17.10.2022 Dnro Tukes 10613/00.00.01/2022

Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntönne 11.10.2022 HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) lausunto

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp).

Tukes lausuu hallituksen esitykseen 126/2021 vp seuraavasti:

Esitys lisää Tukesin tehtäviä ja määrärahan tarvetta

- Hallituksen esitys lisää Tukesin lupa-, valvonta- ja viestintätehtäviä sekä tarpeita kehittää sähköistä asiointia, rekistereitä ja tietojärjestelmiä. Esityksessä on (s. 60) esitetty Tukesille aiheutuvia kustannuksia. Henkilöstökustannukset ovat esityksen mukaan vuosina 2023–2025 250 000 euroa vuodessa ja vuodesta 2026 eteenpäin 160 000 euroa/v.
- Esityksen mukaan ruuhkan purkamiseen liittyviä tehtäviä voidaan rahoittaa vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentille 32.01.08 (Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot) ehdotettavasta lupamenettelyjen vauhdittamiseen liittyvästä 500 000 euron määrärahalisäyksestä. Tukes pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että vuoden 2022 lisätalousarviossa määräraha annettiin vihreän siirtymän investointihankkeiden lupamenettelyjen vauhdittamiseen ja että Tukes on tehnyt kemikaaliturvallisuuslain toimeenpanoon liittyviä rekrytointeja jo vuoden 2022 aikana. Tukesin huoli on, että kemikaaliturvallisuuslain toimeenpanoon ja kiireellisiin energiahankkeisiin liittyvät hakemukset joudutaan priorisoimaan kaivoslain toimeenpanon edelle ja siksi olisi tärkeää, että esityksessä varattaisiin kaivoslain toimeenpanoon selkeästi omat resurssit. Viranomaisen riittävän resurssoinnin varmistamiseen on talousvaliokunta kiinnittänyt myös huomiota.
- Lisäksi kustannuksia aiheutuu kaivosrekisterin uudistamisesta ja sähköisestä asiointijärjestelmästä yhteensä 350 000 euroa vuosina 2023–2024 ja sen jälkeen järjestelmän ylläpitokustannuksiksi arvioidaan 40 000–60 000 euroa/vuosi. Kertaluonteiset

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Helsinki PL 66 (Opastinsilta 12 B) 00521 Helsinki
Tampere Kalevantie 2 33100 Tampere
Rovaniemi Valtakatu 2 96100 Rovaniemi
Vaihde 029 5052 000 www.tukes.fi kirjaamo@tukes.fi Y-tunnus 1021277-9

järjestelmäkustannukset on tarkoitus kattaa momentin 32.01.10 (Digitalisaation kehittäminen) määrärahasta. Tukes pitää tätä järjestelyä tarkoituksenmukaisena.

Asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan tulee olla lainvoimainen ennen kaivosluvan myöntämistä

- Kaivoslain 47 §:ään esitetään muutosta 4 momenttiin. Jatkossa kaivostoiminnan tulisi perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kaivoslupa on mahdollista myöntää sen jälkeen, kun kaava on lainvoimainen. Nykyisellään kaivoslupahakemus sekä kaivoslupa yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta annettuine määräyksineen antaa kunnalle ja Tukesille tietoa kaavoitusta varten. Tukes korostaa, että jatkossa kuntien tulee hankkia kaavoitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset hakijalta muulla tavoin, koska kaivoslupa-aineisto ei ole vielä käytössä. Tukesilla ei myöskään ole jatkossa nykyiseen verrattavia tietoja käytettävissä kaavoittajalle tehtävää lausuntoa varten, vaan se tulee olemaan jatkossa yleisluonteisempi.
- Kaivoslakimuutoksen valmistelussa ja hallituksen esityksen luonnosta koskevassa lausunnossaan Tukes on korostanut, että kaavoitusta koskevien vaatimusten tulee olla selkeitä ja että kaavoitusta koskevien muutosten vaikutukset on arvioitava nykyisten ja tulevien hankkeiden sekä niihin liittyvien muiden intressiryhmien kannalta. Toiminnassa olevien kaivoshankkeiden osalta Tukes pitää tarpeellisena siirtymäsäännöstä (HE 126/2022 s. 104). Tukes huomauttaa, että siirtymäsäännöksen rajaaminen vähäisiin muutoksiin voi pysäyttää kaivostoiminnan osittain tai mahdollisesti kokonaan, jos kaivos ja kunta ei riittävän ripeästi ryhdy kaavoittamaan kaivostoiminnan tarvitsemia laajennusalueita. Esimerkiksi sivukivikasan laajentamisen tai korottamisen sijaan voi ympäristön kannalta olla tarkoituksenmukaisempaa aloittaa uuden sivukivikasan rakentaminen, jolloin yritys tarvitsee laajentamiselle kaivoslupaa ja siihen soveltuvaa kaavaa. Tukes korostaa, että toimivien kaivosten laajentumistarpeet tulee selvittää ja huomioida kuntien kaavoitusta koskevissa suunnitelmissa ja resurssoinnissa ennakkoon, jotta kaivostoiminnan tilapäiseltä tai pysyvältä keskeytymiseltä vältytään.
- Kaavoitusprosessissa yhteensovitetaan erilaiset alueiden käyttöön liittyvät tarpeet ja intressit, joten Tukes tukee näkemystä, että erillistä intressivertailua ei ole tarpeen sisällyttää kaivoslakiin vaan intressit tulisivat jatkossa selvitettyä osana kaavoitusprosessia.

Kaivosrekisteri ja rekisterissä olevien henkilötietojen käsittely

- Tukes pitää tärkeänä kaivosrekisterin (170 a §) lisäystä lakiin. Esitetyn 170 a §:n mukaan kaivosrekisteriin tallennettujen tietojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan rekisteriin tallennettavista tiedoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perusteluissa on todettu, että jokaisella olisi oikeus saada otteita kaivosrekisteristä. Erikseen rekisteriin merkittävistä tiedoista on käsitelty panttioikeuksia koskevia tietoja, joista todetaan, että ne ovat julkisia. Esitetyssä 170 a §:ssä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, olisivatko kaivosrekisterissä olevat henkilötiedot julkisia ja millä perusteella

niitä voisi luovuttaa esimerkiksi toiselle viranomaiselle tai julkaista esimerkiksi internetissä osana päätösluetteloja. Tukesilta pyydetään esimerkiksi luvanhaltijoiden osoitetietoja ja epäselvää on, olisivatko ne julkisia. Julkisuudesta ei liene mahdollista säätää valtioneuvoston asetuksella. Tukes ehdottaa, että hallituksen esityksen perusteluja selvennettäisiin henkilötietojen osalta.

Kullanhuuhdontaa, malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevan tiedottamisen lisääminen

- Tukes pitää hyvänä, että kullanhuuhdontaa, malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevista hankkeista lisätään tiedottamista. Tämä lisää paikallisten mahdollisuuksia saada hankkeista ja niiden vaikutuksista ennakkoon ja luotettavasti luotettavaa tietoa. Esityksessä on myös huomioitu, että muutos lisää Tukesin työtä ja resurssitarpeita.

Kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen

- Kohta 4.2.4 kappale 1 (s. 66) Tukes toteaa, että kaivosten ympäristövaikutusten kannalta myös Tukesin kemikaaliturvallisuus- ja räjähdelupa ovat keskeisiä. Kemikaaliturvallisuusluvalla varmistetaan, että kaivos on ennakoinut ja hallitsee kaivosten kemikaaleista ja räjähteistä aiheutuvien suuronnettomuus- ja muut kemikaalien aiheuttamat terveys-, turvallisuus- ja ympäristöriskit ja että kaivoksella on riittävästi varauduttu mahdollisiin onnettomuuksiin ja niiden seurausten rajoittamiseen.
- s. 67 kappaleessa 3 esitetään, että kaivosluvan lupamääräyksissä annettaisiin myös luonnon monimuotoisuutta koskevia ehtoja. Suomessa ympäristöviranomaiseen on keskitetty tämäntyyppinen osaaminen ja asiantuntemus, ja Tukesilla kaivosoikeuksia myöntävänä viranomaisena tulee olla vahva geologinen asiantuntemus ja ymmärrys esiintymän hyödyntämiskelpoisuudesta. Tukes korostaa, että viranomaisten välinen työnjako ja osaamistarpeet olisi tärkeää olla jatkossakin selkeät. Käytännössä Tukes tukeutuisi luonnon monimuotoisuutta koskevien lupamääräysten asettamisessa ympäristöviranomaisen asiantuntemukseen (lausuntoon). Luonnonmonimuotoisuutta koskevan asiantuntemuksen hajauttaminen usean viranomaisen tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista ja hallinnon kannalta kustannustehokasta eikä sillä turvata riittävää erityisasiantuntemusta. Tukes korostaa, että säädösten ja viranomaisten välisten toimivaltojen pitäminen selkeänä edistää hyvää hallintoa ja säädösten toimeenpanoa.
- Tukes näkee, että kaivosten ympäristönsuojelun tasoa ja luonnon monimuotoisuuden huomiointia voitaisiin parantaa lisäksi edellyttämällä kaivosten johtamisjärjestelmien täydentämistä ympäristöriskien ja -näkökohtien tunnistamiseen ja hallintaan liittyvillä vastuilla ja menettelyillä. Nykyisellään johtamisjärjestelmää koskevat velvoitteet kattavat kaivosten tekniseen turvallisuuteen ja työturvallisuuteen liittyvät asiat sekä kemikaaliriskien hallintaan liittyvät asiat. Johtamisjärjestelmien täydentäminen ympäristöriskien ennakoinnin ja hallinnan näkökulmasta ei aiheuttaisi toimiville kaivoksille tai uusille hakijaorganisaatioille merkittäviä kustannuksia sillä, kyse olisi olemassa olevien järjestelmien tarkentamisesta.

- Kohdassa 4.2.4 esitetään myös huolia kaivoslakimuutoksen vaikutuksista Suomen kiinnostavuuteen investointikohteena. Tukes täsmentää, että huolet liittyvät erityisesti siihen, saavatko pienemmät malminetsintäyhtiöt jatkossa riittävästi rahoitusta ja että koetaanko Suomi kiinnostavana investointikohteena. Suomessa pienemmät malminetsintäyhtiöt ovat olleet keskeisessä roolissa uusien esiintymien etsimisessä.

Tukes esittää lisäksi, että voimassa olevan lain soveltamisessa ilmenneiden viimeaikaisten ongelmien vuoksi lakiin tehtäisiin tässä yhteydessä myös seuraavat teknisluonteiset korjaukset

Hakemusten vireille tulo

- Hakemusten vireille tulon etuoikeusjärjestystä (621/2011 32.1 §) olisi Tukesin näkemyksen mukaan tarpeen tarkentaa. Mainitun pykälän mukaan etuoikeuden saa hakija, joka panee vireille malminetsintälupahakemuksen tai varausilmoituksen Tukesille ensimmäisenä. Käytännön ongelmana on, että hakijat ovat ryhtyneet laittamaan varaus- tai malminetsintäalueen vapautuessa automaattisesti ajastetun sähköpostiviestin (kello 0.01), jolloin samalle alueelle on tullut hakemuksia samana päivänä ja samaan kellonaikaan eri hakijoilta. Näin ollen etuoikeutta ei pystytä määräämään 32.1 § mukaisesti ja etuoikeuden määrääminen näissä tapauksissa jää yksinomaan viranomaisen harkittavaksi. Perusteluja olisi hyvä täydentää, miten tällaisessa tilanteessa tulee toimia. Esimerkiksi ratkaistaisiinko etuoikeus arpomalla, jos molemmat hakijat ja hakemukset täyttävät malminetsintäluvan myöntämisen edellytykset.

Malminetsintää koskevat velvoitteet

- Malminetsinnän raukeamisen jälkeinen 2 vuoden karenssi on Tukesin näkemyksen mukaan nykyisillä tiedonvälitystavoilla tarpeeton. Tukesin näkemyksen mukaan se voitaisiin poistaa. Tukesin arvion mukaan menettely juontuu kaukaa historiasta, jolloin lupahakemuksia vielä kuljetettiin postitse hevoskyydillä. Malminetsintäluvan hakemisen estävän karenssin poistaminen kaivoslaista edistäisi ja nopeuttaisi alueen tutkimustoimintaa, karenssiajan poistaminen parantaisi myös maanomistajan oikeuksia tutkimustoiminnan nopeutuessa. Menettely herättää ihmetystä myös kansainvälisten hakijoiden keskuudessa.
- Tukes esittää muutettavaksi myös kaivoslain (621/2011) 61 § 1 momenttia, jotta malminetsintäluvan voimassaoloa voitaisiin jatkaa kolmen vuoden sijaan viisi vuotta kerrallaan siten, että lupa olisi voimassa edelleen yhteensä enintään 15 vuotta. Tämä suuntaisi hakijan resursseja tehokkaaseen malminetsintään ja vähentäisi hallinnollista työtä. Pidennys vähentäisi oleellisesti myös Tukesin ja muiden lausuntoviranomaisten sekä kiinteistönomistajien hallinnollista taakkaa sekä lupakäsittelyn aiheuttamia lisäviiveitä

etsintätyöhön. Tämä parantaisi myös maanomistajan asemaa, sillä Tukesin arvion mukaan tämä lyhentäisi malminetsintään liittyvää kokonaisaikaa. Muutos vähentäisi oleellisesti eri osapuolten kustannuksia sekä nopeuttaisi etsintätyötä jatkoluvasta aiheutuvan hallinnollisen taakaan ja käsittelystä aiheutuvan viiveen vähentyessä.

Kaivosvakuuden täydentäminen

- Tukes esittää, että kaivoslain mukaisen vakuuden piirin sisällytettäisiin myös kaivoslain 145 §:n mukaiset toimenpiteet vastaavasti kuin 143 ja 144 §:ssä mainitut. Lisäys koskee erityisesti kaivoksesta tutkimustoiminnan kautta hankitun geologisen tietoaineiston toimittamista Tukesille, joka raportoi sen GTK:lle talletettavaksi tulevien sukupolvien käyttöön. Tietoaineistolla ja siihen tehdyllä tutkimustyöllä on merkittävää taloudellista arvoa. Kattava ja hyvin järjestetty aineisto helpottaa tulevaisuudessa tehtävää etsintätyötä ja säästää kustannuksia.

Lisätietoja lausunnosta antaa:

johtaja Kirsi Levä puh. 0295 052 162, etunimi.sukunimi@tukes.fi.

Pääjohtaja Kimmo Peltonen

Johtaja Kirsi Levä

Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Denna handling har upprättats och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Pääjohtaja Kimmo Peltonen
18.10.2022

Johtaja Kirsi Levä
17.10.2022

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Säkerhets- och kemikalieverket
Finnish Safety and Chemicals Agency

Helsinki
PL 66 (Opastinsilta 12 B)
FI-00521 Helsinki

Tampere
Yliopistonkatu 38
FI-33100 Tampere

Rovaniemi
Valtakatu 2
FI-96100 Rovaniemi

Vaihde / Tel.
+358 29 5052 000
www.tukes.fi
kirjaamo@tukes.fi
Y-tunnus 1021277-9