

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen luonnonsuojeluliitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle kaivosmineraaliverolain hallituksen esityksestä.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että louhittujen mineraalien arvoon ja louhitun maa-aineksen määrään perustuva yhdistelmämalli kaivosverosta toteuttaisi parhaiten kaivosmineraaliverolain, ekologisen verouudistuksen ja kiertotalouden tavoitteita. Vain kerran hyödynnettävissä olevista kaivannaisista tulisi kerätä kaivosyhtiöiltä veroja, jotka rahastoidaan jakamaan arvoa myös tuleville sukupolville ja kattamaan kaivostoimintaan väistämättä liittyviä ympäristöhaittoja.

Kaivosmineraaliverolain valmistelussa käsitellyistä eri sääntelymalleista toteutumiskelpoisin olisi rojaltiveromalli. Suomen luonnonsuojeluliitto ry pitää valmistelussa esitettyjä näkemyksiä pääosin perusteltuina ja kannattaa metallimalmeihin kohdistuvan kaivosveron säätämistä arvorojaltina. Muiden kuin metallimalmien kohdalla määrärojalti vaikuttaa perustellulta valinnalta. Määrärojaltin tulee kuitenkin perustua louhitun malmin tai kokonaislouhinnan määrään. Muussa tapauksessa esimerkiksi timantti- tai jalokivikaivokset, joilla tuotteen määrä on pieni olisivat käytännössä veron ulkopuolella. Myös teollisuusmineraalien hinnat massayksikköä kohden vaihtelevat ja esitetty tonnikohtainen vero voisi jäädä pieneksi. Kaivosveron tuotto tulisi ohjata valtiolle. Kaivosmineraalivero tulisi viedä eduskunnan hyväksyttäväksi välittömästi ja vero saatettava voimaan jo vuonna 2023.

Vaihtoehtoiset sääntelykeinot

Veron säätämistä tulisi välttää, jos tavoite olisi saavutettavissa muilla ohjaukeinoilla. Kaivosten verotuksen toteutus olisi mahdollista maksuna veron sijasta. Raportin ja kaivosteollisuuden aktiivisuuden perusteella veron toteutus millään tavalla annetussa aikataulussa voi olla haastavaa. Laki vaikuttaa olevan myöhästyneessä hallitusohjelman aikataulusta. Kuten hallituksen esitystä edeltäneessä arviointimuistiossa viitataan, olisi hyvin selkeää ja suoraviivaista määrittää veron sijasta suoritus maksuksi, joka on korvaus valtiolle uusiutumattoman luonnonvaran käytöstä. Tämä edellyttää työryhmän mukaan, että malmimineraalit eli kaivannaiskivennäiset määritetään (myös) valtion omaisuudeksi, kuten Kaivoslaki nyt-kansalaisaloitteessa edellytettiin. Tällöin vero voitaisiin suorittaa louhintakorvauksen tapaan maksuna, kuten Ruotsissa tehdään. Tämä on valtion kannalta selkein, hallinnollisesti edullisin ja varmin tapa edetä. Määrittely voidaan helposti tehdä vielä avoimena olevaan kaivoslakiin. Se voisi myös olla hyödyllinen uudistus suhteessa tuleviin kaivosvero/maksumuutoksiin, kaivoslain kehittämiseen ja vapaakauppasopimuksiin. Kaivoslain 100 §:n voisi kirjata, että louhintakorvausta peritään myös valtiolle valtioneuvoston määrittämällä tavalla ja valtiovarainministeriö voi tarkistaa maksun määräytymisperusteita prosenttimääräisenä arvorojaltina ja/tai määräorojaltina louhintamäärästä.

9 § (veron saajat)

Kunnille suunnattava kaivosmineraaliverolain tuotto ei ole kannatettavaa muun muassa sen vuoksi, että luvattu hetkellinen verotuotto voi ajaa talousvaikeuksissa olevia kuntia hyväksymään kunnan muihin asutus-, elinkeino- ja ympäristöoloihin sopimattomia kaivoshankkeita kunnan alueelle. Samaan aikaan kaivoshankkeesta pääasiallisesti kärsivät ympäryskunnat saisivat ehdotetun 9 §:n mukaan verotuottoja kaivosalueen pinta-alan suhteessa, jos kaivosalue ulottuu kyseisen kunnan alueelle. Verotuoton jakoperuste on sattumanvarainen kaivosten vaikutusten suhteen ja ei takaa veron tuoton jakautumista kuntien kesken oikeudenmukaisesti. Kaivosten negatiiviset ympäristövaikutukset eivät noudata kuntarajoja ja voivat esimerkiksi pinta- ja pohjavesien sijoittumisen suhteen ohjata kaivosten kaivosmeraaliverolain mukaiset tuotot yhdelle kunnalle ja päästöt vesistöön toiselle kunnalle. Valtion kansallisuusomaisuudeksi määriteltävien uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä tulisi kohdentaa verotuotot yksinomaan valtiolle.

Lausuntopalaute

Suomen luonnonsuojeluliitto yhtyy Suomen Luontopaneelin esittämiin näkemyksiin arviointimuistiossa koskien kaivosveron mallia, tuotto-odotuksista ja suhdetta kaivostoiminnan aiheuttamien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisyyn ja korvaukseen. Suomen luonnonsuojeluliitto yhtyy erityisesti Luontopaneelin näkemykseen siitä, että jos kaivosveron ja maksujen avulla pyrittäisiin säätelemään ympäristöhaittoja, tulisi maksujen lähtökohtaisesti olla mahdollisimman hyvin linjassa aiheutetun haitan kanssa.

Aiemmin mainittu louhinnan määrään sidottu yhdistelmävero toteuttaisi paremmin niin sanottua saastuttaja maksaa -periaatetta. Lisäksi kuvattu vero nostaisi kynnystä avata uusia kaivoksia ja varmistaisi näin, että kaivoksia avataan vain, kun mineraaleja todella tarvitaan ja niistä on saatavilla kunnollinen hinta. Louhintamääriin perustuva kaivosveromalli varmistaisi, ettei konkurssiherkkiä kannattamattomia kaivoksia enää avattaisi Suomeen. Konkurssiherkkien kaivosten perustamisen estäminen on sekä taloudellisesti että ympäristön kannalta tärkeää. Jos kaivos ei ole kannattavalla pohjalla, ei se kykene myöskään huolehtimaan ympäristövastuistaan.

Viitaten Luontopaneelin kaivosverolausuntoon (arviointimuistio 08/2022): 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. Rahaston maksujen lisäksi Australiassa on käytössä rojalteihin sekä voittoihin perustuva kaivosvero.

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). Suomen luonnonsuojeluliitto pitää Luontopaneelin tapaan tätä ohjauskeinoa kannatettavana ja näkee, että sivukiven louhintaa verottamalla saatettaisiin voida vaikuttaa suurista sivukivimääristä seuraaviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Vero voisi myös olla korkeampi esimerkiksi vaarallisiksi luokiteltaville happoamuodostaville jätteille esim perustuen jätteen rikkiprosenttiin tai erityisen haitallisille jätteille, kuten asbesteille ja radioksiivisille aineille.

Viitaten Finnwatchiin, lakiluonnoksessa esitetty verotaso ansaitsee osakseen vahvaa kritiikkiä. Metallimalmien kohdalla veron esitetään olevan vain 0,6 % rikasteeksi toimitettavan metallin arvosta ja muiden kaivosmineraalien kohdalla 0,2 euroa louhitulta kaivosmineraalitonnilta. Finnwatchin mukaan muissa maissa metallimalmeista perittävät arvorajalliset asetukset useimmiten 2–5 %:in välimaastoon, joten Suomeen esitetty verotaso on kansainvälisesti vertailluna poikkeuksellisen alhainen. Syyt tälle ovat yksinomaan poliittisia, sillä veron vuotuinen tuottotavoite lukittiin vuoden 2021 budjettiriihessä kummallisen alhaiseen 25 miljoonaan euroon. Suomen luonnonsuojeluliitto yhtyy Finnwatchin lopputulemaan, jonka mukaan nyt esitetyn verotason voi jopa katsoa olevan ristiriidassa hallitusohjelmassa asetetun kohtuullista korvausta koskevan tavoitteen kanssa.

Lisäksi Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että kaivosveron jatkovalmistelussa tulisi huomioida seuraavat asiat tarkemmin, jotta kaivosverolle asetetut tavoitteet toteutuvat.

1. Kohtuullinen korvaus

Kaivosveron tavoiteena on, että yhteiskunnalle saadaan kohtuullinen korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä. Kohtuullisella korvauksella luonnonvarojen hallinnan luovuttamisella yhteiskunnalta elinkeinotoiminnalle voidaan tarkoittaa luonnonvarojen kestävä hallinnan näkökulmasta ainakin niitä kuluja, joita yhteiskunnalle syntyy luonnonvarojen käyttöön otosta, kuten kaivostoiminnasta ja menetettyjen luonnonvarojen korvaamisella vastaavilla luonnonvaroilla yhteiskunnan tarpeen mukaan. Kaivosveron jatkovalmistelussa tulisikin arvioida yhteiskunnan kohtuullisen korvauksen määrän arvioinnissa yhteiskunnan tarpeita kaivosmineraalien hyödyntämiselle pitkällä aikavälillä, jotta mineraalien luovuttamisen kohtuullista korvausta voidaan arvioida.

2. Kaivosveron tuottotavoite

Kaivosveron tuottotavoitteessa tulisi huomioida myös luonnonvarojen käytön lisääntymisen vaikutus veron tavoitteen toteutumisen kannalta. Yhteiskunnan kohtuullinen korvaus tosiasiassa pienenee, jos maaperän kaivosmineraalien kaivaminen määrällisesti lisääntyy ja kaivosveron tuottotavoite ei kasva vastaamaan menetettyä kaivosmineraalivarallisuutta. Kaivostoiminnan aktiivisuuden lisääntyminen vähentää yhteiskunnan kaivosmineraalimavaraisuutta ja heikentää yhteiskunnan mahdollisuuksia käyttää mineraaleja tulevaisuudessa yhteiskunnan tarpeen mukaan. Mineraalimavaraisuuden heikentyessä jäljellä olevien mineraalivarantojen suhteellinen verotusarvo mineraaliyksikköä kohden tulisi olla suurempi kuin aikaisempi. Yhteiskunnan mahdollisuudet käyttää esimerkiksi ekologisesti kestävästi mineraalivarantoja heikkenevät, kun aikaisempaa harvempien mineraalivarantojen hyödyntäminen voi vaatia esimerkiksi kaivosten perustamista luonnonsuojelualueille, koska hyödynnettäviä mineralisaatiota ei ole käytettävissä enää vähemmän haittava alueella. Edellisestä seuraa kaivostoiminnan aiheuttamien yhteiskunnallisten haittojen kasvua. Kohtuullisen korvauksen tavoitteen toteutuminen edellyttäisikin siten, että kaivosveron tuotto-odotus suhteutettaisiin arvioon yhteiskunnan lyhyen ja pitkän aikavälin mineraalitarpeista ja hyödynnettävien mineraalisaatioiden saatavuuteen.

3. Vaikutustenarvioinnin puutteet korjattava

Vaikutukset kaivoslupaharkintaan

Jatkovalmistelussa kaivosveromallin valinnan vaikutusta tulisi arvioida myös kaivostoiminnan muihin edellytyksiin nähden, erityisesti kaivolupaharkinnan osalta. Rojaltiperustainen kaivosveromalli vaikuttaisi ainakin välillisesti kaivoslain 47 §:n mukaiseen kaivoslupan myöntämisedellytyksiin. Kaivoslain 47 §:n mukaan (kaivosmineraali)esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Rojaltiperusteinen veromallin mukaisesti tulisi kaivoslupan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa huomioida myös kaivosveron vaikutukset

mineraaliesiintymän hyödyntämiskelpoisuuteen. Kaivoslain hallituksen esityksen (He 273/2009) sivun 102 mukaan: "Esiintymän kokoa ja pitoisuutta voidaan pitää riittävänä,

jos esiintymän hyödyntämisestä saatavat tulot kattavat käyttökustannukset ja takaavat vaadittavan tuoton esiintymän hyödyntämiseen sijoitetulle pääomalle."

Jatkossa käyttökustannuksissa tulisi huomioida myös kaivosmineraaliverolaki, jos kaivosveromalliksi valitaan rojaltiperustainen malli. Kaivoslain tavoitteiden näkökulmasta kaivosveron huomioiminen kaivosluvan edellytyksiä arvioitaessa toteuttaisi kaivoslain nykyistä tarkoitusta kaivosmineraalien hyödyntämisen suhteen. Kaivosveron huomiointi rajoittaisi kaivostoimintaa köyhimmiltä esiintymiltä, joiden ympäristöongelmat ovat myös suurimmat, koska köyhä esiintymä ei kata ympäristönsuojelun kustannuksia. Rojaltiperustainen kaivosveromalli (määrä tai arvo) ja louhitun maa-aineksen määrään perustuva yhdistelmäveromalli tukisi eri kaivosveromalleista parhaiten kaivoslain tavoitteita luonnonvarojen säästävästä käytöstä ja kiellosta harjoittaa kaivosmineraalien tuhlausta ohjaamalla kaivostoimintaa taloudellisesti kestäville esiintymille, joiden hyödyntämisestä on mahdollista maksaa yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus mineraalien käytöstä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esityksen luonnoksen kohtaa (11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) tulisi täydentää vaikutuksilla perustuslain 20 §:n suhteen. Kaivosmineraaliverolain valmistelussa ei ole arvioitu nyt valmisteilla oleva veron ja ympäristöperuoikeuden suhdetta. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on vastuu luonnosta vastuusta luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

Hallituksen esityksessä tunnistetaan kaivosmineraalien luonne uusiutumattomana luonnonvarana, mutta esityksen vaikutuksia ei arvioida luonnonvarojen riittävyysnäkökulmasta. Kaivosmineraaliverolain kohdalla olisi valmistelussa tullut arvioida ainakin veron tavoitteiden toteutumista kaivosmineraalien kestävä hallinnan näkökulmasta, joka huomioi kaivosmineraalien riittävyysnäkökulmalla pitkällä aikavälillä ja niiden luonne uusiutumattomana luonnonvarana. Ympäristöperuoikeuden toteutuminen kaivosmineraalien riittävyysnäkökulmasta osalta tarkoittaa sitä, että yhteiskunta turvaa kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti myös tulevien sukupolvien oikeuden ja yhteneväiset mahdollisuudet kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Yhteneväinen mahdollisuus edellyttäisi, että mineraalivarantojen riittävyys huomioitaisiin kaivoslainsäädännössä laajasti. Edellinen tarkoittaa, että mineraaleja olisi myös tulevaisuudessa saatavilla riittävästi niin, ettei yhteiskunta joudu entistä useammin ja pääosin esimerkiksi mineraalimavaraisuuden vuoksi perustamaan kaivoksia luonnonsuojelualueille ja muille luontoarvoiltaan herkille alueille. Mineraalien kestävä käytön toteutuminen vaatisi toteutuakseen kaivoslainsäädännöltä mineraalivarantojen kartoittamisen lisäksi riittävää panosta mineraalien kiertotalouteen.

Kaivosmineraaliverolain valmistelussa ei myöskään ole arvioitu kaivoslainsäädännön, joka koostuu kaivoslain lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelulaista, luonnonsuojelulaista, maankäyttö- ja rakennuslaista, kokonaisuutta kattavasti. Erityisesti vähälle huomiolle valmistelussa on jäänyt

vaikutusarviointi kaivoslainsäädännön ohjausvaikutuksesta kaivosmineraalien kestävän käytön näkökulmasta. Myöskään muualla kaivoslainsäädännössä ei arvioida kysymystä riittävästi. Kaivoslain 1 §:n tavoitteena on kaivosmineraalien säästävä käyttö, mutta tavoitesäädännön sisältö ei kuitenkaan vastaa ympäristöoikeudellista luonnonvarojen kestävän käytön vallalla olevaa doktriinia, jonka perustuslain mukainen velvoittavuus on myös vahvistettu KHO:n vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:19 uusiutuvan luonnonvaran osalta. Kaivosmineraalien kestävyttä ei myöskään ohjata esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyssä kestävällä tavalla, joten kestävän käytön ohjaus on jätetty tältä osin kaivosmineraaliverolain sääntelyn varaan. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää kaivosmineraalien kestävän käytön ohjauskeinojen aukot niin, että kaivosmineraaliverolain tavoite saada yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus maaperän kaivannaisista myös siinä tilanteessa, että kaivosmineraalien käyttö estyy tai vaikeutuu merkittävästi tulevilta sukupolvilta nykyisestä käytöstä johtuen.

Lisätietoja

ympäristöjuristi Matti Kattainen puh. 044 778 5013

kaivoskoordinaattori Anna Pulkka puh. 044 493 4508

Erikoisasiantuntija Jari Natunen puh. 044 210 0453

Kattainen Matti
Suomen luonnonsuojeluliitto