Eduskunnan talousvaliokunta

Lausunto hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamisesta HE 126/2022

Suomen Malmijalostus Oy kiittää mahdollisuudesta lausua sekä tulla kuultavaksi Eduskunnan talousvaliokunnassa, ja esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi HE 126/2022 kunnioittavasti seuraavaa:

Johdanto

Suomen Malmijalostus Oy, Finnish Minerals Group, jäljempänä ”FMG”, on Suomen valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka perustehtävänä on omistustensa ja kehityshankkeidensa kautta kehittää yhdessä partnereidensa kanssa vastuullista kaivostoimintaa ja akkuarvoketjua Suomeen.

FMG on toteuttamassa kestäviä liiketoimintoja mm. akkumetalleja tuottavissa ja jalostavissa kaivoksissa ja projekteissa (nikkeli ja koboltti, Terrafame Oy, litium, Keliber Oy, fosfaatti ja harvinaiset maametallit, REE, Sokli Oy), sekä akkumateriaaleja jalostavissa tehdasprojekteissa (mm. Haminan ja Kotkan akkumateriaalitehdashankkeet)

Työmme kautta olemme osaltamme viemässä Eurooppaa kohti sähköistä liikkumista ja kestävämpää hiilineutraalia tulevaisuutta. Kaikkea FMG:n toimintaa ja päätöksiä ohjaa vastuu luonnosta ja ympäristöstä.

Suunnitellut kaivoslain muutokset sekä muut käynnissä olevat kaivosalaa koskevat lainsäädäntöhankkeet vaikuttavat merkittävästi ei ainoastaan FMG:n toimintaan vaan koko kaivosalaan sekä suomalaisen akkuarvoketjun rakentamiseen mm. siltä osin:

(i) miten FMG voi kaivosomistustensa ja -projektiensa ja akkumateriaaleja koskevien teollisten hankkeidensa kautta olla tukemassa EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka tavoitteena on saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä, ja

(ii) miten suomalainen kaivostoimiala ja toimintaympäristö kyetään pitämään ennakoitavana ja houkuttelevana myös kansainvälisten teollisten toimijoiden ja sijoittajien näkökulmasta

Kaivosteollisuus ry on toimialan edustajana antamassa lausunnon, jonka valmisteluun myös FMG on osallistunut. FMG viittaa Kaivosteollisuus ry:n yksityiskohtaisempaan lausuntoon ja esitykseen, sekä tuo esiin valmisteilla olevaan lainsäädäntöön ja sen merkitykseen liittyviä yleisempiä näkökohtia seuraavien teemojen osalta:

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

Suomi osana EU:n raaka-aineratkaisua ja akkuarvoketjun rakentamista

Vihreä siirtymän ja liikenteen sähköistymisen sekä toisaalta energiakriisin ja huoltovarmuuden turvaamisen keskellä on noussut kasvava huoli kriittisten mineraalien ja materiaalien saatavuudesta sekä toimivasta toimitusketjusta, mikä on kääntänyt katseet eurooppalaisen omavaraisuuden kasvattamiseen koko liikenteen sähköistymiseen liittyvässä arvoketjussa.

Suomen kallioperästä saatavavilla akkumetalleilla (nikkeli, litium, koboltti), harvinaisiin maametalleihin (REE, rare earth elements) liittyvällä potentiaalilla, sekä akkumateriaalien jalostamista koskevilla tehdashankkeilla on huomattava ja tulevaisuudessa potentiaalisesti vielä nykyistä merkittävämpi rooli itsenäisen eurooppalaisen akkuekosysteemin omavaraisuuden ja toimitusvarmuuden rakentamisessa. Myös komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on painottanut EU:n omavaraisuutta mm. liikenteen sähköistymisen osalta EU:n tilaa koskevassa puheessaan [korostus tässä]:

> "*Lithium and rare earths will soon be more important than oil and gas. Our demand for rare earths alone will increase fivefold by 2030. […] We must avoid becoming dependent again, as we did with oil and gas. […] We will identify strategic projects all along the supply chain, from extraction to refining, from processing to recycling. And we will build up strategic reserves where supply is at risk. This is why today I am announcing a European Critical Raw Materials Act.*"

Siteeratusta ilmenee tarve kiirehtiä liikenteen sähköistymistä ja vihreää siirtymää Euroopassa, ei ainoastaan ilmastonmuutoksen näkökulmasta, vaan myös mm. akkumineraaleihin ja materiaaleihin liittyvästä globaalista kilpajuoksusta ja toimitusvarmuudesta johtuen.

Edellä todetusti myös akkuarvoketjun alkupäässä eurooppalaisen mineraali- ja raaka-aineomavaraisuuden turvaaminen on yhtä lailla tärkeää riippuvuuden vähentämiseksi mm. Venäjältä tai Kiinasta peräisin oleviin toimitusketjuihin. Tällä hetkellä globaalista nikkelikaivostuotannosta yli 50 % on kiinalaisessa omistuksessa ja osuuden arvioidaan entisestään kasvavan tulevaisuudessa. Koboltista 73 % on Kongolaista alkuperää, ja Kiina kontrolloi 62 % Kongon kobolttikaivostuotannosta. Metallien (nikkeli, koboltti, litium) jalostuksesta kiinalaisessa omistuksessa on lähes 80 %.

Euroopan riippuvuutta kolmansista maista raaka-aineiden tuotannossa on vähennettävä. Suomi ja Eurooppa eivät voi ulkoistaa raaka-aineiden tuotantoa. Siksi myös kaivoslain muutosten olisi tuettava kaivosteollisuuden investointeja ja kaivosten toimintaedellytyksiä.

Hallituksen esityksessä todetaan hallitusohjelmakirjaukset, jossa kaivoslainsäädännön uudistamisen lähtökohdiksi todetaan

> *Ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen, sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen.*

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

Em. tavoitteista on hallituksen esityksessä huomioitu ympäristönsuojelun tason parantaminen, vaikka kaivosten ympäristöllisistä kysymyksistä säännellään kaivoslain lisäksi jo mm. ympäristönsuojelulaissa (”YSL”), vesilaissa, luonnonsuojelulaissa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa. Myös paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia ollaan parantamassa monilta osin mm. vahvistamalla kunnan kaavoitusasemaa ja lisäämällä paikallisten tiedonsaantioikeutta ja sekä huomioimalla paremmin alkuperäiskansojen oikeudet, samoin kuin porotalouden oikeudet.

Esityksessä (HE s. 47–50) on kerrottu millä toimilla hallitusohjelmakirjaukset on huomioitu ja toimeenpantu. Sekä ympäristönsuojelun tason parantamisen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisen osalta on lueteltu monia toimia, joista osa mm. kaivosten sosiaalista hyväksyttävyyttä ja vuorovaikutusta edistävinä toimina ovat kannatettavia. Sen sijaan *kaivosten toimintaedellytysten varmistamisen* osalta tyydytään toteamaan:

> *Edellä esitetyt muutosehdotukset eivät olennaisesti heikennä kaivosten toimintaedellytyksiä. Sääntelyyn kohdistuvat täsmennykset palvelevat myös toiminnanharjoittajia lisäämällä ennakoitavuutta.*

Toisin sanoen, hallituksen esityksellä ei ole pyrittykään varmistamaa kaivosten toimintaedellytyksiä hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti, mikä on valitettavaa nykyisessä maailmantilanteessa, huomioiden myös EU-tason tavoitteet kriittisten raaka-aineiden ja materiaalien turvaamiseksi.

Ilmastonmuutoksen hidastaminen ja kaivosluvitusprosessien pitkittyminen

Vihreässä siirtymässä myös kaivostoiminta tulisi nähdä osana ratkaisua. Fossiilisista polttoaineista pois siirtyminen edellyttää tiettyjen raaka-aineiden, kuten nikkelin, koboltin, mangaanin, litiumin, kuparin, grafiitin, fosforin ja harvinaisten maametallien tuotannon merkittävää ja nopeaa kasvattamista. Edellä mainittuja raaka-aineita tarvitaan mm. liikenteen sähköistymiseen tarvittavissa akuissa, kuten myös sähkömoottoreissa ja tuulivoimaloiden turbiineissa.

Ilman tärkeiden raaka-aineiden tarjonnan nopeaa kasvua ei ole mahdollista toteuttaa politiikkaa, joka mahdollistaa hiilineutraalin tulevaisuuden asetetuissa tavoiteaikatauluissa. Suomi on ja sillä voi tulevaisuudessa olla entistä merkittävämpi rooli edellä mainittujen raaka-aineiden tuotannossa. Siksi suunnitelluilla kaivoslain muutoksilla ei tule hidastaa ja vaikeuttaa suomalaisten kaivosmineraalien tuotannon käynnistämistä ja kasvattamista.

Uudistettavassa kaivoslaissa on valitettavasti elementtejä, jotka yhdessä muiden kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa hidastavat ja monimutkaistavat jo entisestään pitkiä kaivosluvitusprosesseja. Yksi tällainen elementti on vaatimus kuntatason lainvoimaisesta yleis- tai asemakaavasta kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä, joka ei sinällään tuo mitään uutta kaivosten luvitusprosesseihin. Jo tällä hetkellä YSL 11 ja 12 §:ien perusteella oikeusvaikutteinen kaava on otettava kaivoksen ympäristöluvituksessa huomioon, eikä luvanvaraista toimintaa saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti.

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

Jos nyt vastaava vaatimus esitetään kaivoslakiin, vaikuttaa tämä siihen, että kaavoitus joudutaan käynnistämään entistä aikaisemmin sekä puutteellisilla tiedoilla ja selvityksillä. Vasta kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa prosesseissa voidaan tuottaa kuntapäättäjille perusteellista tietoa kaavoituksen tueksi.

Uudistus ei huomioi myöskään sitä, että kaivoshankkeet asettuvat usein usean kunnan alueelle, koska mineraaliesiintymä määrää kaivoksen sijainnin. Tällaisessa tilanteessa eri kuntien kuntapäättäjien erilaiset kannat kaivoshankkeelle lisäävät entisestää prosessin viivettä ja tuovat mukanaan tarpeetonta epävarmuutta maakunnallisesti ja valtakunnallisesti tärkeiden hankkeiden toteuttamiseen. Näistä syistä lainvoimaisen kuntakaavan säätäminen kaivosluvan myöntämiseksi edellytykseksi on epäonnistunut muutos, ja siitä tulisi luopua.

Muina sääntelytaakkaa ja siten kaivosprojektien toteutumisen epävarmuutta ja aikajännettä kasvattavina tekijöinä viittaamme lisääntyviin kaivosmaksuihin ja eri sääntelyyn perustuviin vakuusvelvoitteisiin, samoin kuin suunniteltuun kaivosmineraaliveron keräämiseen, mikä ei näillä näkymin ole perustumassa kaivosten todelliseen tulokseen ja kannattavuuteen.

Jo tällä hetkellä esimerkiksi YSL:iin perustuvat ympäristövakuudet ovat huomattavia ja erittäin kattavia. Esimerkiksi Terrafame Oy:n ympäristövakuus on uudessa kesäkuussa 2022 annetussa ns. pääympäristölupapäätöksessä noussut olemassa olevan lainsäädännön puitteissa 138 milj. eurosta 324 milj. euroon.

Kaiken kaikkiaan kaivosteollisuuden sääntelyn ja kustannusten lisääntyminen istuu huonosti ilmastonmuutoksen nopean hidastamisen tavoitteeseen. Kaivosalaa koskevan lainsäädännön kehitys myös poikkeaa muun teollisuuden kohtelusta. Samalla kun Suomen valtio on tunnustanut tarpeen kiihdyttää ns. vihreiden investointien toteutusaikataulua, ja siksi vihreän siirtymän investoinnit on määrä jatkossa ohjata mm. ympäristö- ja vesilain mukaisten lupahakemusten osalta ohituskaistalle määräajaksi, ei tämänhetkisen käsityksen mukaan fast track -ohituskaista tulisi koskemaan kaivoshankkeiden ympäristö- ym. luvitusta.

https://ym.fi/-/vihrean-siirtyman-investointeja-vauhditetaan-etusijamenettelylla

Toimivaa ja omavaraista suomalaista ja eurooppalaista akkuarvoketjua ei voida myöskään toteuttaa ilman eurooppalaista mineraali- ja raaka-aineomavaraisuutta. Myös kansallinen akkustrategia 2025 perustuu siihen, että Suomessa on merkittävät sekä löydetyt että arvioidut mineraalivarannot, joista voidaan jalostaa akkumateriaaleja ja tuotteita arvoketjun myöhempiin vaiheisiin.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162684

Mikäli kaivosprojekteja ei kuitenkaan mm. luvitusprosessien hitauden ja lisääntyvän sääntelyn aiheuttaman epävarmuuden johdosta aloiteta, on vaarana myös akkuarvoketjun myöhempiin vaiheisiin liittyvien teollisten investointien toteutumatta jääminen.

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

Myös hallituksen esityksessä todetaan pääasiallisia vaikutuksia koskevissa arvioissa keskeisimpinä kustannuksina ja riskeinä (HE, s. 59–60) että [korostus tässä]:

> *Kaivosinvestointien ja malminetsintäinvestointien **riskit kasvavat ja luvansaanti voi pitkittyä**. **Investointien määrä voi vähentyä jopa useiden kymmenien miljoonien arvosta vuosittain**.*
>
> *Maanomistajien suostumusten hankkimisesta koituu **yrityksille muita kuluja, joita ei ole edellä huomioitu, koska niiden arviointi on vaikeaa.***
>
> ---
>
> *Jos esitetyt muutokset erityisesti yhdessä muiden kaivostoimintaan kohdistuvien hallituksessa valmisteilla olevien lainmuutosten kanssa vähentävät olennaisesti investointihalukkuutta, voi **muutos vähentää Suomeen kohdistuvia kaivosinvestointeja joidenkin kymmenien miljoonien eurojen arvosta vuosittain**. **Mikäli näin tapahtuu, kaivosinvestointien väheneminen voi vähentää investointeja myös muihin arvoketjujen osiin, kuten kaivosmineraaleja hyötykäyttävään teollisuuteen. Koko kansantalouden mittakaavassa kyse on kuitenkin suhteellisen pienestä vaikutuksesta, sillä Tilastokeskuksen mukaan Suomeen kohdistui vuonna 2019 ulkomaisia suoria investointeja yhteensä 76,4 miljardia euroa**.*

FMG, jonka tehtävänä on rakentaa yhteistyökumppaneidensa kanssa suomalaista akkuarvoketjua, pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä akkuarvoketjuun kohdistuvien potentiaalisten investointien vaikutuksia aliarvioidaan ja pidetään vähäisinä.

FMG on vastikään teettänyt arvion suunniteltujen Haminan ja Kotkan katodiaktiivimateriaalitehtaiden alue- ja valtakunnallisista talousvaikutuksista. Toteutuessaan tehdashankkeet olisivat investointeina alkuvaiheessa n. miljardi euroa ja tehtaiden toiminnan aikana arvioidaan uusia verotuloja syntyvän vuosittain n. 214 milj. euroa.

https://www.mineralsgroup.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/kymenlaakson-tehdashankkeet-tuovat-huomattavia-talousvaikutuksia.html

Malminetsinnän aikarajoja ei tulisi tiukentaa

Kaivostoimialalle on leimallista, että kaivoshankkeet ovat erittäin pitkäjänteisiä projekteja. Potentiaalisen esiintymän löytämisestä kaivostoiminnan aloittamiseen voi helposti kulua 20 vuotta. Lisäksi toimialaa leimaa syklisyys ja voimakas metallien maailmanmarkkinahintojen vaihtelu, minkä johdosta mm. mineraaliesiintymän hyödynnettävyys voi ajan saatossa vaihdella. Se mikä tiettynä ajanhetkenä katsottaisiin, hyödynnettäväksi malmiksi, voi toisessa taloudellisessa tilanteessa olla luokiteltavaksi kustannuksia aiheuttavaksi sivukiveksi.

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

Tästä seuraa, että myös kaivosalan sääntelyn tulee olla joustavaa ja sopeutua eri tilanteissa. Siksi mm. ehdotetut varauspäätöksen voimassaolon lyhentäminen kahdesta vuodesta vuoteen, sekä ehdotettu 10-vuotisleikkuri malminetsintäluvan voimassaoloon istuvat huonosti kaivostoimialan realiteetteihin. 50 % enemmistövaatimuksesta malminetsintäluvan jatkamiselle tulisi luopua, koska se tulee synnyttämään epäterveitä neuvottelutilanteita.

Kaivoslakiuudistusten ja ympäristön- ja luonnonsuojelun suhde

Kaivoslaki on tähän asti nähty elinkeino-oikeudellisena sektorilainsäädäntönä. Kuitenkin nyt ehdotetuissa muutoksissa tavoitteena on ottaa huomioon enemmän ympäristöllisiä sekä myös maankäytöllisiä seikkoja, mikä tulee väistämättä johtamaan epäselvyyksiin lakien soveltamisaloissa ja lupaviranomaisten toimivaltuuksissa.

Tämä ei ole pelkästään kaivosalan näkemys, vaan myös korkein hallinto-oikeus ja aluehallintovirastot ovat huomauttaneet, että kaivosluvan ja ympäristöluvan lupamääräykset tulevat mahdollisesti sisältämään päällekkäisyyksiä ja aiheuttamaan soveltamistilanteiden epäselvyyksiä (HE s. 83).

Tämä epäselvyys ei nähdäksemme poistu pelkästään sillä, että kaivoslain 52 §:n säännöskohtaisissa perusteluihin on otettu täsmennys, että kaivoslupaan liitetyillä lupamääräyksillä ei kuitenkaan osaksikaan voida ratkaista YSL:n alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupaa rajaavalla tavalla.

Sen sijaan kaivostoiminnan ympäristövaikutukset (kuten maisemalliset haitat sekä esimerkiksi immissiohaitat) otetaan jo kattavasti huomioon ympäristönsuojelulain alaisessa ympäristölupaharkinnassa, minkä johdosta ei ole perusteltua, että näitä samoista asiakokonaisuuksista säädettäisiin myös kaivoslaissa, ja että ne otettaisiin osaksi kaivosluvassa annettavia määräyksiä.

Helsinki 27.10.2022.

Suomen Malmijalostus Oy

Arto Soisalo, yhtiölakimies

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com

SIGNATURES **ALLEKIRJOITUKSET** **UNDERSKRIFTER** **SIGNATURER** **UNDERSKRIFTER**

This documents contains 6 pages before this page
Tämä asiakirja sisältää 6 sivua ennen tätä sivua
Detta dokument innehåller 6 sidor före denna sida
Dokumentet inneholder 6 sider før denne siden
Dette dokument indeholder 6 sider før denne side

ARTO ANTERO SOISALO
Suomen Malmijalostus Oy, FI26740509, PL 800, 00101, Helsinki
a241adc3-6aa9-42c4-9539-6cd0d7450e34 - 2022-10-27 11:18:03 UTC +03:00
BankID / MobileID - 3861b608-3841-4445-902a-26a8c703a22f - FI
Authority to sign - Asemavaltuutus - Ställningsfullmakt - Autoritet til å signere - Myndighed til at underskrive

authority to sign	asemavaltuutus	ställningsfullmakt	autoritet til å signere	myndighed til at underskrive
representative	nimenkirjoitusoikeus	firmateckningsrätt	representant	repræsentant
custodial	huoltaja/edunvalvoja	förvaltare	foresatte/verge	frihedsberøvende

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/3e2074e1-68f4-4a29-9373-da98fc056479
VISMA Sign
www.vismasign.com