

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Främjande av batterivärdekedjan

Föremål för revisionen var statens roll i främjandet av batterivärdekedjan. Med batterivärdekedjan avses olika faser i de industriprocesser som möjliggör elektrifiering av trafiken, i vilka mineraler förädlas för batteriproduktionens behov. Staten kan påverka förverkligandet av batterivärdekedjan genom investeringsfrämjande ägarskap och marknadsföring, genom att stödja forskning inom branschen och kommersialisering av innovationer, genom att sörja för den nationella logistik- och energiinfrastrukturen samt genom att säkerställa tillgången till arbetskraft. Av myndighetsverksamheten är utfärdandet av tillstånd av central betydelse för hur tillståndsvillkoren sammanjämkar säkerställandet av hållbar industriell verksamhet med smidig och förutsebar tillståndspraxis.

Batteribranschens kluster kan redan inom en nära framtid generera sysselsättning och exportinkomster för Finland. Den finländska batteriindustrin, som bygger på koldioxidsnål mineral- och energiproduktion, kan också minska den europeiska batteri- och bilindustrins beroende av den globala marknaden och öka miljökraven inom den internationella batteriindustrin. Syftet med revisionen var att producera information om utvecklingen av målen för och åtgärderna i batterivärdekedjan och hindren för dem samt om de olika statliga verksamheternas roller i främjandet av batterivärdekedjan.

## Den enhetliga batterivärdekedjan som beskrivs i batteristrategin kommer inte att förverkligas under de närmaste åren

I Nationella batteristrategin 2025, som utarbetats under ledning av Arbets- och näringsministeriet, har en målbild ställts upp för batteribranschens utveckling i Finland. I strategin har man identifierat nationella styrkor som det nationella batteriklustret kan bygga på och beskrivit en väg med strategiska mål som leder fram till det eftersträlvade resultatet. Ett centralt mål är en enhetlig batterivärdekedja, där mineraler som utvunnits ur Finlands jordmån förädlas i Finland, används i batterier som tillverkas i Finland och installeras i elbilar som monteras i Finland.

Verkställandet av batteristrategin har inte följts upp systematiskt på ett sätt som skulle verifiera framstegen mot de mål som antecknats i strategin. Enligt de bedömningar som gjordes vid revisionen har de strategiska målen för batteribranschen utvecklats i huvudsak gynnsamt. Även arbetet mot de ekologiska, samhällliga och samhällsekonomiska mål som eftersträvas med batterivärdekedjan har gått framåt.

I Finland finns företagsekonomisk verksamhet i batterivärdekedjans inlednings- och slutfas. I Finland pågår också projekt för att starta produktionsanläggningar för batterikemikalier. En enhetlig batterivärdekedja kommer dock inte att bli verklighet under de närmaste åren, eftersom byggandet av en battericellfabrik, som är en förutsättning för batterivärdekedjan, endast är i den preliminära förstudiefasen. När en sådan fabrik byggs i Finland kan den enhetliga batterivärdekedjan förverkligas, förutsatt att affärsverksamhets- och logistikstrukturerna gör det möjligt att styra materialflödena i koncernen Finlands Malmförädlings intressebolag på ett nationalekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt.

## Konkurrensen om statligt stöd utmanar Finlands Malmförädling Ab:s roll i främjandet av investeringar i batteribranschen

Finlands Malmförädling Ab är ett helt statsägt specialuppgiftsbolag som styrs av statsrådets kansli. Bolaget har till uppgift att utveckla batteri- och gruvbranschen och verka som ägare inom den. Bolaget bygger upp en batterivärdekedja i rollen som projektutvecklare och minoritetsägare. Verksamhetsmodellen grundar sig på samarbete med privata företag som bidrar med kapital och kompetens för utvecklingsprojekt. Eftersom det inte har funnits finländska investerare med industriell kompetens är internationella investerare majoritetsägare i bolagen.

Fördelen med verksamhetsmodellen är att staten via Finlands Malmförädling Ab kan främja uppkomsten av storskaliga industriella projekt i Finland med skäliga kapitalinsatser. Minoritetsandelen ger Finlands Malmförädling inflytande i intresseföretagen och begränsar samtidigt statens ekonomiska risk till kapitalinvesteringar. Med avkastningen från ägarandelen kan nya utvecklingsprojekt finansieras i framtiden.

USA beslutade hösten 2023 om statsstödsprogrammet Inflation Reduction Act, som uppgår till 370 miljarder dollar och som riktas till projekt för ren omställning. Även Europeiska unionen (EU) har tillåtit undantag från reglerna för statsstöd för att gynna batteriindustrin och flera EU-länder har beviljat stora statliga stöd till aktörer inom batteribranschen som etablerar sig i dessa länder. Konkurrensen om statsstödet har försvagat Finlands relativa ställning som investeringsobjekt.

Finland kan inte svara på de stöd som de stora ekonomierna beviljar. Eftersom även Finland, för att få investeringar, framöver måste stödja investeringar i en ren omställning i högre grad än i nuläget, måste man följa upp fördelningen av stödformer centraliserat för att hantera de risker som är förknippade med dem. För att främja miljön och klimatet samt den hållbara finländska produktionens konkurrenskraft måste man göra val som på olika sätt gör det möjligt att skapa ett mervärde som grundar sig på nationella styrkor i olika faser av batterivärdekedjan. Utöver beviljandet av direktstöd måste Finland satsa målmedvetet på att utveckla investeringsmiljön.

Finlands styrkor, i synnerhet den koldioxidsnåla produktionen av råvaror och energi, bör stärkas ytterligare. Även ett aktivt statligt ägarskap, såsom Finlands Malmförädling Ab:s verksamhet, har betydelse för placeringen av kapital och kompetens i Finland. Ett misslyckande när det gäller att säkerställa förutsägbarheten i tillståndsförfarandet eller arbetskraften och kompetensen utgör däremot kritiska faktorer för främjandet av batteriklustret, som kan bli ett hinder för batteribranschens tillväxt.

## Miljö tillståndsförfarandena tryggar batteribranschens hållbarhet, men de är också förknippade med problem

Miljökonsekvensbedömningen av och tillståndsförfarandet för industriella projekt är en väsentlig del av säkerställandet av en hållbar batterivärdekedja. Produktionens hållbarhet är en betydande styrka i den finländska batteribranschens verksamhetsmiljö. Ett miljö tillstånd som beviljats av finländska myndigheter ses även på det internationella planet som en garanti för att produktionen är hållbar.

Men det finns också problem med miljökonsekvensbedömnings- och miljö tillståndsförfarandet. Förfarandena varar ofta för länge. Ur företagets synvinkel är det viktigt att tillståndsprcessens längd och slutresultat i viss mån kan förutses. Tidsbundna miljö tillstånd och en tillståndspraxis som grundar sig på flera olika miljö tillstånd kan utgöra en administrativ börda för företagen.

Erfarenheterna hittills av prioriteringsförfarandet för projekt för ren omställning har varit positiva. Miljö tillståndsprcesserna för anläggningar i batteribranschen kan effektiviseras bland annat genom att anläggningarna placeras i industriparker och områden vars miljö värden har kartlagts redan i planläggningsfasen.

För närvarande finns det ingen bestämmelse i miljöskyddslagen som skulle göra det möjligt att se över tillståndsvillkoren och till exempel ändra det gränsvärde som nämns i tillståndet vid en senare tidpunkt. En sådan bestämmelse skulle kunna vara till nytta också vid tillämpningen av ramdirektivet för vatten och försiktighetsprincipen.

Företagen inom gruv- och batteriindustrin har insett betydelsen av lokalsamhällets acceptans, den så kallade sociala koncessionen, för verksamheten. Företagen har gått in för att vinna lokalbefolkningens acceptans genom aktiv dialog.

## Ett misslyckande när det gäller att säkerställa tillgången till arbetskraft hämmar batteribranschens tillväxt i Finland

Aktörerna i det nationella kompetenssystemet har haft tillräcklig tillgång till prognosinformation om batteribranschens utveckling. Undervisnings- och kulturministeriet har dock inte utnyttjat denna information för att säkerställa tillgången till arbetskraft inom batteribranschen, utan ministeriet har lagt över ansvaret för att tillgodose tillgången till arbetskraft på utbildningsanordnarna och företagen.

Det krävs inte nödvändigtvis helt ny kompetens eller utbildning för att svara på batteriklustrets kompetensbehov. Det är snarare fråga om hur befintlig kompetens kan omvandlas eller hur delar av examina kan kombineras för att motsvara batteribranschens behov.

Förutsägbar tillgång till arbetskraft är en förutsättning för batteribranschens tillväxt. Batteribranschen har redan nu allvarliga matchningsproblem. Genomförandet av investeringar i branschen i Finland och i närområdena kommer att öka konkurrensen om kompetent arbetskraft. Om inga målmedvetna satsningar görs i fråga om tillgången till arbetskraft kommer batteribranschens tillväxt i Finland att hämmas. Detta skulle innebära att understöd för investeringar, innovationer och kompetens skulle gå till spillo.

## Revisionsverkets rekommendationer

På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket att

1. Statsrådets kansli säkerställer tillsammans med Arbets- och näringsministeriet att man vid styrningen av Finlands Malmförädling Ab utöver målen som hänför sig till statens ägarroll beaktar också de samhällseliga effekter som man eftersträvar med specialuppgiftsbolaget.
2. Miljöministeriet utreder vilka effekter återinförandet av möjligheten att se över miljötillståndet skulle ha med tanke på tryggheten av företagets fortsatta verksamhet och belastningen inom myndighetsverksamheten.
3. Undervisnings- och kulturministeriet bedömer och fastställer utifrån prognosinformationen om teknologibranschen vilka kompetensbehov utbildningssystemet ska svara på för att säkerställa tillgången till arbetskraft inom batterisektorn.
4. Arbets- och näringsministeriet fastställer verksamhetssätten för att säkerställa att de statsstöd, bidrag och åtgärder som riktas till batteribranschen följs upp centraliserat och är konsekventa.