



Asia: VN/32318/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta kansalliseen mineraalistrategiaan

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä

Mineraalistrategiaa päivitetään pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Edellisen, vuonna 2010 laaditun strategian päivittäminen onkin tarpeellista, sillä irtautuminen fossiilisista polttoaineista, digitalisaatio sekä Euroopan unionin pyrkimys raaka-aineomavaraisuuden vahvistamiseen vaikuttavat myös Suomen mineraalisektoriin. Samaan aikaan Suomi on sitoutunut kansainvälisillä sopimuksilla niin ilmastomuutoksen torjumiseen kuin luontokadon pysäyttämiseen.

Mineraalien kysynnän kasvuennusteet ovat mittavat. Fossiilisista raaka-aineista irrottautumisen mahdollistaviin teknologioihin tarvitaan ennusteiden mukaan maapallolla jopa kolme miljardia tonnia erilaisia mineraaleja ja metalleja.

Kansainvälisen luonnonvarapaneelin mukaan metallisten mineraalien otto maailmassa on jo kolminkertaistunut viimeisen 50 vuoden aikana ja tällä on ollut vaikutuksia niin ilmastoon, maankäyttöön kuin terveyteen. Luonnonvarojen oton ja käytön nykyiset lineaariset mallit uhkaavat osaltaan vaarantaa ilmasto- ja luontotavoitteiden toteutumisen. Mineraalien kiertotalouden vauhdittamiselle ja niiden tarvetta leikkaaville ratkaisuille on ilmeinen ja kasvava tarve. Kuten tuoreen ympäristökomissaari Roswallin tehtäväksiannossa todetaan, työ kiertotalouden ja luontopääoman vahvistamiseksi on EU:lle myös kilpailukykytekijä.

Ympäristöministeriö lausuu mineraalistrategiasta erityisesti luonnonsuojelu-, ympäristösuojelu- ja jätelain, kiertotalouden strategisen edistämishojelman sekä Orpon hallitusohjelman luontokadon ja ilmastomuutoksen torjumiseen liittyvien kirjausten toteuttamisen näkökulmista.

Strategian jatkokehittämisessä vahvempaa painoarvoa tulee asettaa kiertotalouden konkreettisten ratkaisujen ja niiden kannattavuuden edistämiseen, mineraaleja säästävien ratkaisujen kehittämiseen sekä erityisesti mineraalialan ja luonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyvien tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Kaivostoiminnan ja luonnonsuojelun yhteensovittaminen

Kaivostoiminnan yhteensovittamisen tarve luonnonsuojelun kanssa on ilmeinen. Strategian teksteissä ja toimenpiteissä ei tätä tarvetta vielä riittävästi tunnisteta.

Malminetsintä ja varsinainen kaivostoiminta aiheuttavat luontokatoa sekä suoraan vaikuttamalla luontotyyppien ja lajien esiintymiin että välillisesti elinympäristöjen heikentämisen kautta. Kaivostoiminnasta aiheutuukin väistämättä ympäristö- ja luontovaikutuksia.

Tällä hetkellä useita kaivosten suunnitteluhankkeita kohdistuu myös merkittäville luonnonsuojelu- ja Natura 2000 -verkoston alueille. Kaivostoiminta on ilmeisessä ristiriidassa alueiden suojelutavoitteiden kanssa, ja kaivostoiminnan käynnistäminen alueilla edellyttäisi käytännössä alueiden suojelun lakkauttamista. Suojelualueille kohdistuvien kaivoshankkeiden toteutuminen voisikin heikentää Suomen suojelualueverkoston kattavuutta ja vaikuttavuutta.

Kaivosten sijoittumista tarkasteltaessa tulee myös huomioida sosiaalisen vastuullisuuden kysymykset ja erityisesti se, että alkuperäiskansa saamelaisten perustuslailliset oikeudet kieleen ja kulttuuriin toteutuvat.

Strategiassa kaivostoiminnan ja luonnonsuojelun yhteensovittamista tulisi vahvistaa. Luonto- ja virkistysalueille kohdistuvat kaivoshankkeet kohtaavat haasteita niin sosiaalisen kuin ympäristöllisen hyväksyttävyyden näkökulmista. Siksi uusien kaivosten perustamiseen tähtäävät suunnitteluhankkeet tulisi ensisijassa pyrkiä kohdistamaan luonto- ja virkistysarvoiltaan jo valmiiksi heikentyneille alueille ja välttää arvokkaimpia kohteita. Luonnonsuojelu- ja Natura-alueisiin kohdistuvista kaivos- ja suunnitteluhankkeista ja niiden kumulatiivisista vaikutuksista tulisi pyrkiä muodostamaan kokonaiskuva. Nykyinen arvioinnin tapauskohtaisuus ja kokonaiskuvan puuttuminen voi johtaa luonnonsuojelun tason merkittävään heikkenemiseen. Luonnonsuojelun edistämiseksi kaivosyrittäjien keräämä laadukas luontotieto olisi hyvä saada nykyistä laajemmin hyötykäyttöön.

Mineraalialan kiertotalouden edistäminen

Strategian toimenpiteissä on tunnistettu kiertotalouden edistämisen keinojen, kannusteiden ja sääntelyn kehittäminen. Kiertotalouden edistämiseen on kaivosalueilla paljon potentiaalia, mutta tämän potentiaalin valjastaminen vaatisi Suomessa vielä lisätoimia, kuten taloudellista ohjausta, kannustimia ja lainsäädäntöä, joilla autettaisiin kiertotalouden ratkaisujen valtavirtaistumista.

Jotta Orpon hallitusohjelman ilmasto- ja luontotavoitteiden toteutuminen voidaan turvata, on välttämätöntä suunnata resursseja niin kiertotaloutta tukevien teknologioiden kuin mineraalien kysyntää vähentävien ratkaisuiden kehittämiseen.

Esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkaromussa olevien arvoaineiden lajittelu- ja erotteluteknologioiden kehittämiseksi on tarvetta, sillä monilla kriittisillä raaka-aineilla on hyvä kierrätyspotentiaali ja niiden kierrättämisellä säästetään sekä energiaa että ympäristövaikutuksia neitseellisten mineraalien hankkimiseen verrattuna.

Jatkotyössä keinoja kiertotalouden edistämiseen ja mineraalien kysynnän taittamiseen niin Suomessa kuin globaalisti tulisi määritellä tarkemmin. Lisäksi tulisi harkita, että kiertotalouden edistämisen näkökulma otettaisiin huomioon myös kaivosveron toimivuuden arvioinnissa.

Suomessa on asetettu mineraalien kiertotalouden vauhdittamista kirittäviä tavoitteita. Osana Kiertotalouden strategista ohjelmaa tavoitellaan materiaalien kiertotalousasteen kaksinkertaistumista vuoteen 2035 mennessä. Materiaalikiertojen kokonaisuutta tarkasteltaessa Suomi on tällä hetkellä merkittävästi muuta Eurooppaa jäljessä sekä kierrätys- että kiertotalousasteen kehityksessä.

Osana kaivosteollisuuden vastuullisuustyötä kiertotalous on tunnistettu keskeiseksi kehitys- ja liiketoimintamahdollisuudeksi. Kaivosten kiertotalous voi tarkoittaa sitä, että kaivostoiminnan ohessa syntyvät materiaalit hyödynnetään uudelleen. Metalleja on myös mahdollista ottaa talteen köyhistä

malmeista ja kaivostoiminnan jätteistä. Lisäksi kaivannaisteollisuudessa voidaan käyttää muussa teollisuudessa syntyviä sivutuotteita. Eräs kiertotalouden muoto olisi kaivoksen vesikierron sulkeminen. Myös kaivosten uusiokäyttö tai kaivosinfrastruktuurien elinkaaren pidentäminen on mahdollinen kiertotalouden toimintamalli.

Kiertotalouden ratkaisuilla on mahdollista vähentää jätteen syntyä sekä lisätä materiaalien kierrätystä ja uudelleenkäyttöä mineraalien arvoketjuissa. Nämä ratkaisut voivatkin toimia sekä erottautumistekijänä esimerkiksi rahoittajien näkökulmasta, vahvistaa yritysten sosiaalista toimilupaa, sekä tuoda kustannusäästöjä ja uutta liiketoimintaa.

Kaivosten kiertotalouden ympäristövaikutukset ovat pääosin positiivisia kaivosalueella varastoitavan kaivannaisjätteen vähentyessä. Mahdollisen sivuvirran tai kaivannaisjätteen hyötykäyttö osaltaan vähentäneen sen ympäristövaikutuksia. Myös neitseellisiä raaka-aineita säästyy, kun käytetään jo kertaalleen louhittua ja prosessoitua kaivosten sivuvirtaa ja näin säilytetään muiden alueiden luonto-, maisema- ja virkistyskäyttöarvoa.

Useat Suomessa toimivat kaivosyritykset pyrkivät jo nyt muun muassa hyödyntämään sivu- ja jätevirtojaan, joista merkittävämpiä ovat sivukivet ja rikastushiekat. Osalla yrityksistä on myös kunnianhimoisia tavoitteita ”jätteetön kaivos” -ajattelun toteuttamiseen. Monet kiertotalousratkaisuista ovat kuitenkin vasta tulossa käyttöön Suomessa toimivilla kaivoksilla.

Kannusteita kaivosten kiertotalouteen ei vielä ole riittävästi. Esimerkiksi sivukivien käyttöön kaivosalueiden ulkopuolella ei ole kannusteita, kun neitseelliset materiaalit ovat edullisempia. Suomi on asukasta kohden laskettuna Euroopan suurin jätteiden tuottaja, mikä johtuu suurimmalta osin kaivosjätteiden suuresta määrästä. Kannusteita välttää jätteiden syntyä ja lisätä jätteiden hyötykäyttöä ei ole riittävästi. Myös Draghin kilpailukykyraportti kannustaa EU-maita hinnoittelemaan neitseellisten raaka-aineiden ulkoishaittoja, jotta uusiöraaka-aineiden markkina kehittyy.

Strategiaan tulisi liittää kirjaus taloudellisten ohjauskeinojen selvittämisestä ja toimeenpanosta liittyen kaivannaisjätteiden määrän vähentämiseen ja hyötykäytön lisäämiseen. Jotta ohjauksella olisi vaikutusta suunnitteilla olevien kaivoshankkeiden prosessi- ja teknologiavalintoihin, selvitys- ja valmistelutyö tulisi aloittaa pikaisesti.

Laadukkaiden lupamenettelyiden turvaaminen

Kaivostoiminnalla on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön ja näitä vaikutuksia pyritään minimoimaan esimerkiksi toimintaan liittyvillä lupaehdoilla. Laadukas ja sujuva lupakäsittely on niin toiminnanharjoittajan kuin ympäristön etu.

Ympäristöministeriö on syksyllä 2023 käynnistänyt Orpon hallitusohjelman mukaisesti yhden luukun palvelujen hankkeen. Hankkeessa toteutettavilla hallitusohjelman kirjauksilla pyritään osaltaan edistämään esimerkiksi investointien lupamenettelyjen sujuvuutta ja ennakoitavuutta. Osana hanketta vastataan myös mineraalistrategiaan ehdotettuun kirjaukseen kompensatiomahdollisuuksien selvittämisestä. Ympäristöministeriö on hankkinut Suomen ympäristökeskukselta oikeudellisen selvityksen, jossa tarkastellaan vesiin kohdistuvien vaikutusten kompensointia lupamenettelyssä koskevia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden reunaehtoja. Kyseinen tavoite kompensatiomahdollisuuden selvittämisestä on kirjattu myös hallitusohjelmaan. Selvityksen on määrä valmistua maaliskuussa 2025.

Hallitusohjelman mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten ympäristövastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja

valvontatehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden. Jatkossa uudella lupa- ja valvontaviranomaisella olisi vastuullaan lupamenettelyn eteneminen ja yhteensovittaminen. Tavoitteena on sujuvoittaa ja vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä koko Suomessa.

Kaivosten lupamenettelyjen kokonaisuuden kannalta uuden lupa- ja valvontaviranomaisen ja Tukesin hyvä ja sujuva yhteistyö on keskeinen tekijä, ja on tärkeää, että yhteistyötä kehitetään tavoitteena lupakokonaisuuden eli malminetsintä-, kaivos- sekä ympäristö- ja vesiluvan sujuva käsittely.

Ympäristönsuojelun vahvistaminen

Strategiatekstissä tunnistetaan ympäristöllisen ja sosiaalisen vastuullisuuden merkitys kestävän ja hyväksyttävän kaivostoiminnan harjoittamisen perustana. Luvussa 3 käydään läpi kaivosten merkittävimpiä ympäristövaikutuksia.

Ympäristönsuojelun kannalta merkittävä kaivostoiminnan sulkemisvaihe tulisi kuitenkin huomioida vahvemmin. Lisäksi tulisi avata ja tarkentaa luvun 5 kohtaa, jossa ympäristötekijät mainitaan mahdollisina logistiikan häiritsijöinä.

On tärkeää, että vastuullisuutta koskevassa suosituksessa (kohta 6.2) on huomioitu kaivannaisjätedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon täydentäminen. EU:n kaivannaisjätedirektiivi on keskeisin kaivosten ympäristövaikutuksia sääntelevä EU:n säädösinstrumentti, joka kytkeytyy myös EU:n vesipuitedirektiiviin. On ensiarvoisen tärkeää, että kansallinen sääntely päivitetään vastaamaan EU-sääntelyn vaatimuksia mahdollisimman pian. Suomessa ei esimerkiksi tällä hetkellä edellytetä kaivoksilta selkeästi kaivannaisjätealueiden sulkemissuunnitelmaa, mikä on merkittävä puute.

Direktiivin täytäntöönpanon täydentämistä koskevassa, vireillä olevassa ympäristöministeriön säädöshankkeessa yhtenä keskeisenä tarkoituksena on myös selkeyttää lupahakemusta ja -määräyksiä koskevaa sääntelyä, mikä sujuvoittaisi lupamenettelyä ja todennäköisesti vähentäisi lupakäsittelyssä tarvetta täydennyskierroksille. Myös kriittisiä raaka-aineita koskevan EU-asetuksen asettamat määräajat lupamenettelyille edellyttävät, että lupaa koskevaa sääntelyä on mahdollisimman selkeää kaikille osapuolille.

Kaivannaisjätedirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on puutteita myös koskien kaivannaisjätteiden vakuuksia. Säädöshankkeessa on tarkoitus tarkistaa kaivosten jätteenkäsittelyn vakuuden kattavuutta tavoitteena laajentaa vakuus kaivosten osalta kattamaan erityisesti vesien hallinnan ja käsittelyn, kaivostoiminnan ja sen vaikutusalueen seurannan ja tarkkailun sekä kaivosalueen kunnostamisen ja maisemoinnin. Lisäksi täydennetään kaivosten keskeisten suunnitelmien eli kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman, sulkemissuunnitelman, vesienhallintasuunnitelman sekä tarkkailusuunnitelman ja niiden säännöllisen tarkistamisen sääntelyä.

Kaivosten ympäristösääntelyyn vaikuttaa myös se, että EU:n teollisuuspäästädirektiivi (2010/75/EU) on laajentunut elokuussa 2024 koskemaan tiettyjen metallimineraalien louhintaa teollisessa mittakaavassa. Direktiivissä säädetään keskeisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan (Best Available Techniques, BAT) soveltamisesta lupaharkinnassa. Metallimineraalien kaivostoimintaa koskevat jatkossa toiminnalle laadittavat BAT-päätelmät, sisältäen muun muassa parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästötasot, direktiivin sisältämät lupaehtoja ja tarkkailua koskevat vaatimukset sekä velvollisuus ennen toiminnan aloittamista perustilaselvityksen laatimiseen ja vastaavasti toiminnan päättyessä perustilaan kunnostamisesta.

Lopuksi olisi tärkeää varmistaa, että riittävän ympäristöosaamisen takaamiseksi kaivoksiin liittyvää ympäristökoulutusta kehitetään.

Juhani Damski
Ympäristöministeriö - kansliapäällikkö

Yliluoma Riikka
Ympäristöministeriö - Ilmasto- ja ympäristönsuojeluosasto

VN/32318/2023-YM-95

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: