

Suomen Malmijalostus Oy:n asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle**KAA 7/2019 vp Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi**

Suomen Malmijalostus Oy kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta asiantuntijalausunnon antamiseen. Lausuntonaan Suomen Malmijalostus esittää seuraavaa:

Suomen Malmijalostus sai vuonna 2018 tehtäväkseen toimia valtion omistus- ja kehitysyhtiönä suomalaisessa kaivosteollisuudessa sekä akkuarvoketjun rakentamisessa. Tavoitteena on vastuullisella tavalla maksimoida suomalaisista mineraaleista saatava taloudellinen arvo aktivoimalla valtio-omistusta kaivostoimialalla sekä nostamalla mineraalien jalostustusastetta erityisesti litiumioniakkujen valmistuksen arvoketjussa. Tällä hetkellä yhtiön portfolioon kuuluu tytäryhtiö Terrafame Oy (omistusosuus 72 %), osakkuusyhtiö Keliber Oy (omistusosuus 24,3 %) sekä Sotkamo Silver AB (omistusosuus 2 %).

Kaivosalan erityispiirteitä

Kaivostoimintaan teollisuudenalana liittyy tiettyjä olennaisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat kaivostoimintaa ohjaavien lainsäädännöllisten ratkaisujen arviointiin. Kaivoshankkeet ovat ensinnäkin erittäin pitkäjänteisiä projekteja. Lupaavan malmion löytämisestä kaivostoiminnan aloittamiseen kuluu aikaa helposti 10–15 vuotta. Kaivosten elinaika riippuu käytettävissä olevista malmivaroista, mutta usein kyse on kymmenien vuosien toiminnasta. Esimerkiksi Terrafamen kaivoksen malmivarat riittävät vähintään 30 vuoden, mahdollisesti jopa 50–60 vuoden toiminta-ajaksi. Aikahorisontti korostaa tarvetta pitkäjänteiselle ja ennakoitavissa olevalle lainsäädännölliselle ja poliittiselle ohjaukselle.

Toisekseen kaivostoimintaan liittyy voimakas metallien maailmanmarkkinahintojen vaihtelusta seuraava syklisyys. Kaivostoiminnan taloudellinen kannattavuus on olennaisesti riippuvainen vallitsevasta metallien hinnasta. Tämä ilmenee jopa niin konkreettisesti, että sovellettava markkinahinta lopulta ratkaisee, luokitellaanko louhittava kiviaines taloudellisesti hyödynnettäväksi malmiksi vai ”arvottomaksi” sivukiveksi. Syklisyydestä seuraa, että kaivostoiminnan ja kaivosten omistajien on kestävä myös huonot ajat.

Kolmas tässä esiin nostettava erityispiirre on korkea pääomaintensiivisyys, mikä tarkoittaa, että kaivoksen perustaminen vaatii erittäin suuria taloudellisia investointeja ja resursseja. Tämä johtuu sekä teollisen infrastruktuurin rakentamisen vaatimuksista, tuotantotoiminnan ylösajoon sitoutuvasta pääomasta, että edellä kuvatusti pitkästä hankeaikataulusta ja syklisyydestä.

Kaivostoiminta on myös erittäin tarkasti säänneltyä ja valvottua ja alan yhtiöiden on toimittava vastuullisesti. Kaivoksen avaaminen edellyttää kymmeniä lupia eri viranomaisilta, ja näiden lupien noudattamista valvotaan sekä näytteenotoin että valvontakäynnein. Toimialan näkökulmasta lupamenettelyt ja valvonta eivät ole ongelmallisia eikä alalla suvaita oikopolkuja ympäristöturvallisuuteen tai vastuullisuuteen liittyvissä asioissa. Luvitukseen liittyvä haaste voi muodostua siitä, jos lupa- ja valvontaviranomaisten resurssit eivät vastaa työmäärää. Ainakin osa ympäristölupaviranomaisista on raskaasti ylityöllistettyjä.

Suomalaisen kaivosteollisuuden kansainvälinen asema

Suomi on eurooppalaisittain poikkeuksellisen hyvässä asemassa kaivosmaana erityisesti sähköautobuumin kynnyksellä. Suomi on EU:n isoin nikkelin kaivostuottaja, ainoa EU-maa, jossa on koboltin kaivostuotantoa ja lisäksi todennäköisesti myös ensimmäinen litiumkemikaaleja tuottava kaivosyhtiö (Keliber Oy) aloittaa Suomessa. Suomella on tarjota kaikkia tärkeimpiä litiumioniakkujen tuotantoon tarvittavia raaka-aineita. Suomalaiset mineraalivarannot ovat kuitenkin kansainvälisessä vertailussa tyypillisesti varsin pieniä tai pitoisuuksiltaan laihoja. Täten kaivostoiminnan mahdollisuus kantaa uusia taloudellisia vastuita ei välttämättä ole kovin suuri.

Suomalaiset kaivosprojektit joutuvat jatkuvasti kilpailemaan rahoituksesta isojen ja pitoisuuksiltaan rikkaiden aasialaisten, amerikkalaisten ja australialaisten hankkeiden kanssa. Uudet maksut voivat vaarantaa kotimaisten hankkeiden toteuttamista ja johtaa nykyisten kaivosten suunniteltua lyhyempään elinikään. Tilanteessa, jossa Suomi pyrkii samaan merkittävän aseman sähköautojen akkujen ja niiden komponenttien valmistuksen arvoketjussa, tämä voi olla erityisen haitallista, sillä jatkojalostusta koskevien investointien saaminen Suomeen nojaa osaltaan vastuullisesti tuotettuihin suomalaisiin raaka-aineisiin. Tätä kilpailuetua ei pidä aiheetta vaarantaa.

Nykyinen kaivoslaki

Suomen nykyinen kaivoslaki on vuodelta 2011. Kaivoslaissa säädetään malminetsintä- ja louhintakorvauksesta ja muista vastaavista maksuista. Esimerkiksi metallimalmien osalta maanomistajille vuosittain maksettava louhintakorvaus on 50 euroa hehtaarilta ja 0,15 prosenttia louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin kaivosmineraalien arvosta. Tämä mainittu 0,15 prosenttia maksetaan käytännössä kaivoksen liikevaihdosta. Kaivosyhtiön on maksettava nämä korvaukset riippumatta taloudellisesta kannattavuudestaan eli myös kun toiminta on tappiollista. Keskeisissä länsimaissa (Ruotsi, Kanada, Australia) noudatetaan vastaavan tyyppistä rojalitkäytäntöä kuitenkin esim. niin, että Australiassa rojalteja maksetaan vain tuloksesta tai myyntivoitosta. Eri maiden välisiä korvauksia ja veroja koskeva vertailu on tarpeellista ja hyödyllistä, mutta myös vaarallista, jos verrataan vain yksittäistä maksua tai veroa eikä järjestelmää kokonaisuudessaan.

Kaivoslaissa säädetään, että kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluessa kaivostoiminnan päättymisestä huolehdittava alueen turvallisesta kunnostamisesta. Kaivosten sulkemiseen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan ensisijaisesti ole kaivoslain alaa, vaan perustuvat pääosin ympäristönsuojelulain nojalla annettuun ympäristölupaan. Ympäristöluvassa asetetaan kaivosalueen ennallistamiseen liittyvät vakuusvaateet, jotka ovat Suomessa viime vuosina nousseet merkittävästi. Näitä vakuuksia käytetään kaivannaisjätteen jälkihoitoon eli kaivoksen sulkemiseen liittyen tilanteessa, jossa kaivosyhtiö olisi kykenemätön huolehtimaan toimenpiteistä. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaat ja riittävän suuriset ympäristövakuudet. Viranomaisten on määriteltävä vakuudet oikealle tasolle ja niitä päivitetään vuosittain. Toisaalta vakuuksia ei voi myöskään ylimitoittaa, sillä vakuuksien järjestämisestä aiheutuu varsin mittavat rahoituskustannukset.

Lakisääteisiä ympäristövakuuksia käytetään siis vain poikkeustilanteessa, jossa kaivosyhtiö ei kykene vastaamaan ennallistamisesta. Selkeä lähtökohta on, että kaivosyhtiö vastaa kustannuksista ja varautuu tähän ennakkollisesti hyvissä ajoin toimintansa aikana.

Yhteenveto

- Kaivoshankkeet ovat pitkäjänteisiä ja toimiala on syklinen sekä pääomaintensiivinen – lainsäädännön tulisi olla johdonmukaista ja ennakoitavaa.
- Uudet kustannukset, niin verot kuin korkeammat ympäristövakuudet, voivat vaarantaa uusien kaivoshankkeiden etenemisen ja lyhentää nykyisten kaivosten toiminta-aikaa.
- Vastuullisuus on Suomelle kilpailukykytekijä. Suomi on Kanadan jälkeen toinen maa, jossa TMS-standardi on otettu käyttöön.
- Nykyisen kaivoslain soveltamisesta olisi hyvä saada enemmän kokemuksia. Samalla on huomattava, että kaivoslaki on vain osa toimialaa koskevaa sääntelyä, joten laajemmat uudistukset vaativat myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain avaamista.
- Mahdolliset uudistukset on syytä toteuttaa harkiten ja vaikutukset huolella arvioiden yhteistyössä toimialan ja eri sidosryhmien kanssa. Myös kansainvälinen vertailu on ensiarvoisen tärkeää.