



8.11.2022

Resurssipoliittinen osasto
Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 126/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaivoslain muuttamisesta.

1 Yleistä

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuusluvan turvaava Suomi” tavoitteeseen parantaa kaivosten ympäristönsuojelua. Esityksen tavoitteena on edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla.

Puolustusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä Talousvaliokunnalle, mutta toteaa samalla, että ei ole osallistunut lain varsinaiseen valmisteluun yksittäistä kuulemistaloukseen ottamatta. Kuulemisessa puolustusministeriö kertoi kiinteistöomistuksen valvontaa koskevasta lainsäädännöstä työ- ja elinkeinoministeriön kaivoslain valmistelijoille.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomi kuuluu geologisesti Fennoskandian kilpialueeseen, joka on otollinen alue mineraaliesiintymille. Suomessa on edellytykset taloudellisesti ja teknisesti hyödyntämiskelpoisille kaivosmineraaliesiintymille, sillä geologisen potentiaalin lisäksi Suomi tunnetaan turvallisena ja vakaana toiminta- ja investointiympäristönä, jossa on alan osaamista, palveluja ja toimiva infrastruktuuri.

Nämä ominaisuudet yhdessä riittävien esiintymien kanssa tulevat tulevaisuudessa houkuttelemaan Suomeen uutta kaivosteollisuutta ja sitä kautta taloudellista toimintaa sekä tuomaan verovarvoja kansantaloudelle. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomen kallioperästä hyödynnetään kultaa, hopeaa ja perusmetalleja. Litiumin lounhintaa on käynnistymässä lähivuosina. Yleisimpiä louhittavia teollisuusmineraaleja ovat apatiitti, kalkkikivi, talkki ja vuolukivi. Malminetsintä kohdistuu edellä mainittujen lisäksi kobolttin, raudan, timanttien, platinametallien sekä eräiden harvinaisempien metallien tutkimiseen. Kaikki nämä metallit ovat tärkeitä myös osana vihreää siirtymää ja sen edellyttämää teknologiaa.

Vihreä siirtymä edellyttää meitä luopumaan fossiilisista polttoaineista ja siirtymään kohti päästöttömiä energiaratkaisuja. Tämän on globaalinen ilmastokriisin näkökulmasta välttämätöntä. Sen kääntöpuoli on kuitenkin maametallien nykyistä kattavampi lounhintaa ja hyödyntäminen sekä kilpailu näiden resurssien hallinnasta. Lisääntyvä lounhintaa edellyttää globaalilla tasolla ei ainoastaan ympäristön suojelun huomioimista vaan myös näiden metallien vastuullista lounhimista eri tavoin. Metallien lounhinnassa tulee huomioida ihmisoikeudet sekä se, että lounhintaa ei tule tehdä täysin vain nykyiset kasvaneet tarpeet huomioiden vaan on otettava huomioon myös tulevat sukupolvet ja heidän tarpeita.



8.11.2022

Resurssipoliittinen osasto
Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

Kuten jo todettua, erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, ketkä maametallien kaivausoikeudet omistavat, metalleja jatkojalostavat ja siten todellisuudessa maametallien käyttöä hallitsevat. Tämä on tärkeää huomioida siten, että ei pääse syntymään tilannetta, jossa esimerkiksi kolmansien maiden valtio-omisteiset yritykset tulevaisuudessa todellisuudessa hallinnoisivat isoa osaa maailman maametalleista, jalostusketjuista ja lopputuotteista.

Energian merkitys osana geopolitiikkaa on tullut selväksi viimeistään Venäjän käynnistettyä hyökkäyssodan Ukrainassa 24.2.2022. Asiantuntija-arvioissa on esitetty yhdeksi sodan syyksi mm. se, että Venäjän on vaikea hyväksyä Euroopan maiden vihreää siirtymää ja pyrkii nyt toiminnallaan hidastuttamaan väistämätöntä kehitystä tilanteessa, jossa Eurooppa ei ole valmis pelkästään täysin päästöttömiä energiamuotoja käyttämään. Esimerkiksi Kiina on puolestaan tehnyt tietoisesti poliittisen päätöksen tukea vihreää siirtymää globaalisti erityisesti kehittyvissä maissa, mutta on selvää, että maametalleista ja niiden jatkojalostamisesta ollaan kiinnostuneita myös Suomen kaltaisissa kehittyneissä maissa. Päätöksen taustalla on nähtävissä päästöjen vähentämisen tavoitteen lisäksi myös suora pyrkimys lisätä globaalia riippuvuutta yhdestä valtiosta vihreän siirtymän eri osa-alueilla aina maametalleista, niiden jalostamisesta esimerkiksi tuulivoimassa tarvittaviin keskeisiin komponentteihin asti. Se, joka hallitsee tulevaisuudessa vihreän siirtymän eri osa-alueita, hallitsee myös maailmanpolitiikkaa ja turvallisuutta monella tapaa.

Maametallien jatkojalostamiseen liittyvässä teollisuudessa, jota mmm. akkuteollisuus edustaa, on Suomessa jo tehty esisopimuksia yhteisyritysten perustamisen osalta siten, että yritysten määräysvalta olisi joissain tapauksissa kolmansista maista tulevilla yrityksillä. Tämäkin on tärkeää huomioida osana kokonaisuutta.

2 Puolustusministeriön huomiot hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännössä malminetsintä ja kaivostoiminta rajoitettiin kotimaisen teollisuuden yksinoikeudeksi vuoteen 1994 asti. Suomen liittyttyä ETA-sopimukseen 1995 kaivostoimiala on ollut vapaa toimiala kaikille ETA-alueen toimijoille, joten Suomella ei ole mahdollisuutta rajoittaa toimialaa vain kansallisille toimijoille. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittajat ovat nykyisin pääosin pörseissä noteerattujen kansainvälisten yhtiöiden tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä. Kotimaisista toimijoista merkittävimpiä ovat Outokumpu-konserni, jolla on Kemin kromikaivos, sekä Nordkalk Oy, jolla on useita kalkkikaivoksia. Valtion historiallisesti keskeinen rooli toimialalla on kaivostuonut ja näyttäytyy lähinnä Suomen Malmijalostus Oy:n omistusten kautta. Geologian tutkimuskeskuksen toimintaa on suunnattu uudelleen, ja laitoksen aiemmin merkittäviä malminetsintäpanostuksia on määrätietoisesti supistettu.

Kaivosteollisuus ja malminetsintä työllistävät Suomessa noin 5 500 henkilöä. Alan liikevaihto oli vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa. Vaikka kaivosteollisuuden merkitys Suomen kansantaloudessa on vielä suhteellisen pieni, se on merkittävä raaka-ainetoimittaja tärkeille teollisuudenaloille, metsä- ja metalli- ja kemianteollisuudelle, jotka ovat riippuvaisia mineraalisista raaka-aineista. Kaivosteollisuuden ympärille on kehittynyt monipuolinen jatkojalostus, kone- ja laitevalmistus sekä palvelutoimintaa, jonka tuotteista valtaosa menee vientiin. On tärkeää, että jatkossakin kotimaista yritystoimintaa syntyy kaivosteollisuuden ympärille ja toiminnan kautta saadaan edelleen kehitettyä omaa kansallista osaamista ja sitä kautta myös vientiteollisuutta.



8.11.2022

Resurssipoliittinen osasto
Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat niin kutsuttuun valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että Suomessa sijaitsevat kaivannaisvarat olisivat jatkossa, elleivät kansallisessa valtio-omisteisessa määräysvallassa niin vähintään kansallisen turvallisuusarvion piirissä huolimatta valtausjärjestelmästä ja etuoikeudesta hyödyntämiseen. Puolustusministeriö ymmärtää erittäin hyvin 1700-luvulta jatkuneen perinteen velvoittavuuden, mutta turvallisuuspoliittinen tilanne yhdistettynä tulevaisuuden osalta tunnistetun kaivostoiminnan yhdistymisen elimellisesti turvallisuuspolitiikkaan ja sen hallintaan, edellyttäisi se uudenlaista juridisen sääntelyn kautta tapahtuvaa arviointia. Valittu perusratkaisu turvaa todennäköisesti käytännössä parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan käytännön edellytykset, mutta ei mahdollista kansallisen turvallisuuden huomioimista kaivostoiminnassa eikä Suomen kansainvälisen aseman vaarantumattomuutta.

Kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa, jolloin lupa on myönnettävä hakijalle, mikäli hakija osoittaa luvan myöntämisen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Yhtenä sääntelyn perusteena tulisi olla tulevaisuudessa esimerkiksi kansallinen määräysvalta mineraalivarantoihin ja luvan myöntämisen edellytyksenä tulisi jatkossa olla myös kansallisen turvallisuuden arvio. Nyt hallituksen esityksellä on kaivostoimialan kokoon nähden sinänsä merkittäviä sääntelytaakkavaikutuksia, mutta muutokset lisäisivät ensisijaisesti alan yrityksiin kohdistuvaa kustannusrasitusta ennen kaikkea kaivosviranomaisen lupamaksujen kallistumisen kautta ja siitä kumpuava huoli, että investointihalukkuus Suomeen vähenee. Tämä huoli on ymmärrettävä, mutta yhtä tärkeää on arvioida toiminnan vaikutuksia Suomen turvallisuudelle ja kansalliselle määräysvallalle kaivostoiminnassa.

Hallituksen esityksessä ei ole tunnistettu tarvetta kansallisen turvallisuuden arviointivaatimukselle, joka mahdollistaisi aidosti kansallisten etujen ja Suomen aseman vaarantumattomuuden arvioinnin. Arviointimekanismi tulisi nykyisessä ja jo nähtävissä olevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa ulottaa sekä valtausjärjestelmään että kaivostoiminnan lupamenettelyihin sekä tilanteisiin, joissa ole-massa oleva kaivostoiminta myydään tai toiminnan omistajuus vaihtuu yritysjärjestelyiden yhteydessä. Mikäli kaivostoiminnan peruseräpäätteisiin ja lupamenettelyihin sisällytettäisiin ehdotettu kansallisen turvallisuuden arvio sekä se, että kansallisen turvallisuuden perusteella valtausoikeus ja kaivostoiminnan harjoittaminen voidaan kieltää, ei se vielä tarkoita sitä, että lupa kielletäisiin joiltakin toimijoilta kategorisesti vaan sitä, että eri viranomaisilla olisi mahdollisuus lausua toimijoista ja tarvittaessa puuttua sellaiseen valtaus- ja kaivostoimintaan sekä toimintaa käynnistettäessä että toimilupaa siirrettäessä, johon turvallisuusperusteisesti katsotaan olevan tarve puuttua ja toimintaa estää. Näin voitaisiin valvoa kansallista etua, arvioida toiminnan ja toimijan vaikutuksia Suomen turvallisuudelle sekä estää mahdollisten Suomen kansainväliseen asemaan ja toimintavapauteen vaikuttavien riippuvuussuhteiden syntymistä.