

Asia: VN/32478/2021

Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luontopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta. Luontopaneeli pitää tärkeänä, että mineraalien kasvavan kysynnän myötä Suomeen tulee kaivosvero, jotta uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämisestä saadaan yhteiskunnalle korvaus ja varoja yhteiseen käyttöön. Lisäksi Luontopaneeli katsoo, että kaivosveron ja maksujen kokonaisuutta suunniteltaessa ympäristöhaittojen vähentämisen tulisi olla yksi keskeisistä lähtökohdista. Kaivosveron toteuttamisesta päätettäessä eri veromallien ympäristövaikutusten tulee olla selkeästi esillä.

Valtiolle ja kunnille saatavien riittävien korvausten lisäksi huoli ympäristöstä on ollut yksi keskeisistä pontimista kaivosveron selvittämiselle. Kaivosvero voitaisiinkin nähdä osana hallituksen ajamaa ekologista verouudistusta, mutta tällöin veroa suunniteltaessa tulisi ympäristöhaittojen olla selkeästi mukana veromallissa. Jos kaivosveron ja maksujen avulla pyrittäisiin säätelemään ympäristöhaittoja, 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.

Työryhmän muistiossa on kuitenkin linjattu, etteivät tarkastellut veromallit perustu ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin eikä verolla pyritä vaikuttamaan kaivosten aiheuttamiin ympäristöhaittoihin.

Työryhmän selvitysyön taustalla on VN TEAS-hanke, joka selvitti ja vertaili kaivosveron vaihtoehtoja. Hankkeen raportin mukaan kaivosveron yhtenä lähtökohdana voisi olla myös ympäristönsuojelu ja raportissa pohditaankin ympäristöhaittoihin perustuvan, ns. Pigou-veron mahdollisuutta. Raportissa kuitenkin todetaan, että tarkasti rajattua ja säännöllisesti saatavaa tietoa kaivosten ympäristöhaitoista on hankala taata ja siksi: "Tietopohjaan liittyvät puutteet ja hankaluudet

vaikeuttavat Pigou-veron tyyppisen maksun käyttöönottoa kaivostoiminnassa Suomessa. Tällä hetkellä veroa ei pystyttäisi ottamaan käyttöön täydentämään ympäristönsuojelun menettelyjä kuten YVA-prosessia sekä ympäristö- ja vesitalouslupia, joilla pyritään mm. ehkäisemään ja valvomaan ympäristön merkittävää pilaantumista sekä terveys- ja viihtyisyshaittoja”. (Kari ym. 2021, s. 126). Näin ollen VN TEAS-raportti ja sitä seurannut kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän työ rajautuivat tarkastelemaan kahta rojaltiveromallia ja kahta nettotuloon kohdistuvaa veromallia ja ympäristönsuojelusta kaivosveron yhtenä lähtökohtana luovuttiin. Olemassa on kuitenkin ainakin yksi esimerkki melko tyhjentävistä luontohaitta-arvioista, johon veropohdinnassa voisi olla kannattavaa tutustua. Tämä on AA Sakatti Mining Oy:n ekologista kompensatiota varten arvioima mahdollisen kaivoksen elinkaaren aikainen suora ja epäsuora luontohaitta. Kyse on ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä laaditusta asiantuntijadokumentista, joka on julkisesti saatavilla ympäristöhallinnon sivuilta (Liite 18 sivulla <https://www.ymparisto.fi/sakatinkaivosyva>).

Luontopaneeli palaa tässä lausunnossaan vielä hieman pohtimaan ympäristöhaittoihin suuremmin vaikuttavien maksujen tai veron mahdollisuutta. Vaikka kaivostoiminnassa ympäristöhaittaan perustuvaa veroa voi olla hankala ottaa käyttöön perustuen esimerkiksi tarkasti mitattavaan vesistöhaittaan, voi ympäristöhaitan suuruutta mitata myös epäsuuremmin jonkin helpommin mitattavissa olevan kohteen kautta. VN TEAS -hankkeen raportissa todetaan, että ”kaivostoiminnassa suurimmat ja pysyvimmät muutokset ympäristöön tulevat avolouhustoiminnasta ja rikastustoiminnasta jätealueineen” (Kari 2021, s. 71). Jos kaivosten vero/maksumalliin haluttaisiin lisätä myös ympäristöohjaavuutta, voisi vaihtoehtoina pohtia ainakin sivukiven huomioivia louhintamääriä, kaivosalueen rakenteita ja pinta-aloja ja jätealueiden pinta-aloja lähtökohdaksi maksujen tai veron suunnittelulle. Esimerkiksi Australiassa kaivostoimijat maksavat jätealueiden ja kaivosalueen rakennelmien perusteella määräytyvää vuotuista maksua rahastoon, jonka avulla taataan varoja nykyisten ja tulevien hylättyjen kaivosalueiden ennallistamiseen ja toisaalta kannustetaan kaivosyrityksiä ennallistamistoimiin jo toiminnan aikana (Lappi, 2021). Veroon tai maksuun voisi vaikuttaa esimerkiksi jätetalteen ja sivukivialueiden pinta-alat ja maksu voi pienentyä esimerkiksi sivukivikasan ennallistamisen myötä. Rahaston maksujen lisäksi Australiassa on käytössä rojalteihin sekä voittoihin perustuva kaivosvero (Kari 2021, 93).

VN TEAS- hankkeen raportissa kerrotaan, että Suomessa on harkittu kiertotaloutta koskevana ohjauskeinona, että kaivosten sivukiven louhinta tulisi myös jäteveron soveltamisalan piiriin (Kari ym. 2021, s. 77). Luontopaneeli pitää tätä ohjauskeinoa kannatettavana ja näkee, että sivukiven louhintaa verottamalla saatettaisiin voida vaikuttaa suurista sivukivimääristä seuraaviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Kaivostoiminta ja louhinta ovat Suomen suurimmat jätteiden tuottajat, ja mineraalijätteiden osuus jätteiden kokonaiskertymästä oli vuonna 2020 noin 91 % (Suomen virallinen tilasto 2020). Tilastokeskuksen mukaan mineraalijätteiden suuren määrän takia loppusijoittamisen osuus kaikesta jätteenkäsittelystä samana vuonna oli jopa 84 %. Suurin osa kaivoksissa louhitusta aineksesta on tyyppillisesti sivukiveä. Suomen kaivoksissa sivukiven osuus louhitusta aineksesta on suurimmillaan Kevitsassa (yli 81 %) ja pienimmillään Taivalhopean kaivoksessa (40 %) (Kari ym. 2021, s. 147). Vuonna 2020 Suomen kaivoksilta ja louhoksilta nostettiin yhteensä 48,6 Mt malmia tai hyötykiveä ja samalla louhittiin yhteensä 66,8 Mt sivukiveä (s. 31).

Suomessa on vireillä lukuisia malminetsintähankkeita ja Suomea pidetään kaivossijoittajien näkökulmasta houkuttelevana maana. Kaivostoiminnalla on väistämättä suoria haitallisia ympäristövaikutuksia ja kaivostoiminnan lisääntyessä myös sen uhka luonnon monimuotoisuudelle kasvaa. Ympäristöhaittojen minimoinnin kannalta keskeisintä on, että kaivostoimintaan liittyvä sääntely ohjaa vahvasti haittojen välttämiseen, minimoimiseen ja korjaamiseen, ympäristöluvat ovat tiukkoja ja valvontaan on riittävät resurssit – lisäksi myös kaivosverolla voidaan haluttaessa ohjata kaivostoimijoita ympäristöhaittojen vähentämiseen. Kielteiset ulkoisvaikutukset, joiksi luontohaitat lukeutuvat, ovat yksi keskeisiä markkinatalouden epäkohtia. Kuten taloustieteilijä Sir Partha Dasgupta Suomen vierailulla seminaariesityksessään kesäkuussa 2022 totesi, tämä epäkohta voidaan ratkaista aiheuttaja maksaa -periaatteen laajamittaisella täytäntöönpanolla. Kaivostoiminnassa voidaan vahvistaa aiheuttaja maksaa -periaatteen toteutumista ja siksi myös ympäristöhaittoihin perustuvan kaivosveron määrittelyyn pitäisi aidosti panostaa.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Luontopaneelista Janne Kotiaho ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

Kari Seppo, Sari Kauppi, Kristiina Äimä, Anni Huhtala, Olli Ropponen, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen (2021). Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Valtioneuvoston selvitys – ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44.

Lappi Pauli (2021). Kaivosmineraalien omistusoikeudet ja vakuudet: taloustieteellisiä näkökulmia kaivoskeskusteluun. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 117. vsk. – 3/2021 (s. 404 – 420)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-3339. 2020. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 21.6.2022]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cktwkbch43uld0b55tv7g9oup>

Silfverberg Outi
Suomen Luontopaneeli