

13.8.2025

Dnro Tukes 7225/00.04.00/2025

Itä-Suomen hallinto-oikeus
ita-suomi.hao@oikeus.fi

Lausuntopyyntö 3.6.2025, dnro 1277/2025

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) lausunto

1 Valittaja

Rantasalmen kunta

2 Päättös, johon haetaan muutosta

Tukesin päätös 23.4.2025, ML2019:0026. Päätöksellä Tukes on myöntänyt Southern Ostrobothnia Minerals Oy:lle malminetsintäluvan nimellä "Pirilä". Tukes on myöntänyt luvan kaivoslain (621/2011) nojalla.

3 Tukesin vaatimukset

Tukes vaatii, että valitus hylätään perusteettomana. Tukes toistaa valituksenalaisen päätöksensä perustelut. Tukes ei ota kantaa väitteisiin, jotka kuuluvat ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan.

4 Vaatimusten perustelut

4.1 Alueiden käyttöön liittyvät painavat syyt

Valittaja viittaa voimassa olevan kaivoslain 46.1 §:n 7 kohtaan ja toteaa, että se vastustaa malminetsintäluvan myöntämistä alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä. Lisäksi valittaja viittaa voimassa olevan kaivoslain 46.1 §:n 7 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan malminetsintäluva voidaan myöntää kunnan vastustuksesta huolimatta vain, jos tärkeä yleinen etu edellyttää luvan myöntämistä.

Kaivoslain 46.1 §:n 7 kohdan sanamuotoa muutettiin vuonna 2023 (laki kaivoslain muuttamisesta 505/2023). Lakimuutoksen siirtymäsäännöksen mukaan Tukesissa muutoshetkellä vireillä olevissa asioissa noudatetaan säännöksiä, jotka olivat vomassa silloin, kun lakimuutos tuli voimaan. Lakimuutos tuli voimaan 1.6.2023 ja valituksenalainen lupahakemus on tullut vireille 25.4.2019.

Valituksenalaiseen lupahakemukseen on siten tullut soveltaa kaivoslain 46.1 §:n aikaisempaa sanamuotoa ”Malminetsintälupaa ei saa myöntää alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä”.

Muutoksen tarkoituksena oli ainoastaan selkeyttää 46.1 §:n 7 kohdan sanamuotoa ja korvata epäselviksi koetut termit paremmin kuvaavilla (HE 126/2022 vp). Tukes katsoo, että kaivoslain sanamuodon muutoksella ei ole vaikutusta siihen, miten valituksessa esitetyt perusteita tulisi arvioida.

Valittajan mukaan malminetsintälupa-alue sivuaa valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, jossa sijaitsee merkittäviä kulttuurihistoriallisia kohteita. Valittajan mukaan malminetsintä on selvästi ristiriidassa kunnan aluekehitystavoitteiden kanssa.

Nyt kysymyksessä olevalla malminetsintälupa-alueella ei sijaitse valtakunnallisesti merkittäviä maisema-alueita. Valituksenalainen malminetsintälupa ei vaikeuta alueen kehittämistä.

Malminetsinnällä on alueen käyttöön vain vähäisiä vaikutuksia, jotka ovat ajallisesti ja paikallisesti rajattuja. Tutkimustoimenpiteet voidaan tarpeen mukaan ajoittaa eri ajankohtiin. Malminetsintälupa ei oikeuta esiintymän hyödyntämiseen eikä se rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä (kaivoslain 10 §).

Tukes on antanut valituksenalaisen lupapäätöksen määräyksissä 8 ja 9 sekä kohdassa ”Maastossa liikkuminen” lukuisia lupamääräyksiä, jotka koskevat malminetsinnän vaikutuksia ja niihin liittyviä luvanhaltijan velvollisuuksia. Lupamääräyksessä 9 on annettu valvontaa varten määräyksiä tarkan tutkimussuunnitelman toimittamisesta.

Valittaja ei ole lausunnossaan 2.12.2024 tai valituksessaan tuonut esiin sellaista alueen suunniteltua käyttötarkoitusta, jota malminetsintä vaikeuttaisi tai maankäyttötarvetta, joka olisi yhteensopimaton

malminetsinnän kanssa. Valittaja ei ole tuonut esiin sellaisia konkreettisia ja todellisia vaikutuksia, joita malminetsinnällä olisi alueiden käyttöön.

Valittaja viittaa siihen, että malminetsintäalue ei ole kansallisesti erityisen merkittävä tai strateginen.

Malminetsinnän tavoitteena on tunnistaa kallioperästä alueita, joissa metallipitoisuudet ovat riittävän suuria, jotta niitä kannattaa hyödyntää taloudellisesti. Vaikka malminetsintä tähtää kaivostoimintaan, se on samalla merkittävää tutkimustyötä. Hyvin harva malminetsintähanke johtaa lopulta kaivostoimintaan. Malminetsintätutkimuksilla on yhteiskunnallista merkitystä kaikilla malminetsintäalueilla siinä mielessä, että tutkimustiedot kartuttavat kansallista geologista tietopohjaa. Tietoja saadaan vuosiraporteista ja loppuraporteista, joita luvanhaltijoiden on velvollisuus laatia kaivoslain nojalla (kaivoslain 14 ja 15 §).

Malminetsintä ja kaivosteollisuus ovat tärkeä osa Suomen kansallista mineraalistrategiaa¹. Malminetsinnällä on kriittinen merkitys raaka-ainetuotannon kehittämisessä.

4.2 Luvanhaltijan edellytykset harjoittaa malminetsintää

Valittaja toteaa, että malminetsintälupahakemus ei täytä kaivoslain 34 §:n vaatimuksia. Valittaja viittaa siihen, että luvanhaltijalla ei ole edellytyksiä tai tarkoitusta ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan.

Valittaja toteaa, että luvanhaltija on esittänyt malminetsintäbudjetin ilman yksilöityä perustelua. Lisäksi luvanhaltijan tilinpäätöstiedot osoittavat useiden vuosien tappiollista toimintaa. Luvanhaltija ei ole myöskään työnantajarekisterissä eikä sillä ole virallisesti yhtään työntekijää, vaikka lupahakemuksessa mainitaan kuusi asiantuntijaa.

Malminetsintä ei ole itsessään kannattavaa ja se on yksi riskialttiimmista toimialoista luonnonvarasektorilla. Vain pieni osa löydöksistä sisältää riittävästi malmia, jotta louhinta olisi taloudellisesti kannattavaa. Onnistunut löytö taas voi olla erittäin tuottoisa. Jos esiintymä on merkittävä ja metallien hinnat suotuisat, kaivos voi tuottaa voittoa vuosikymmeniä.

¹ [Kansallinen mineraalistrategia - Valto](#)

Kallioperäkairaukset, laboratoriotutkimukset ja ympäristöselvitykset ovat erittäin kalliita. Pienet ja keskisuuret malminetsintäyhtiöt tarvitsevat siihen aina ulkopuolista rahoitusta.

Suomessa malminetsintä rahoitetaan tällä hetkellä lähes kokonaan ETA-alueen ulkopuolisilla investoinneilla. Ne tulevat suoraan pörssilistatun yhtiön osakkeenomistajilta, kansainvälisiltä sijoittajilta tai kaivostoimintaan keskittyneiltä sijoitusyhtiöiltä. Investoinnit saadaan käytännössä varmistettua siinä vaiheessa, kun malminetsintäyhtiöllä on voimassa oleva lupa. Rahoituksen jatkuminen edellyttää, että tutkimustulokset ovat lupaavia. Esimerkiksi Suomeen rekisteröidyn tytäryhtiön tulos ei kerro, onko malminetsintäluvan hakijalla varallisuutta tehdä tutkimuksia. Tukes ottaa lupaharkinnassaan huomioon malminetsintäbudjetin siten, että budjetin tulee olla suurempi niissä tapauksissa, joissa luvanhakijalla ei ole palveluksessaan geologeja.

Varsinaisen tutkimustyön maastossa tekevät suomalaiset kairausyritykset sekä muut yritykset, jotka tarjoavat geologisia palveluja.

Malminetsinnän tutkimusmenetelmät yleensä ja erityisesti geofysikaaliset menetelmät ovat viime vuosina kehittyneet huomattavasti. Vaikka malminetsinnässä parhaan tuloksen kallioperästä antaa kallioperäkairauksessa otettava kairasydännäyte, kehittyneet mittausmenetelmät ovat vähentäneet malminetsinnän kustannuksia yleisesti.

Valittajan mukaan ”Hakijan edustajan aikaisemmassa toiminnassa on julkisten lähteiden mukaan ilmennyt ympäristöhaittoja, jotka ovat johtaneet poliisitutkintaan”.

Tukesin tiedossa ei ole, että luvanhakija olisi aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt kaivoslakiin perustuvia velvollisuuksia. Tukesilla ei ole ollut näyttöä laiminlyönneistä eikä siten perusteita hylätä malminetsintälupahakemusta kaivoslain 46 §:n nojalla.

Tukesin tiedossa on, että Kainuun ELY-keskus on tehnyt aikaisemmin tutkintapyyntöä, joka koski kuitenkin toista yritystä. Esitutkintaa ei jatkettu, koska tärkeä yleinen tai yksityinen etu ei vaatinut esitutkinnan jatkamista.

4.3 Malminetsinnän suunnitelmallisuus

Valittajan mukaan etsintäsuunnitelma on yleispiirteinen ja alueen laajuuteen nähden epäsuhteinen. Tästä syystä on perusteltua epäillä, että hakijalla ei ole aitoa aikomusta toteuttaa etsintää suunnitelmallisesti tai vastuullisesti.

Lupamääräyksessä 9 on annettu valvontaa varten määräyksiä tarkan tutkimussuunnitelman toimittamisesta. Tutkimussuunnitelmassa tulee esittää riittävän yksityiskohtaista tietoa toteutettavista malminetsintätutkimuksista. Malminetsintä etenee saatujen tulosten perusteella. Kehittyneiden tutkimusmenetelmien ansiosta alkuvaiheen malminetsintää voidaan tehdä laajoilla alueilla lyhyessä ajassa.

Tarkemmat tiedot kairattavista kohteista on mahdollista ilmoittaa vasta siinä vaiheessa, kun geofysikaaliset mittaukset osoittavat kallioperässä kohteita, jotka täytyy tarkistaa kairaamalla. Kairausten kohdentumista, määriä tai syvyyksiä ei siten pystytä yksilöimään hakemusasiakirjoissa eikä malminetsintälupapäätöksessä.

Usein tutkimukset päättyvät jo ennen kallioperäkairausta. Toisaalta on mahdollista käyttää myös muita tutkimusmenetelmiä, kuten esimerkiksi pohjamoreeninäytteenottoa, ennen kuin varsinaiset kairauskohteet valitaan tai alueesta luopuminen ratkaistaan.

Kaivoslain 46.1 §:n 8 kohdan (voimassa olevan lain 9 kohta) mukaan malminetsintälupaa ei saa myöntää jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan. Laki edellyttää painavia perusteita, joten kynnys luvan epäämiselle on suhteellisen korkealla.

Tukes on katsonut, että lupahakemuksessa esitetyt tiedot ovat olleet riittävät. Tukes on lupahakemuksen perusteella arvioinut, että luvanhakijalla on edellytykset ryhtyä malminetsintäluvan mukaiseen toimintaan. Tukesin on myönnettävä malminetsintälupa, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä (kaivoslain 45 §).

4.4 Kansallisen turvallisuuden etu

Valittajan mukaan Tukes ei ole tehnyt kansalliseen turvallisuuteen tai EU:n pakotteisiin liittyvää tarkastelua päätöksessään. Valittaja viittaa neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014 ja kaivoslain 48 §:ään.

Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 ei koske nyt kysymyksessä olevaa tilannetta. Tukes toteaa, että valituksenalaisen luvan haltijana oleva yritys tai sen vastuuhenkilöt eivät ole neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 liitteen I listassa. Tukesilla ei ole tiedossa, että yritys tai sen vastuuhenkilöt olisivat pakotelistalla.²

Kaivoslain 48 § koskee kaivoslupaa. Malminetsintää koskevaan lupaharkintaan sovelletaan kaivoslain 46.1 §:n 10 kohtaa. Kohdan mukaan malminetsintälupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Kaivoslain 46.1 §:ään lisättiin uusi 10 kohta vuonna 2023 (laki kaivoslain muuttamisesta 505/2023). Lakimuutoksen siirtymäsäännöksen mukaan Tukesissa muutoshetkellä vireillä olevissa asioissa noudatetaan säännöksiä, jotka olivat voimassa silloin, kun lakimuutos tuli voimaan. Lakimuutos tuli voimaan 1.6.2023 ja valituksenalainen lupahakemus on tullut vireille 25.4.2019. Valituksenalaiseen päätökseen ei siten sovelleta kaivoslain 46.1 §:n 10 kohtaa.

Tukes haluaa kuitenkin tässä yhteydessä tuoda esiin eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 41/2022 vp) esitetyt perustelut, kun kaivoslain 46 §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyssä uusi 10 kohta. Mietinnössä todetaan, että kaivosviranomaisen tekee ensivaiheen arvioinnin siitä, onko asiaa syytä selvittää tarkemmin. Yhtenä kriteerinä voi olla esim. toiminnan läheisyys kriittiseen infrastruktuuriin.

Talousvaliokunnan mietinnössä todetaan myös, että ensisijainen vaihtoehto kansallisen turvallisuuden edun huomioon ottamiseksi on asianmukaisten lupamääräysten antaminen. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittumista (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin).

² Yritystä tai sen vastuuhenkilöitä ei löydy haulla esim. täältä [Dashboard | EU sanctions tracker](#)

Tukes on käynyt Puolustusvoimien kanssa neuvotteluja, jotka ovat koskeneet malminetsintään liittyviä maanpuolustuksen näkökulmia. Neuvotteluissa on todettu, että malminetsintätutkimukset eivät ole kriittisiä silloin, kun tutkimuksia voidaan tehdä myös maanomistajan luvalla (kaivoslain 9 §).

Valituksenalaisessa tapauksessa malminetsintää olisi ollut mahdollista tehdä myös maanomistajan luvalla eikä Tukesin tiedossa ole, että alueen lähellä sijaitisi maanpuolustuksen kannalta kriittisiä kohteita.

4.5 Malminetsinnän ympäristövaikutukset

Valittaja toteaa, että malminetsintäluva-alue ulottuu osittain Kolkonjärven päälle ja toiminta voi aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia koko alueelle.

Luvanhaltija ei saa tehdä koneellista maa- ja kallioperänäytteenottoa vesistön päältä (lupamääräys 9). Jos malminetsintätutkimukset edellyttävät kairausta vesistön päältä, luvanhaltijan on haettava Tukesilta malminetsintäluvan muuttamista (kaivoslain 69 §). Luvanhaltijan on myös huolehdittava siitä, että kiintoainesta ei päädy pintavesiin (lupamääräys 9).

Malminetsinnällä ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kairaus kestää rajoitetun ajan ja mahdolliset kuormittavat vaikutukset jäävät paikallisiksi ja lyhytaikaisiksi. Kairauskohteet ennallistuvat siten, ettei kohteella ole yleensä havaittavissa merkkejä tutkimuksesta kahden kasvukauden jälkeen.

Malminetsinnän vaikutuksia mm. pohjaveteen on seurattu jo kymmeniä vuosia alueilla, joilla on poikkeuksellisia luontoarvoja, esim. raporteissa, jotka liittyvät Viiankaaavan ja Mustiaapa-Kaattasjärven Natura-arviointeihin. Tutkimustulosten mukaan veden laadussa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia aiempaan verrattuna.

Kairauksessa käytettyä vettä on tutkittu mm. Mustiaapa-Kaattasjärven Natura-alueella 2013-2021. Mawson Oy on teettänyt tutkimuksia esim. vuosina 2019 ja 2021, jolloin vesistönäytteenottoa on tehty Mawson Oy:n kairausten alueella ja myös laajasti sen ympäristössä.

Näiden tutkimusten mukaan alueen (kairausten kohteena oleva alue ja sen ympäristö) pinta- ja pohjavesissä havaitut muutokset ovat olleet vähäisiä. Vesien pitoisuudet ovat pysyneet pääasiassa luonnollisen vaihteluvälin

rajoissa. On otettava huomioon, että malminetsintäalueilla vesissä on luonnostaan keskimääräistä suuremmat metallipitoisuudet. Pitoisuudet ovat siitäkin huolimatta pieniä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoittajan henkilöllisyyden ja allekirjoituksen ajankohdan voi varmistaa allekirjoitusta klikkaamalla ja asiakirjan aitous voidaan todentaa sähköisesti. Jos asiakirjaa muutetaan jälkikäteen, allekirjoitus ei ole enää kelvollinen. Sähköinen asiakirja on alkuperäiskappale, eikä allekirjoituksen oikeellisuutta voi varmistaa paperitulosteesta. Alkuperäisen sähköisen asiakirjan voi tarvittaessa pyytää Tukesin kirjaamosta.

Liitteet

Erillisen liiteluettelon mukaisesti

