

LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN KANSALLISTA MINERAALISTRATEGIAA (VN/32318/2023)

Luontopaneeli kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä lausuntomahdollisuudesta koskien Kansallista mineraalistrategiaa. Paineet uuden kaivostoiminnan käynnistämiseksi ja mineraalien omavaraisuusasteen nostamiseksi Euroopassa ovat kasvussa. Heti strategian alussa todetaankin, että geopoliittinen epävakaus, energiakriisi ja puhdas siirtymä aiheuttavat tarvetta etsiä keinoja raaka-aineiden saatavuuden varmistamiseksi. Mineraalistrategia kytketään vahvasti myös ilmastonmuutoksen hillinnän vaatimiin uusiin teknologioihin. On tärkeää, että kansallinen mineraalistrategia päivitetään vastaamaan olemassa oleviin kriiseihin ja muuttuvaan maailmantilanteeseen. Luonnon köyhtyminen, eli luontokato, on ilmastonmuutokseen ja luonnonvarojen käyttöön kytkeytyvä, yhteiskunnan vakautta ja toimintoja ja jopa olemassaoloa uhkaava kriisi. Kriisien ratkaiseminen edellyttää johdonmukaista politiikkaa, eli kaikkien hallinnonalojen sitoutumista yhteisiin ympäristötavoitteisiin ja strategioiden ja toimien suuntaamista näitä tavoitteita kohti. Kriisejä tulee lähestyä kokonaisuutena: kun ilmastonmuutokseen etsitään ratkaisukeinoja, tulee niiden tukea työtä luontokadon pysäyttämiseksi – ja toisin päin. Ilmastotoimista globaalisti 68 prosenttia on todettu edistävän luontokadon pysäyttämistä, kun luontokatoa estävistä toimista 91 prosenttia hillitsee samalla ilmastonmuutosta (Leibniz Research Network Biodiversity 2024).

Luontopaneeli katsoo, että mineraalistrategiassa tulisi käsitellä syvällisemmin luontokadon uhkaa yhteiskunnille, ja etenkin strategian toimenpiteet tulisi suunnata voimakkaammin tukemaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä vesistö päästöjen ja muiden luontohaittojen vähentämistä. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia on parhaillaan valmistelussa ja on myös tärkeää varmistaa, että strategioiden tavoitteet ja toimenpiteet vievät johdonmukaisesti kohti yhteistä toivottua tulevaisuudenkuvaa. Luontopaneeli kiittää, että kansallisessa mineraalistrategiassa on tunnistettu heti johdannossa strategian kytkökset luontotavoitteisiin ja esimerkiksi YK:n luontosopimuksen tavoitteisiin kulutuksen voimakkaaksi vähentämiseksi. Kuitenkaan strategiaan ei ole tuotu tavoitteita tai toimenpiteitä mineraalien kulutuksen vähentämiseksi. Aihetta sivutaan kiertotalouden ratkaisuisissa, mutta mineraalien kulutuksen tasoon ja tarpeeseen ei varsinaisesti suoraan puututa. Yhteiskunnallisten murrosten vuoksi mineraalien tarve näyttää joka tapauksessa olevan merkittävässä kasvussa, mutta tätä kasvua voidaan hillitä esimerkiksi metallien kierrätettävyyteen panostamalla, mineraaleja korvaavia ratkaisuja kehittämällä, teknologiaratkaisuilla sekä kulutus- ja liikkumistottumuksiin vaikuttamalla. Koska kaivosmineraalien kysyntä jatkaa kasvuaan ja kaikki käyttökohteet eivät ole yhteiskunnallisesti yhtä tärkeitä, tulisi strategiassa myös miettiä verotuksellisia tai muita keinoja ohjata kriittisten ja harvinaisten raaka-aineiden käyttöä vihreän siirtymän ja muutoin yhteiskunnan kannalta tärkeimpiin kohteisiin.

Luontopaneeli katsoo, että strategiassa olisi syytä suoremmin ja kattavammin käsitellä luonnolle koituvia riskejä, joita kaivostoiminnasta ja jalostustoiminnasta väistämättä syntyy – sekä tarjota ratkaisumalleja haittojen minimoimiseksi. Metalleja tarvitaan, mutta on tärkeää, että mineraalistrategia ohjaisi koko mineraaliklusterin toimintaa niin, että kaivostoiminnasta, metallien jalostuksesta ja näihin kytkeytyvästä tuotannosta syntyvä haitta luonnon monimuotoisuudelle on mahdollisimman vähäinen.

Koska mineraalien tarve on kasvussa ja kaivostoiminnalla on väistämättä aina vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle, on luonnon kannalta oleellista kiinnittää huomiota siihen, minne kaivoksia on syntymässä. Suomessa uusien metalliesiintymien löytyminen on todennäköistä etenkin niin sanotulta metallogeniseltä vyöhykkeeltä. Tällä mineraaleiltaan rikkaalla vyöhykkeellä on tuhansia uhanalaisten

kasvi- ja eläinlajien havaintopaikkoja sekä uhanalaisten luontotyyppien esiintymiä (Kontula 2019). Rikkaat mineraaliesiintymät ja rikkaat luontoarvot vaikuttavat siis usein sijaitsevan ainakin osittain samoissa paikoissa. Uhanalaisia lajeja ja luontotyyppijä koskevat selvitykset osoittavat, että kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan lähitulevaisuudessa uhkaa lukuisille lajeille (Hyvärinen ym. 2019) ja luontotyypeille (Kontula & Raunio 2018). Esimerkiksi suoluonnon osalta kaivostoiminta on yksi merkitykseltään kasvavista uhista (Kontula & Raunio 2018).

Luontopaneeli on pitänyt tärkeänä, että kaivostoimintaa ohjattaisiin arvokkaiden luontoalueiden ulkopuolelle. Myös mineraalistrategiassa tulisi käsitellä sitä, minne kaivostoiminta on mahdollisesti suuntautumassa ja miten arvokkaat luontoalueet saadaan turvattua. Luontopaneeli on ehdottanut, että malminetsintä ja kaivostoiminta kielletään kansallis- ja luonnonpuistojen lisäksi myös muilla luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla, Natura 2000 -alueet mukaan lukien. Alueille, joissa kaivostoimintaa ei voi harjoittaa, ei pitäisi pystyä tekemään myöskään kaivosvarauksia.

Luontopaneeli toivoo, että strategiaan lisättäisiin ekologisen kompensaation tarkastelu. Mineraalialan toimijat ovat jo nyt kiinnostuneita ekologisen kompensaation mahdollisuuksista, ja myös strategian olisi tärkeää ohjata toimijoita tähän suuntaan. Tämä tukisi myös strategian tavoitteita mineraalialan vastuullisuuden lisäämiseksi. Luontopaneeli katsoo, että kunhan luontohaittojen välttämiseen kiinnitetään riittävästi huomiota, hyvin ja oikein toteutettu ekologinen kompensaatio on tehokas ja käytännössä välttämätön työkalu luonnonvarojen käytön kestävyden saavuttamiseksi.

Luonnon monimuotoisuuden paremmaksi huomioimiseksi ja turvaamiseksi ei strategiassa esitetä varsinaisia erillisiä toimenpiteitä. Toimenpiteen ”Varmistetaan sääntelyllä ja yhteistyöllä mineraalialan vastuullinen toiminta” alla mainitaan, että ”yhteensovitetään kaivostoimintaa ja luonto- ja ympäristötavoitteiden toteutumista ja kehitetään kokonaisvaikutusten arviointia”. Pyrkimys tavoitteiden yhteensovittamiseen ja kokonaisvaikutusten arviointi ovat tärkeitä toimenpiteitä. Toimenpiteissä listatut parhaiden teknologioiden käyttö, kiertotalouden ratkaisut sekä mineraalialan kestävyysmittareiden ja vastuullisuuden tukeminen myös tukevat luontotavoitteita. Luontopaneeli pitää kuitenkin valitettavana, ettei strategiassa ole selkeää toimenpidekokonaisuutta, jossa todella tavoiteltaisiin luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien riskien, vesistö päästöjen ja muiden luontohaittojen minimoimista. Näissä toimenpiteissä tulisi tarkastella myös lainsäädännön kehittämisen tarpeita.

Euroopan komissio on korostanut, että vihreän siirtymän hankkeissa tulee toteuttaa ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta (englanniksi do no significant harm, DNSH). Luontopaneeli katsoo, että mineraalistrategiassa tulisi käsitellä DNSH-periaatteen merkitystä kaivostoiminnalle ja mineraaliklusterille kokonaisuutena. Lähtökohtana tulee olla, että kaikessa mineraalialan toiminnassa noudatettaisiin kriteerin toteuttamista. Luontopaneeli pitää huolestuttavana parhaillaan käsitteillä olevaa lakiesitystä, jossa vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta olisi mahdollista joustaa entistä helpommin kriittisten mineraalien hankkeiden kohdalla. Ympäristötavoitteista joustamisen ei tulisi olla houkuttelevaa alan toimijoille, ja mineraalistrategian tulisikin ohjata selkeästi toimijoita kohti luontohaittojen välttämistä ja luonto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista sekä väistämättömien haittojen hyvittämistä ekologisen kompensaation ja/tai vesienhoidollisen kompensaation keinoin.

Luontopaneeli katsoo, että mineraalistrategiassa tulisi käsitellä laajemmin kiertotalouden mahdollisuuksia ja toisaalta tämänhetkisiä esteitä etenkin harvinaisten maametallien laajemmalle kierrättämiselle – sekä etenkin tarjota ratkaisuja esteiden purkamiselle. Vaikka kierrättämisen haasteet ovat globaaleja, voi niihin löytyä kansalliselta tasolta ratkaisuja, ja lisäksi Suomi voi pyrkiä vaikuttamaan asiassa kansainvälisesti. Kiertotalous yhdessä mineraaleja korvaavien ratkaisujen kanssa auttavat vähentämään paineita uuden malmin louhimiselle, vaikka sen avulla ei pystyittäisikään täysin vastaamaan kasvavaan metallien tarpeeseen. On hyvä, että strategiassa on mukana toimenpide, jossa

valmistellaan ja otetaan käyttöön keinoja, kannusteita ja sääntelyä mineraalialan kiertotalouden edistämiseksi – tämän kautta myös kiertotalouden esteitä voidaan päästä purkamaan.

Strategian toimenpiteissä on mukana myös kaivosmineraaliveron vaikutusten arviointi. Luontopaneeli on katsonut, että kaivosveron ja maksujen kokonaisuutta suunniteltaessa ympäristöhaittojen vähentämisen tulisi olla yksi keskeisistä lähtökohdista. Kaivosmineraaliveron tulisi ohjata ympäristöhaittojen vähenemiseen ja onkin tärkeää, että veron vaikutusten arvioinnissa kiinnitettäisiin huolellisesti huomiota veron ympäristövaikutuksiin. Arvioinnissa tulisi myös tarkastella nykyisen veromallin kehittämistä ja vaihtoehtoisia ohjausmalleja. Ympäristöhaittojen vähentämiseksi tulisi maksujen lähtökohtaisesti olla mahdollisimman hyvin linjassa aiheutetun haitan kanssa. Tällöin veron avulla kannustettaisiin olemassa olevia kaivoksia vähentämään haittojaan ja oletettavasti Suomeen valikoituisi sellaisia kaivosyhtiöitä ja kaivoksia, joiden tuottamat haitat ympäristölle olisivat suhteellisen pienet. Myös kaivosten sivukiven louhinnan saattaminen jäteveron soveltamisalan piiriin tukisi kiertotalouden tavoitteita. Sivukiven louhintaa verottamalla saatettaisiin voida vaikuttaa suurista sivukivimääristä seuraaviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Jaana Jarva, Matti Koivula, Ilona Laine, Heikki Mykrä, Minna Pappila, Outi Silfverberg ja Lili-Ann Wolff.

Viitattu kirjallisuus:

- Hyvärinen E., Juslén A., Kempainen E., Uddström A. & Liukko U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.
- Kontula T. & Raunio A. (toim.). 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s.
- Kontula, T. 2019. Mitä vaikutuksia luonnonvarojen käytöllä ja etenkin kaivannaistoiminnalla on luonnon monimuotoisuudelle? Esitys 3.12.2019. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-277931.pdf>.
- Leibniz Research Network Biodiversity 2024. 10 Must Knows from Biodiversity Science 2024. Potsdam, Germany. DOI: 10.5281/zenodo.10837769.
- Lehtonen A., Aro L., Haakana M., Haikarainen S., Heikkinen J., Huuskonen S., Härkönen K., Hökkä H., Kekkonen H., Koskela T., Lehtonen H., Luoranen J., Mutanen A., Nieminen M., Ollila P., Palosuo T., Pohjanmies T., Repo A., Rikkinen P., Rätty M., Saarnio S., Smolander A., Soinne H., Tolvanen A., Tuomainen T., Uotila K., Viitala E.-J., Virkajärvi P., Wall A. & Mäkipää R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s.