yhtenäisyyden vuoksi soveltuvin osin noudattamaan, mitä uuden luonnonsuojelulain 49–51 §:ssä säädetään valtion

luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksistä. Myös yksityisen suojelualueen rahoitusmääräyksistä voidaan poiketa ELY-keskuksen päätöksellä.

Poikkeaminen ei saa vaarantaa alueen perustamistarkoitusta ja sen on oltava tarpeen alueen hoidon, käytön tai olemassa olevien yhdyskuntateknisten rakenteiden tai niihin liittyvien laitteiden kunnostamisen taikka tutkimuksen kannalta. (HE 76/2022 vp, s. 186–187). Rahoitusmääräykset on annettu perustamispäätöksen yhteydessä, joten poikkeamisen tarvetta ei ole, jos rahoitusmääräykset eivät sisällä estettä malminetsinnälle. Käytännössä sellainen kielto voi olla myös yksityisen suojelualueen rahoitusmääräyksissä, jos noudatetaan soveltuvilta osin, mitä kansallis- ja luonnonpuiston rauhoitusmääräyksistä on säädetty. Uuden luonnonsuojelulain 53.3 §:n mukaan rauhoitusmääräyksiä voidaan myös muuttaa. Yksityisen maanomistajan tahto ja hallinto- ja oikeuskäytäntö lopulta ratkaisevat kuinka vahvaksi muodostuu este malminetsinnälle yksityisellä suojelualueella ja toteutuuko se jopa täyskieltona, kuten KAA:ssa esitetään. Tässä on kuitenkin tärkeää huomata, että maanomistaja voi olla valmis myös sallimaan malminetsinnän ja kaivostoiminnan suojelualueella, jos sille on uuden luonnonsuojelulain 61 §:n mukaiset edellytykset. Täyskiellon merkitystä olisikin arvioitava myös omaisuuden suojan näkökulmasta.

LSL 25 § sääntelee yksityisen alueen määräaikaista rauhoittamista sopimuksella. KAA:ssa ehdotetaan malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskieltoa näille suojelualueille. Uuden luonnonsuojelulain 48 § mahdollistaa edelleen sopimuksella rauhoittamisen 20 vuodeksi. Yksityisen omistaman alueen määräaikaista rauhoittamista koskeva sopimus olisi julkisen vallan käyttöön liittyvä hallintosopimus, jota koskisivat hallintolain 3 §:n 2 momentin säännökset hyvän hallinnon perusteiden ja menettelyllisten oikeusturvavaatimusten noudattamisesta. (HE 76/2022 vp, s. 176). On huomattava, että alueelle, jolle on tehty tällainen kiinteistörekisteriin merkitty suojelusopimus, ei välttämättä saa malminetsintälupaa, jos päätöksessä ei voida estää lupamääräyksin haittoja sopimuksen suojelemille luonnonesiintymille.

Kaivoslain muutosehdotuksessa esitetään 51 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintäluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu muun muassa harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista. Näin ollen malminetsintä voi estyä myös ilman täyskieltoa. Myös tässä

tapauksessa olisi ennen KAA:ssa esitetyn täyskiellon asettamista arvioitava sen merkitystä omaisuuden suojan kannalta, koska täyskiellolla puututtaisiin yksityisen henkilön oikeuteen määrätä omaisuudestaan.

3 Erämaa-alueita koskeva täyskielto

KAA:ssa esitetään malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskieltoa erämaa-alueille. Näistä alueista säädetään erämaalaissa (62/1991). Lain 1 §:n mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Lain 3 §:ssä luetellaan nämä Lapissa sijaitsevat alueet. Erämaa-alueilla kaivostoiminta on sallittu vain valtioneuvoston luvalla (erämaalaki 6 §). Sen sijaan malmietsintää ei ole suoranaisesti kielletty erämaalaissa. Tältä osin noudatetaan voimassa olevaa kaivoslakia ja mahdollisesti tulevaisuudessa sen muutosta ja erityisesti kaivoslain säännöksiä malminetsintä- ja kaivosluvasta. Kaivoslain lupasäännökset voivat estää malminetsinnän ja kaivostoiminnan erämaa-alueella. Vaikka KAA:ssa tehty esitys täyskiellosta poikkeaa erämaalain 6 §:n luvanvaraisuudesta, on asiaa tarkasteltava myös esimerkiksi luonnonsuojelulain valossa. Useimmat erämaa-alueista on suojeltu myös Natura 2000 -verkostossa.

4 Natura 2000 -alueita koskeva täyskielto

KAA sisältää ehdotuksen malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskiellosta myös Natura 2000 -alueille. Tosiasiassa kansallinen Natura-sääntely perustuu luontodirektiiviin (92/43/ETY). Voimassa olevan LSL 64 a § sisältää heikentämiskiellon, jonka mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Vastaava säännös on uudessa luonnonsuojelulain 34 §:ssä. Esitöissä korostetaan: ”Direktiivin asianmukainen toimeenpano edellyttää, että heikentämiskielto koskee kaiken tyyppistä toimintaa riippumatta siitä, onko se luvanvaraista vai ei” (HE 76/2011 vp, s. 162). Nämä pykälät eivät sinällään vielä estä malminetsintää, mutta sekään ei saa merkittävästi heikentää kyseisiä luontoarvoja. Itse kaivoshanketta ei voida toteuttaa ilman LSL 65 §:n mukaista Natura-arviointia eikä kaivoslupaa voida myöntää, jos LSL 66.1 §:n sanamuodon mukaisesti 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Vastaavat

säännökset löytyvät hieman muunnettuna uuden luonnonsuojelulain 35 ja 39 §:stä. Esimerkiksi kaivoksen ympäristöluvan saanti voi estyä muun ohella Natura 2000 -alueen suojeluarvojen vuoksi (KHO 6.6.2019 t. 2675).

Valtioneuvosto voi poiketa LSL 66.1 §:n kiellosta ja lupa myönnetään, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaivoshankkeessa on yleensä löydettävä vaihtoehto, joka ei merkittävästi heikennä Natura 2000 -alueen suojeluarvoja, jotta kaivostoiminta voisi Natura-alueella tai sen läheisyydessä alkaa. Jos vaihtoehtoa ei ole, hankkeen täytyy olla myös erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä tarpeen toteuttaa. Näin ollen kaivosluvan saaminen Natura 2000 -alueelle on poikkeuksellista, joskaan ei täysin kiellettyä.

KAA:ssa esitetty malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskielto Natura 2000-alueilla poikkeaa luontodirektiivin minimisääntelystä. KAA laajentaisi sanamuodollaan täyskielloin koko Natura 2000 -alueisiin, jolloin heikentämiskieltoa ei arvioitaisi vain Natura 2000 -alueen suojeltavien luontoarvojen perusteella. Periaatteessa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (C 326/134) 193 artiklan ympäristötakuun perusteella ei ole estettä jäsenvaltioille pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on kuitenkin oltava sopusoinnussa perussopimusten kanssa ja niistä on ilmoitettava komissiolle. Käytännössä Suomen jäsenvaltiona voisi kuitenkin olla vaikea esittää perusteita, miksi yhtä elinkeinoa kohdellaan eri tavalla kuin muita elinkeinoja loukkaamatta yhdenvertaisuusperiaatetta ja elinkeinovapautta.

5 Luontotyyppien ja lajien suojelukohteita koskeva täyskielto

KAA:ssa esitetään myös LSL 29 §:ssä lueteltujen luontotyyppien alueella malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskieltoa. Tosiasiassa LSL 30 §:ssä asetetuin perustein alueilla on voimassa jo nyt LSL 29.1 §:n mukainen kielto, jonka mukaan näitä luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. LSL 31 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai

suunnitelman toteuttamisen. Vastaavat säännökset ovat monin tavoin muutettuna myös uudistettavan luonnonsuojelulain 7 luvussa. Uutena on erityisesti lakiehdotuksen 67 §:n mukainen tiukasti suojelun luontotyypin heikentämiskielto. Näin ollen malminetsintä- ja kaivostoiminta tarvitsee poikkeusluvan alueille, joissa niistä olisi aiheutumassa kiellettyä muutosta suojeluille luontotyypeille.

Uuden luonnonsuojelulain 68.1 §:n mukaan ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 66 §:n 2 momentissa tai 67 §:n 1 momentissa tarkoitetusta kiellosta, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Lupa on määräaikainen ja siihen voidaan asettaa ehtoja. Käytännössä poikkeuksen saaminen luontotyyppien suojelusta on siten suhteellisen rajoitettua ilman malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle asetettua täyskieltoakin. Myös suojelun lakkauttaminen on poikkeuksellista. Voimassa olevan LSL 30.3 §:n perusteella voidaan alueen suojelu lakkauttaa vain, jos suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen luonnonarvot ovat hävinneet. Vastaava säännös on uuden luonnonsuojelulain 66.4 §:ssä kuitenkin sellaisessa muodossa, että ELY-keskukselle jää enemmän harkintavaltaa suojelun lakkauttamiseen.

Lisäksi KAA:ssa on esitetty malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskielto LSL 47 §:n mukaisten erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikolle. Voimassa olevan LSL 47.2 §:n mukaan erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Sitä koskevista rauhoitussäännöksistä voidaan kuitenkin poiketa LSL 48.2 §:n nojalla, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana ja jo ELY-keskus tai koko maan osata ympäristöministeriö myöntää poikkeuksen. LSL 47.4 §:n mukaan erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelu voidaan lakkauttaa samoin LSL 30.3 §:n mukaisin perustein kuin edellä kuvattu luontotyypin suojelu. Vastaavat uudistetut säännökset ovat luonnonsuojelulakiehdotuksen 79 ja 85 §:ssä.

KAA:ssa esitetyssä täyskiellossa suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelusta poikkeaminen ei olisi enää lainkaan mahdollista kaivostoiminnassa. Kyseisten luontotyyppien ja lajien suojelua tapahtuu myös luonnonsuojelualueilla ja Natura 2000 -verkostossa, jolloin ne saavat suojaa myös edellä kuvatusti. Luontotyypit ja erityisesti suojeltavan lajin elinympäristöt voivat sijaita paitsi valtion myös yksityisen mailla, joten jälkimmäisessä tapauksessa KAA:ssa esitettyä luonnonsuojelulain säännöksiä tiukempaa täyskieltoa olisi arvioitava myös omaisuuden suojan valossa.

6 UNESCO:n maailmanperintö- ja GEOpark-kohteita koskevat täyskiellot

KAA:ssa esitetään myös kieltoa malminetsintään ja kaivostoimintaan UNESCO:n maailmanperintö ja GEOpark-kohteilla. Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987). Oletettavasti KAA:ssa tarkoitetaan sekä sopimuksen kulttuuri- että luontoperintökohteita. Suomi on sopimusosapuolena sitoutunut niiden osalta kyseisen sopimuksen 5 artiklan mukaisiin suojelutoimiin. Tosiasiassa Suomelle ja muille sopimusosapuolille jätetään tässä suhteessa laaja harkintavalta niin, että valtiot pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan sekä asianomaiselle maalle soveltuvalla tavalla esimerkiksi ryhtymään asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, tieteellisiin, teknisiin, hallinnollisiin ja varainhoidollisiin toimiin tämän perinnön määrittämiseksi, suojelemiseksi, säilyttämiseksi, esittelemiseksi ja elvyttämiseksi.

Käytännössä maailmanperintökohteiden suojelu voi tapahtua esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL 132/1999) tai kaivoslakia soveltamalla. Esimerkiksi MRL 39.2 §:n 8 kohdan mukaan yleiskaavan sisältövaatimuksiin kuuluu rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Vastaavasti MRL 54.2 §:n mukaan asemakaavassa muun muassa rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Ehdotetun muutetun kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaivosalueen ja apualueen maankäytönsuunnittelussa on otettava huomioon yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 39 ja 54 §) ennen kaivosluvan myöntämistä. Jo voimassa olevassa kaivoslain 7 §:ssä on rajoitettu etsintätyötä ja malminetsintää 150 lähempänä rakennuksia. KAA:ssa tavoitellaan kuitenkin laajempaa kieltoa, sillä *Merenkurkun saaristo* on luontoperintökohde, joka ei pelkästään yleissopimuksen kohdestatuksella saa suojaa malminetsinnältä. KAA:n esittämä täyskielto olisi merkittävä laajennus siltä osin, kun mahdolliset kaavat tai edellä kuvatut luonnonsuojelualueet eivät anna suojaan luontoperintökohteelle.

Geopark kohteita on Suomessa ainakin Rokualla, Lauhanvuoressa, Hämeenkankaalla ja Saimaalla. Muitakin hankkeita on. Näiden kohteiden hyväksymisen perusteena on UNESCO:n yleiskouksen

vuonna 2015 päättämät säädökset (Statutes of the International Geoscience and Geoparks programme (IGGP) 38 C/14). UNESCO:n Global Geopark status ei tuo alueelle uusia suojelumääräyksiä. Näin ollen näillä alueilla malminetsinnän ja kaivostoiminnan rajoitukset perustuvat esimerkiksi niillä olevia luonnonsuojelukohteita turvaavaan sääntelyyn. Kun vielä KAA:ssa edellytetään määrittämään kohteittain sopivat suojaetäisyydet, tulisi KAA:ssa esitetty täyskielto laajentamaan erityisesti Geopark-kohteissa merkittävästi malminetsinnän ja kaivostoiminnan kieltäviä alueita, ellei alueita ole samanaikaisesti suojeltu esimerkiksi luonnonsuojelulailla.

7 Saamelaisten kotiseutualuetta koskeva täyskielto

KAA:ssa ehdotetaan malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskieltoa saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä määritellään, että saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Käytännössä kielto sulkisi Pohjois-Lapin pois kokonaan kaivostoiminnasta. Asiaa olisi arvioitava paitsi Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaisen saamelaisten kulttuurin suojan myös omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmista. Osittain nämä alueet saavat suojaa edellä kuvatusti voimassa olevien lakien perusteella.

Kaiken kaikkiaan saamelaisten ja kolttien oikeusasema vahvistuu muutettavan kaivoslain myötä. Muutokset tukevat Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaista saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana. Esimerkiksi osallistumisoikeuksia vahvistetaan esimerkiksi muutetun kaivoslain 34 ja 38 §:issä kuvatuilla selvityksillä. Myös muutetun kaivoslain 52 §:ään ehdotetaan tarkennettuja lupamääräyksiä, joita annetaan saamelaisten perinteisille elinkeinoille kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Täyttä kieltoa ei kuitenkaan malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle ole tarkoitus kaivoslain uudistuksella saamelaisten kotiseutualueella asettaa. KAA rajoittaisikin toteutuessaan merkittävästi molempia toimia myös uudistettavaan kaivoslakiin verrattuna.

8 Valtakunnallisia maisema-alueita koskeva täyskielto

KAA:ssa ehdotetaan valtakunnallisten maisema-alueilla malminetsinnän ja kaivostoiminnan kieltoa. LSL 32 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta

päättää ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön päätöksellä on perustettu viisi valtakunnallista maisemanhoitoaluetta. LSL 34.1 §:n mukaan maisema-alueen perustumispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa. Pykälän 2 momentin mukaan ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen näistä määräyksistä. Vastaavat säännökset löytyvät ehdotetusta uudesta luonnonsuojelulain 10 luvusta.

MRL 28.2 §:n mukaan LSLS 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Sen sijaan LSL 32.3 §:n mukaan maisema-aluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. MRL 39 ja 54 §:ien mukaisiin yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksiin kuuluukin myös maiseman vaaliminen. Myös kansallisesta kaupunkipuistosta annetut MRL 68 §:n säännökset voivat koskea arvokasta maisema-aluetta.

LSL 35.2 §:n nojalla maisema-alueen suojelu saadaan lakkauttaa tai sen suojelumääräyksiä lieventää, jos alueen maisema-arvo on olennaisesti vähentynyt tai jos suojelu estää yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Jos kaivoshanke näin ollen estäisi kaivoshankkeen, jota voidaan pitää yleisen edun kannalta tärkeänä, periaatteessa valtakunnallisen maisema-alueen suojelu voi väistyä.

KAA:n esittämä kaivoksia koskeva täyskielto laajentaisi siten voimassa olevasta oikeudesta ja eduskunnan käsitellyssä olevasta luonnonsuojelulakiehdotuksesta maisema-alueiden suojaa merkittävästi suhteessa malminetsintään ja kaivostoimintaan. Maisema-alueen oikeusvaikutukset muuttuisivat tavalla, joka edellyttäisi omaisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin pohjautuvaa arviointia.

9 Vesipuitedirektiivin mukaisia hyvän ja erinomaisen ekologisen tilan vesistöjä koskeva täyskielto

KAA:ssa esitetään kieltoa malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle myös vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) mukaisille hyvän ja erinomaisen ekologisen tilan vesistöille. Vesistöt on määritelty vesilain (VL 587/2011) 1:3.1:n 3 kohdassa. Vesipuitedirektiivi on toimeenpantu Suomessa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (VMJL 1299/2004). Kyseisen lain 8 §:ssä on säädetty vesien tilan luokittelusta. SYKE on vuonna 2019 koonnut raporttiinsa nro 37 kolmannen

kauden vesienhoidon pintavesien tilan luokittelun ohjeet. SYKE:n arvio vuodelta 2019 Suomen pintavesien ekologisesta tilasta osoittaa, että järviemme pinta-alasta 87 prosenttia ja jokivesistämme 68 prosenttia on hyvässä tai erinomaisessa tilassa. (https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien_tila). Käytännössä tältä osin esitys rajaisi merkittävästi kaivoshankkeita Suomessa verrattuna voimassa olevaan oikeuteen.

Kaivoshanke tarvitsee jo nykyisin vesistöjen pilaamiseen ympäristöluvan. Ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) 49.1 §:n 2 kohdan mukaisia luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa, on YSL 51 §:n mukaisesti otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Euroopan unionin tuomioistuimen 1.7.2015 antama tuomio asiassa C-461/13 (Weser-tuomio) kuitenkin osoitti, että näille suunnitelmille on annettava suurempi normatiivinen merkitys. Weser-tuomiossa EUTI:n vahvistaman tulkinnan mukaan kansallinen viranomainen ei saa myöntää lupaa toimenpiteelle, jonka seurauksena pintavesimuodostuman jonkun laadullisen tekijän tilaluokka heikkenisi. Käytännössä esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisun vuoksi (2019:166) Finnpulp Oy:n hanke estyi, koska

> Asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset oli kumottava ja Finnpulp Oy:n lupahakemus hylättävä.

Onkin mahdollista, ettei vesipuitedirektiivin toimeenpanevien suunnitelmien normatiivisen merkityksen vuoksi, kaivoshanketta voida toteuttaa alueilla, jossa sen vaikutukset heikentäisivät vesistön tilaluokitusta. Näin ollen vesistöt eivät ole tälläkään hetkellä ilman suojaa kaivostoiminnalta, josta aiheutuisi vesistöjen merkittävää pilaantumista. Malminetsintävaiheessa tällaisia vaikutuksia ei pitäisi syntyä, jos etsintää tehdään kaivoslain 5.1 §:n 1 kohdan määritelmän rajoissa. Lisäksi esimerkiksi veden johtaminen kaivokselle edellyttää yleensä hankkeelta vesilain (VL 587/2011) 3 luvun mukaista lupaa. Ympäristö- ja vesitalouslupa-asiat käsitellään tavallisesti yhdessä (YSL 47 §).

10 Suomen merialueita ja meren ranta-alueita koskeva täyskielto

KAA:ssa ehdotetaan, ettei malminetsintää ja kaivostoimintaa saisi harjoittaa myöskään Suomen merialueilla ja merenranta-alueilla. KAA:n viittaukset vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu lain (VMJL 1299/2004) 2, 26 c, 26 d ja 26 h §:ään antavat ymmärtää, että tässä kiellossa on kyse ennen kaikkea merenhoitosuunnitelman kohteena olevasta vesialueesta. Tällä hetkellä sellaista toimintaa ohjaa lähinnä vesilaki, jonka 1:4:n mukaan mitä tässä laissa säädetään vesistöstä, sovelletaan myös Suomen aluevesiin ja talousvyöhykkeeseen. VL 1:3.1:n 9 kohdan mukaan tarkoitetaan vesitaloushankkeella vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Tällainen vesitaloushanke vaati yleensä VL 3:2 ja VL 3:3 edellytysten täyttyessä luvan. Luvan intressivertailussa on otettava huomioon VL 3:6.2:n nojalla mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Merenalaiseen kaivostoimintaan liittyen on myös huomattava YSL 18.1 §:n mukainen merta koskeva erityinen pilaamista koskeva kielto. Tämä KAA:n kohta täyskiellosta vaatisi erillisen laajan arvioinnin. Kuten *Pekka Vihervuori* on selvityksessään (TEM 44/2019, s. 84) kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta todennut:

> Oma kysymyksensä kaiken merenpohjan (varsinaisen) kaivostoiminnan kohdalla alueilla a-c on vielä se, että pohjan kallioperän louhiminen väistämättä vaikuttaa myös saman merenpohjan pinnalla kenties oleviin mineraalisaostumiin. Kun kaivoslaki ei anna näihin hyödyntämisoikeutta, olisi kaivosluvan hakijan ja alueen ja samalla saostumien omistajan välinen oikeussuhde tältä osin järjestettävä. Tarkempaa ehdotusta siitä ei tässä ole mahdollista tehdä.

Joka tapauksessa KAA:ssa esitetty täyskielto merialueilla muuttaisi merkittävästi voimassa olevaa oikeutta. Kaivosoikeudet suhteessa valtion ja yksityisten omistusoikeuksiin olisi järjestettävä asianmukaisesti ja muutosta olisi arvioitava myös perusoikeuksien näkökulmasta. Vaikka KAA:n esittämää täyskieltoa ei hyväksyttäisi, olisi kansallista lainsäädäntöä tarpeen kehittää asettamaan rajat ja edellytykset kaivosmineraalien ottamiselle merenpohjasta Suomen merialueilla.

11 1, 2 ja E-luokan pohjavesialueita koskeva täyskielto

KAA:ssa esitetään malminetsinnän ja kaivostoiminnan täyskieltoa myös kaikille 1, 2 ja E-luokan pohjavesialueille. Nämä pohjavesialueet on luokiteltu VMJL 10b §:ssä. VMJL 10a.1 §:n perusteella ELY-keskus määrittää pohjaveden muodostumisalueen rajan (muodostumisalue) ja uloimman rajan alueelle, jolla on vaikutusta pohjavesimuodostuman veden laatuun tai muodostumiseen (pohjavesialue). Jos vedenhankintakäytössä olevan tai käyttöön soveltuvan pohjavesialueen tai sen muodostumisalueen rajaa ei ilman huomattavia vaikeuksia voida määrittää, pohjavesialue voidaan määrittää myös pistemäisenä. Kaiken kaikkiaan ilman perusteellista pohjavesialueiden määrittämistä ja luokitusta on vaikea arvioida tämän kiellon alueellista laajuutta. Ympäristöhallinnon verkkopalvelun mukaan

> Vaikka pohjavesialueita on Suomessa runsaasti, ne eivät ole kuitenkaan jakautuneet tasaisesti. Eniten pohjavesialueita on Lapin ELY-keskuksen alueella, jossa on noin kolmannes koko Suomen pohjavesialueista. Niukimmin pohjavesialueita on Ahvenanmaan ohella Pohjois- ja Etelä-Savon ELY-keskusten alueilla.
>
> Vedenhankinnan kannalta käyttökelpoisimmat pohjavesivarat sijaitsevat lajittuneissa sora- ja hiekkakerrostumissa kuten harjuissa ja suurissa reunamuodostumissa (esim. Salpausselät), joissa pohjavesi on happipitoista ja hyvälaatuista (https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Pohjaveden_suojelu/Pohjavesialueet).

YSL 17 §:ssä on asettu ehdoton pohjaveden pilaamiskielto, jonka mukaan ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että:

1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua;

2) toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai

3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (pohjaveden pilaamiskielto).

Näistä erityisesti 1 kohta koskee KAA:ssa tarkoitettuja pohjavesialueita. Käytännössä kaivostoiminta voikin estyä, koska sille ei voida myöntää YSL 49.1 §:n 3 kohdan perusteella ympäristölupaa. Tämä luvan myöntämisen edellytys kuitenkin arvioidaan yksittäistapauksittain, joten se ei ole KAA:ssa esitetyn kaltainen täyskielto kaivostoiminnalle. Joka tapauksessa pohjavesi saa suojaa voimassa olevassa oikeudessa, vaikkei erityistä täyskieltoa ole nimenomaisesti kaivostoiminnalle asetettu.

12 Päätelmät tehdystä arvioinnista

Erityisesti luonnonsuojelun perinteisen aluesuojelun osalta KAA:ssa esitetyt tavoitteet toteutuvat pitkälti voimassa olevalla tai viimeistään uudistettavalla luonnonsuojelulailla. Kansallis- ja luonnonpuistoissa kaivostoimintaa on jo rajoitettu. Täyskieltojen lisäksi esimerkiksi Lemmenjoen kansallispuistossa on koneellinen kullankaivuu kielletty. KAA:n hyväksyminen merkitsisi kaivostoiminnalle suhteessa uuteen luonnonsuojelulakiin eräiden ehdotettujen rahoitussäännösten poikkeusmahdollisuuksien poistumista. Yksityisten suojelualueiden ja määräaikaisin sopimuksin suojeltujen alueiden osalta pitäisi KAA:ssa ehdotettuja muutoksia lainsäädäntöön arvioida myös omaisuuden suojan valossa.

Erämaa-alueilla kaivostoiminta vaatii valtioneuvoston luvan. Erämaalaissa ei malminetsinnälle ole asetettu vastaavaa vaatimusta, vaan malminetsintälupa ratkaistaan yksinomaan kaivoslain perusteella. Erämaa-alueet kuuluvat pääosin myös Natura 2000 -verkostoon, joten siltä osin niiden rajoitteita malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle on arvioitava myös Natura-suojelun pohjalta.

Natura 2000 -suojelu itsessään ei täysin estä malminetsintää ja kaivostoimintaa. Natura 2000 -alueen suojeluarvot voivat kuitenkin käytännössä olla esteenä esimerkiksi ympäristöluvan myöntämiselle kaivostoimintaan. KAA laajentaisi sanamuodollaan täyskielloin Natura 2000 -alueisiin, jolloin heikentämiskieltoa ei arvioitaisi vain Natura 2000 -alueen suojeltavien luontoarvojen perusteella. Tämä muutos olisi merkittävä tiukennus suhteessa luontodirektiivin ja sitä voisi olla vaikea perustella EU:ssa.

KAA:ssa esitetyssä täyskiellossa suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelusta poikkeaminen ei olisi enää mahdollista kaivostoiminnassa. Jos nämä suojellut luontotyypit ja lajien elinympäristöt sijaitsevat yksityisten alueella, lakialoitteen muutokset vaikuttavat myös omaisuuden suojaan. Tältäkin osin perusoikeustarkastelu on tarpeen.

Maailmaperintö- ja Geopark-kohteille KAA:ssa esitetty täyskielto malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle olisi uudenlainen rajoitus. Sen merkitystä olisi arvioitava myös tarkastelemalla yksityiskohtaisesti, millaisia kaavoja ja luonnonsuojelukohteita näillä alueilla on. Kaivoslain muutosehdotus kaavojen huomioon ottamisesta tukee joiltain osin, kuitenkin ilman vastaavia täyskieltoja, KAA:n tavoitteita rajoittaa kaivostoimintaa näillä alueilla.

KAA:ssa esitetään malminetsinnän ja kaivostoiminnan kiellon ulottamista saamelaisten kotiseutualueelle. Tämä on merkittämä muutos voimassa olevaan oikeuteen ja ylittää myös muutettavassa kaivoslaissa vahvistuvan saamelaisten oikeuksien suojan. Lakialoitteen merkitystä olisi tätä osin arvioitava paitsi Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaisen saamelaisten kulttuurin suojan myös omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmista.

KAA:n esittämä kaivoksia koskeva täyskielto laajentaisi voimassa olevasta oikeudesta ja eduskunnan käsitellyssä olevasta luonnonsuojelulakiehdotuksesta maisema-alueiden suojaa merkittävästi suhteessa malminetsintään ja kaivostoimintaan. Täyskiellolla valtakunnallisen maisema-alueen oikeusvaikutukset alueen omistajiin muuttuisivat tavalla, joka edellyttäisi omaisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin pohjautuvaa arviointia.

KAA:ssa esitetään kieltoa malminetsinnälle ja kaivostoiminnalle myös vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) mukaisille hyvän ja erinomaisen ekologisen tilan vesistöille. Esitys rajaisi merkittävästi kaivoshankkeita Suomessa verrattuna voimassa olevaan oikeuteen. Tosiasiassa vesistöt eivät ole tälläkään hetkellä ilman suojaa pilaantumista vesistöjen merkittävää pilaantumista aiheuttavalta kaivostoiminnalta.

KAA:ssa esitetty täyskielto merialueilla muuttaisi merkittävästi voimassa olevaa oikeutta. Kaivosoikeudet suhteessa valtion ja yksityisten omistusoikeuksiin olisi järjestettävä asianmukaisesti ja muutosta olisi arvioitava myös perusoikeuksien näkökulmasta.

Ilman perusteellista pohjavesialueiden määrittämistä ja luokitusta on vaikea arvioida pohjavesiä koskevan kiellon alueellista laajuutta. Joka tapauksessa pohjavesi saa suojaa voimassa olevassa oikeudessa, vaikkei erityistä täyskieltoa ole nimenomaisesti kaivostoiminnalle asetettu.

Kaiken kaikkiaan KAA tulisi laajentamaan malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevia esteitä uusille alueille ja tavalla, jonka oikeusvaikutuksia ei voida täysin tässä lausunnossa ennakoida. Muutoksen tuomat alueelliset rajoitukset olisivat merkittäviä verrattuna voimassa olevaan ympäristösääntelyyn ja myös eduskunnan käsittelyssä olevaan kaivoslain muutokseen ja uuteen luonnonsuojelulakiin.

Vaikka KAA:n hyväksymistä voitaisiin perustella ympäristöperusoikeuden valossa, sen sisältö edellyttäisi kuitenkin monilta osin laajaa perusoikeusharkintaa. Sellaisessa harkinnassa olisi otettava huomioon esimerkiksi omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja saamelaisten, alkuperäiskansan, kulttuurin suoja.

KAA on oikeudellisesti monin kohdin täsmentymätön ja tulkinnanvarainen, joten sen hyväksymistä ei voida esitetyssä muodossa varauksetta puoltaa. KAA:ssa tehdyt havainnot kaivostoiminnan sääntelyn puutteista UNESCO:n luontoperintö- ja Geopark-kohteilla ja merialueilla ovat yhteiskunnallisesti tärkeintä. Olisikin syytä selvittää tarkemmin kaivostoiminnan yhteensovittamista erityisesti näiden alueiden suojeluun ja muuhun käyttöön sekä tarvittaessa uudistaa voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä.