

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE (HE laiksi kaivoslain muuttamisesta 126/2022)

1. Lausunnon lähtökohdat

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoani seuraavista, kaivoslain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 126/2022 vp) liittyvistä kysymyksistä:

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille kysymys mahdollisuudesta varmistaa nykyistä tehokkaammin ja ennakollisesti kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden edellyttämät seikat lupaharkinnassa. Kysymys liittyy myös tilanteisiin, joissa malminetsintäoikeus tai kaivoslupa voisi myöhemmin päätyä EU:n ulkopuolisille toimijoille.

Valiokunta on pyytänyt arvioimaan myös asiaan liittyviä mahdollisia sääntelyratkaisuja ja niiden tarvetta ja ottamaan lausunnossa huomioon myös EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen vaikutukset.

2. Kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus

Voimassa oleva kaivoslaki ottaa monissa kohdissa huomioon ”yleisen turvallisuuden”, ja termi esiintyy myös useissa yksittäisissä lainkohdissa. Hallituksen esityksessä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) turvallisuus mainittiin etenkin asiayhteyksissä kaivosturvallisuus, patoturvallisuus, työturvallisuus, säteilyturvallisuus sekä pelastustoimi. Lisäksi turvallisuus tuotiin esiin aluevesien, aluevalvonnan ja rajaturvallisuuden kohdalla, ja erikseen mainittiin myös kemikaaliturvallisuus ja näihin liittyvät suuronnettomuudet. Perusteluissa myös mainittu investointiturvallisuus puolestaan on vielä jotakin aivan muuta.

Voimassa olevan lain perustelujen kohdan 3.1 mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisessa oli otettava huomioon ihmisten terveyteen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät tavoitteet sekä kaivoksissa työskentelevien turvallisuus. Tavoitteen kannalta oli tarpeen sovittaa uuden kaivoslain sääntely yhteen muun muassa ympäristönsuojelulain, työturvallisuuslain, patoturvallisuuslain, säteilylain ja pelastuslain kanssa. Malminetsintää luvan nojalla koskevan 11 §:n perustelujen mukaan ihmisten terveydelle ei saisi aiheuttaa haittaa eikä yleistä turvallisuutta vaarantaa. Tilannetta, jossa malminetsinnästä voisi aiheutua tällaista seurausta, voitiin pitää hyvin poikkeuksellisenä. Sovellettavaksi se voi tulla esimerkiksi silloin, kun

tarkoituksena on uraanin koelouhinta taikka malminetsintä tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Esimerkit yleisen turvallisuuden vaarantamisesta ovat siis hyvin kiinteästi konkreettiseen kaivostoimintaan liittyviä.

Vaikka kaivoslupan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle muutoin ole kaivoslaissa säädettyä estettä, lupaa ei voimassa olevan lain 48 §:n 2 momentin mukaan saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä vastaavassa kohdissa säädetäisiin, että kaivoslupaa ei, vaikka muut edellytykset täyttyisivät, saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Kummankin version mukaan vaara yleiselle turvallisuudelle olisi yhtenä kaivoslupan esteenä.

Kaivoslain alkuperäisissä perusteluissa ei ole avattu, mitä vaara yleiselle turvallisuudelle tai yleinen turvallisuus tässä tarkoittaisi. Muusta kaivoslain sääntelystä päätellen tässäkin on kyse konkreettisen fyysisen toiminnan vaikutuksista. Tyypillisinä esimerkkeinä voidaan pitää vaaraa hengelle tai terveydelle tai ennakoimattomien omaisuusvahinkojen vaaraa. Kaivoslain estesäännöksen esikuvana olleissa muun lainsäädännön estesäännöksissäkin on samankaltainen ajatus. Lähin esikuva on ollut aiemmassa vesilaissa, jota vastaava 3 luvun 4 §:n 2 momentin säännös nykyisessä vesilaissa rinnastaa nimenomaisesti yleisen terveydentilan ja turvallisuuden vaarantumisen. Kyse on siis hankkeen konkretiasta. Tätä korostaa myös kaivoslain maininta mahdollisuudesta vaaran poistamisesta lupamääräyksiin.

Kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta ei kaivoslaissa mainita päätösharkinnan kriteereinä. Ne eivät myöskään esiinny voimassa olevan kaivoslain perusteluissa. Lupaviranomaista tai lupamenettelyä ei myöskään ole rakennettu kansallisen tason turvallisuuskysymysten huomioonottamista silmällä pitäen. Teoriassa kyllä saatettaisiin ajatella kaivostoiminnassakin jotakin sellaista toiminnan konkreettisiin vaikutuksiin liittyvää, joka rinnastuisi esimerkiksi siihen, että tuulivoimarakentamisessa eräiden muiden lakien mukaan otetaan huomioon puolustusvoimien tutkajärjestelmiin ja radioyhteyksiin kohdistuvat vaikutukset. Erikseen on tässä syytä todeta, että etsintätyö maan pinnalla on kaivoslain 7 §:n 2 momentin nojalla ilman viranomaisen suostumusta kielletty puolustusvoimien käytössä olevalla

alueella ja sellaisella Rajavartiolaituksen hallitsemalla alueella, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, ja 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Lain 46 §:n mukaan malminetsintälupaa ei ilman suostumusta saa myöntää tällaiselle alueelle. Kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät lain 47 §:n mukaan saa sijaita alueella, jolle ei tuolla perusteella voida myöntää malminetsintälupaa.

Mitä huoltovarmuuteen tulee, Suomessa tapahtuvan kaivostoiminnan katsotaan yleisellä tasolla palvelevan osaltaan maan huoltovarmuutta, riippuen tietenkin kulloinkin kyseessä olevista mineraaleista ja toimijoiden omista valinnoista. Toisaalta kaivoslaki itsessään ei takaa huoltovarmuuden toteutumista ja Suomen talouteen integroitumista, ja on ajateltavissa tilanteita, joissa toiminnanharjoittajan valintoja ohjaavat huoltovarmuuden ja turvallisuuden kannalta kyseenalaiset tekijät.

Kaivoslain mukainen viranomaisharkinta on sidottua, mikä merkitsee myös harkinnassa sallittujen premissien rajausta. Laki ei myöskään sisällä mahdollisuutta intressivertailuun lupaharkinnassa, eikä sellaista nyt myöskään esitetä. *Lopputuloksena tältä osin on, ettei kaivoslaki ainakaan sanottavassa laajuudessa mahdollista kansallisen turvallisuuden huomioonottamista malminetsintäluvan tai kaivosluvan lupaharkinnassa esimerkiksi toiminnanharjoittajan omistajasubjektiin tai omistuspohjaan taikka hakijan muuhun toimintaan sidonnaisuuksiin tai riskikäyttäytymiseen liittyvillä perusteilla. Sama koskee huoltovarmuuteen tähän liittyen kohdistuvia riskejä.*

Kaivosalueenastuslupaa tarkastelen jäljempänä erikseen.

3. Toiminnan subjektia koskevat vaatimukset

Edellä kohdassa 2 lausuttu ohjaa pohtimaan kansallisen turvallisuuden kannalta sitä, millaisia subjektiivisia rajoituksia kaivoslain mukaisten oikeuksien saavuttamiseen liittyy. Kaivoslain voimassa olevan 31 §:n mukaan:

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu: 1) luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla ole rajoitettu; ja 2) oikeushenkilö.

Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 244/2022 vp) ehdotetaan mainitun 31 §:n 1 momentin muuttamista seuraavasti:

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa saa hakea elinkeinotoimintalain (/) 2 §:n 1 momentissa ja 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu: 1) luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla ole rajoitettu; ja 2) oikeushenkilö.

Vielä voimassa olevan elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:ssä puolestaan säädetään:

Tässä laissa säädetyin ehdoin saa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa harjoittaa: 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella; 2) suomalainen yhteisö ja säätiö; sekä 3) Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Patentti- ja rekisterihallitus voi myöntää luvan harjoittaa elinkeinoa myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle sekä ulkomaiselle yhteisölle ja säätiölle. Tällainen lupa tarvitaan myös elinkeinon harjoittamiseen avoimen yhtiön yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä, jollei vähintään yksi avoimen yhtiön yhtiömies tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ole 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai suomalainen yhteisö tai säätiö taikka sellainen ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 244/2022 vp) kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi säädettäisiin elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain sijaan säädettävän elinkeinotoimintalain 2 §:n 1 momentissa oikeudesta harjoittaa elinkeinotoimintaa seuraavasti:

Tässä laissa säädetyin edellytyksin elinkeinotoimintaa saa harjoittaa: 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella; 2) suomalainen yhteisö tai säätiö; 3) ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Saman lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin seuraavaa:

Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla elinkeinotoimintaa saa harjoittaa: 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueen ulkopuolella; 2) muu kuin 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka perustaa sivuliikkeen Suomeen.

Jollei vähintään yksi avoimen yhtiön yhtiömies tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ole 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai suomalainen tai ulkomainen yhteisö tai säätiö, myös avoimen yhtiön yhtiömiehellä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisella yhtiömiehellä on oltava Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämä lupa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.

Patentti- ja rekisterihallituksen on myönnettävä lupa, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta tämän velvollisuuksien täyttämiseksi.

Edellä selostetut säännökset tai niiden muutosehdotukset eivät lisänne mahdollisuuksia ottaa kansallinen turvallisuus kaivoslaissa huomioon nykyisestä poikkeavalla tavalla.

Vertailukohdaksi voidaan tässä ottaa laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), jossa laaja-alaisempi subjektikohtainen rajoitus on olennainen. Tuon lain 1 §:ssä säädetään:

Tätä lakia sovelletaan kiinteistön hankintaan Suomen valtion alueelta, jos luovutuksensaajana on: 1) muualla kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävä yhteisö tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen; 2) yhteisö, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa 1 kohdassa tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta.

Laskettaessa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta osakeyhtiön osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä otetaan huomioon myös osakkeet: 1) jotka kuuluvat luovutuksensaajan kanssa samaan konserniin kuuluvalla yritykselle; 2) jotka kuuluvat luovutuksensaajan perheenjäsenelle tai perheenjäsenen määräysvallassa olevalle yhteisölle tai säätiölle; tai 3) joiden nojalla luovutuksensaaja on oikeutettu käyttämään äänioikeutta sopimuksen tai muun toimenpiteen perusteella.

Edellä 2 momentissa säädetty koskee vastaavasti luovutuksensaajan ääniosuuden laskemista muussa yhteisössä kuin osakeyhtiössä.

Kiinteistön hankinnalla tarkoitetaan tässä laissa sellaista oikeustointia, jolla kiinteistön taikka sen määräosan tai määräalan omistusoikeus luovutetaan toiselle.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella.

Saman lain 2 §:ssä säädetään luvanvaraisesta kiinteistönhankinnasta seuraavasti:

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai yhteisö saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan.

Lupaa ei tarvita, jos: 1) kiinteistön luovuttajana on saajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli; 2) kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan periä; tai 3) aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa.

Hankinnan luvanvaraisuuden selvittämisestä säädetään lain 3 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Kiinteistön luovuttaja tai luovutuksensaaja voi pyytää puolustusministeriöltä ennakolta tiedon siitä, tarvitaanko hankintaan 2 §:ssä tarkoitettu lupa. Hakemuksessa on ilmoitettava tiedot luovutuksen osapuolista ja luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä.

Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lain 5 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.

Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta (HE 222/2022) mainittua lakia muutettaisiin muun ohella seuraavasti:

(1 §:n 1 ja 2 momentti) Tätä lakia sovelletaan kiinteistön hankintaan Suomen valtion alueelta, jos luovutuksensaajana on: 1) muualla kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion

alueella kotipaikkaansa pitävä yhteisö tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen taikka henkilö, jolla ei ole kansalaisuutta, jonka kansalaisuus on tuntematon tai jonka kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu; 2) yhteisö, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa 1 kohdassa tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä.

(2 §:n 2 momentti) Lupaa ei tarvita, jos: 1) kiinteistön luovuttajana on saajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli; 2) kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan periä; tai 3) aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa ja hänen osuutensa hankittavasta kiinteistöstä on vähintään yksi kymmenesosa.

(5 §:n 1 momentti) Lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.

Tässä selostetuilla kiinteistönhankinnan rajoituksilla on kuitenkin vain hyvin vähäinen merkitys kaivostoiminnassa. Tämä johtuu siitä, että kaivostoimintaa voidaan tarvittavien alueiden hallinnan kannalta harjoittaa myös ilman omistusoikeutta, ja etsintävaiheessa hallintaa ei ylimalkaan tarvita. Kaivostoiminnan harjoittajat hankkivat kaivostoiminnan kannalta keskeiset alueet valintansa mukaan joko omistus- tai käyttöoikeuksin, mikäli sopimuksia syntyy. Jos sopimuksia ei kyetä tekemään, kaivoslupan haltija voi hakea valtioneuvostolta kaivosalueenastuslupaa. Kaivoslain mukainen lunastus voi tuottaa vain käyttöoikeuden, ei omistusoikeutta, mutta toiminnan harjoittamisedellytysten kannalta näiden välillä ei ole käytännössä eroa. Kaivosalueenastuslupaa saa kaivoslain 31 §:n 3 momentin mukaan hakea se, joka hakee kaivoslupaa kyseisen esiintymän hyödyntämistä varten. Muita edellytyksiä subjektille ei ole säädetty.

Käyttöoikeuden luovutussopimuksissa ei ole kysymys kiinteistön taikka sen määräosan tai määräalan luovuttamisesta, joten lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta ja siihen sisältyviä subjektikohtaisia rajoituksia ei niihin sovelleta. Niihin ei samasta syystä

myöskään sovelleta lakia valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019).

Jos toiminnanharjoittaja päätyy hakemaan käyttöoikeutta kaivosalueenlunastuksella, luvan edellytyksenä on lunastusoikeudellinen yleinen tarve siten kuin voimassa olevan kaivoslain 49 §:ssä säädetään. Yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan pykälän mukaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella. Pykälän perusteluissa lausuttiin, että huomioon otettavat taloudelliset vaikutukset voivat olla myös lyhytaikaisia, mutta työllisyysvaikutusten tulisi olla pitkäaikaisia. Yleisen tarpeen vaatimukset voivat vaihdella alueellisesti ja paikallisesti. Luvan myöntäminen edellyttäisi, että yleinen tarve liittyisi keskeisesti alueellisesti tai paikallisesti välttämättömän kaivoshankkeen toteuttamiseen. Hakijan velvollisuutena olisi kaivoslain 35 §:n nojalla osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta, mikä vastaisi lunastuslain 4 §:n 2 momentissa säädettyä.

Kaivosalueenlunastusluvan myöntämisedellytyksistä ei ole mainittavaa oikeuskäytäntöä. Edellä selostettu kuitenkin viittaa siihen, että harkinnan perusteet ovat vahvasti reaalityaloudellisia. Se, voidaanko mukaan sisällyttää kansalliseen turvallisuuteen liittyviä näkökohtia, on vähintäänkin epäselvää, etenkin muun kuin huoltovarmuuden osalta. Argumenttina huoltovarmuudenkin pitäisi nimenomaan lunastuksen mahdollistaman kaivostoiminnan vuoksi parantua. Joka tapauksessa lunastusluvan epääminen perusteineen voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta ei lunastussäätöihin sovelleta, ei ylimalkaan eikä nyt siksikään, että kaivosalueenlunastuslupa mahdollistaa vain käyttöoikeuden hankkimisen.

Jo myönnettyihin lupiin perustuvan kaivostoiminnan siirtäminen uudelle subjektille muodostaa oman tilanteensa. Voimassa olevan kaivoslain 73 §:ssä asiasta on säädetty seuraavasti:

Malminetsintä lupa, kaivos lupa ja kullanhallinnointilupa voidaan siirtää toiselle. Siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvanhaltijalta tämän lain mukaan edellytetään. Uranin tai toriumin tuottamista koskevan kaivosluvan siirron saajalla tulee lisäksi olla ydinenergiainlain mukainen lupa kaivostoimintaan.

Luvanhaltija voi hakea luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemuksen kaivosviranomaiselle. Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta

tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta sekä siirron käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus. Tarkempia säännöksiä hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitetut selvitykset. Kaivosviranomaisen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein.

Kun kaivosviranomaisen on hyväksynyt kaivosluvan siirron, sen on tehtävä vastaava luvanhaltijaa koskeva muutos kaivosalueenastuslupa.

Nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa kaivoslain 73 §:n 2 ja 3 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

Luvanhaltija voi hakea luvan siirtoa tekemällä asiasta hakemuksen kaivosviranomaiselle. Hakemuksessa on esitettävä siirron kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys siirron saajasta, siirron tarkoituksesta ja siirron saajan suunnitelmasta toteuttaa siirrettävään lupaan perustuvaa toimintaa sekä siirron käsittelyn kannalta muut merkitykselliset seikat. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat viranomaisen todistukset, rekisterinotteet ja vastaavat asiakirjat, joilla varmennetaan hakemuksessa esitetyt tiedot ja siirron saajan suostumus. Tarkempia säännöksiä hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitetut selvitykset. Kaivosviranomaisen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein

Voimassa olevan tai ehdotetun lain mukaan luvan siirron hyväksymiselle ei siis ole kansalliseen turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyviä edellytyksiä, eikä sellaisia voida päätöksenteossa myöskään harkinnanvaraisesti asettaa. Mahdollisen kaivosalueenastusluvan siirto on kaivosluvan siirron hyväksymisen tekninen seuraus. Lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta ei tällöinkään sovelleta. Sama koskee sopimusteitse hankittujen käyttöoikeuksien siirtämistä.

Edellä sanotusta seuraa, että jos kaivoslain mukaisten oikeuksien hankkimista tai siirtämistä halutaan subjektiakohtaisesti rajoittaa esimerkiksi sen suuntaisesti kuin laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta, kaivoslakia, ilmeisesti etenkin sen 31 ja 73 §:ää, olisi vastaavasti täydennettävä.

Tällöin olisi myös ratkaistava, mikä viranomainen vastaa näiltä osin päätösharkinnasta ja mahdollisista poikkeuksista. Tapausten ilmeisen vähäisen lukumäärän vuoksi (vrt. laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta) ei olisi poissuljettua, että tässä olisi ainakin osittain toimivalta myös valtioneuvoston yleisistunnolla. Oikeussuoja olisi varmistettava muutoksenhakumahdollisuudella.

4. CETA-sopimus ja muut investointisuojaus sopimukset

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä lausutaan seuraavaa:

”CETA-sopimuksen sijoitusten suojaa koskevassa sääntelyssä jäsenvaltioille on varattu oikeus legitiimiin julkisen edun nimissä tehtyyn tehokkaaseen sääntelyyn. Nyt ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan maanomistajien oikeuksiin sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä ja ympäristöperusoikeuteen vahvasti kytkeytyviä legitiimejä tarkoituksia. CETA-sopimuksessa valtion oikeutta säännellä legitiimin julkisen edun nimissä on haluttu korostaa.

CETA-sopimuksen takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa. Esitys ei sisällä sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Ehdotetulla kaivoslain muutoksella korostettaisiin kuntakaavoituksen merkitystä kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä. Tältäkin osin ehdotetut muutokset eivät itsessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia. Esitys on CETA-sopimuksen ja yleensä investointisuojaus sopimusten osalta lainsäätäjän liikkumavaran puitteissa.”

Tämä ei anna minulle aihetta huomautuksiin.

Kuitenkin kaivostoiminnan edellytykset ja vaatimukset kokonaisuutena määräytyvät vahvasti muunkin lainsäädännön ja aivan erityisesti ympäristönsuojelulain mukaan. *Tämän lähtökohdan edellyttämää kaivostoiminnan kokonaistarkastelua suhteessa investointisuojaan ei tietyllä tavalla ole missään vaiheessa suoritettu.*

Investointisuojaan liittyy paljon sellaistaakin, mikä ei ole tarkoin ennakoitavissa. Tätä epävarmuutta korostaa se, että investointiriitojen ratkaisuforumiksi on esimerkiksi CETA-sopimuksessa sovittu välimiesoikeus.

Aiemmassa 27.10. antamassani lausunnossa olen viitannut 2019 tekemääni selvitykseen, jossa katsottiin, että lupien tarkistamisia koskeva sääntelykokonaisuus on syytä yhtenäistää, esimerkiksi selventämällä kaivannaistoiminnan jätesuunnitelman määräaikaisen tarkistamisen sääntelyä osana ympäristölupaa. Samalla ympäristönsuojelulakiin olisi kaivostoimintaa koskien palautettava siitä vuonna 2015 poistettu mahdollisuus uusien, toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lupamääräysten säännönmukaisesti määräaikaistarkistuksiin.

Itse ympäristönsuojelulain järjestelmässäkin määräaikaistarkistusten poistaminen 2015 on osoittautunut lyhytnäköiseksi ja kontraproduktiiviseksi, koska se nosti lupaviranomaisen kynnystä todeta ympäristöluvan edellytysten täyttyvän rajoittamattoman ajan, kerran asetettavien lupamääräysten pohjalta. Luonnollisesti sama ongelma koskee myös kaivostoiminnan ympäristölupia.

Viittaan tässä siihen, mitä korkein hallinto-oikeus tältä osin lausui (teollisen toiminnan ympäristöluvan epäämistä koskevassa) vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:166:

”Ympäristölupamääräysten säännönmukainen tarkistamismenettely on poistettu lainsäädännöstä 1.5.2015 voimaan tulleella ympäristönsuojelulain muutoksella (423/2015). Voimassa oleva lainsäädäntö ei siten mahdollista ympäristöluvan tarkistamista ja lupamääräysten muuttamista toiminnan myöhemmässä vaiheessa, mikäli vaikutustarkkailun perusteella havaittaisiin, että asetetut lupamääräykset eivät tulevaisuudessa olisikaan riittävän tehokkaita ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

= = =

Kaikki edellä lausuttu ja asiassa saatu selvitys kokonaisuutena huomioon ottaen asiassa ei voida riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana ennalta arvioiden aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lainkohtaa tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset on kumottava ja lupahakemus hylättävä.”

Selvityksessäni olin myös todennut, että lupien tarkistamismahdollisuus olisi myös ennakoitavuutta lisäävänä sääntelyelementtinä eräänlainen turvaamistoimi investointisuojausopimusten edellyttämää päätöksenteon syrjimättömyyttä ajatellen. Toistan tässä tämän näkemykseni.