

Valtiovarainministeriö

18.10.2022 täydennetty

kirjaamo.vm@gov.fi

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä VN/22230/2022

Kansalaisten Kaivosvaltuuskunta kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle kaivosmineraaliveron käyttöönottoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

MÄÄRÄAIKA

17.10.2022

LAUSUNNON ANTAJA

Kansalaisten kaivosvaltuuskunta -MiningWatch Finland ry
Vesiluonnon puolesta ry

Jari Natunen
Puheenjohtaja
Ympäristöbiokemisti, FT
040-952 78 15

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaivostoimintaan liittyy erittäin suuria kestävyysvajeita ja intressiongelmia, jotka on huomioitava veron suunnittelussa ja kehityksessä.

Kaivosvero voidaan toteuttaa yksinkertaisesti maksuna kaivoslain louhintakorvauksen tavoin kirjaamalla kaivoslakiin, että valtio omistaa mineraalit. Vero/maksu tulee ottaa käyttöön vuonna 2023.

Kaivosvaltuuskunnan näkemyksen mukaan suunniteltu kaivosveron taso on aivan liian pieni. Kaivosvaltuuskunta kannattaa rojaliveroa kaivostuotannon arvoon liittyen osana kaivosveroa. Kaivosvaltuuskunta kaipaa intressivertailuja kaivostoiminnan yhteiskunnallisten tuottojen ja kustannusten välille, ja jatkokehityksessä erityisesti veron tasossa myös tarkempaa vertailua muihin maihin ja kaivosteollisuuden trendeihin, ja paikallisiin intresseihin perustuvaa kaivosveron määrän ja laadun tulevaan kehitystä.

Kaivosvaltuuskunta suosittelee myös lähde- ja/tai vientiveron ja ympäristöveron ja/tai - rahaston käyttöönoton harkintaa. Uusiutumattoman kansallisvarannon käyttämisestä tulee jäädä hyötyä tuleville sukupolville.

Ympäristöveron toteutustapa olisi ainakin osin kaivannaisjätteisiin perustuva louhintavero.

Veron suuntaaminen kunnille ei ole nykyisessä tilanteessa kannatettavaa. Verotuloa tulee suunnata mm. kansalaisyhteiskunnan riippumattoman tiedonsaantiin kaivoksien

ympäristövaikutuksista, ennakoimattomiin haittoihin ja hylättyjen kaivosten haittoihin.

Vero kannattaa toteuttaa louhintakorvauksen ja Ruotsin mallin mukaisesti maksuna. Avoinna olevaan kaivoslakiin tulee kirjata, että valtio on myös kaivoskivennäisten omistaja maanomistajan ohella (louhintakorvauksen peruste).

Kaivosveron toteutus maksuna veron sijasta

Raportin ja kaivosteollisuuden aktiivisuuden perusteella veron toteutus millään tavalla annetussa aikataulussa voi olla haastavaa. Laki olisi jo myöhästyneessä vuodesta 2023. Kuten muistiossa 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 avoinna olevaan kaivoslakiin. Se voisi myös olla hyödyllinen uudistus suhteessa tuleviin kaivosvero/maksumuutoksiin, kaivoslain kehittämiseen ja vapaakauppasopimuksiin.

Kaivoslain 100 § voisi kirjata, että louhintakorvausta peritään myös valtiolle valtioneuvoston määrittämällä tavalla ja valtiovarainministeriö voi tarkistaa maksun määräytymisperusteita prosenttimääräisenä arvorajaltina ja/tai määrärajoitina louhintamäärästä.

Vero tai maksu on saatettava voimaan 2023

Katsomme, että viivyttylle maksun/veron käyttöönotossa ei ole perustetta.

Lähtökohdat

Akkuhype ei ole asiallinen argumentti

On erittäin todennäköistä, että akkumineraalit vaihtuvat ennen kuin uudet kaivokset olisivat toiminnassa¹. Suomen akkustrategia on vanhanaikainen ja kestävä "me too"-hanke, jossa ei ole kuultu ympäristöjärjestöjä.

Verotettavan toiminnan tulee olla paikallisesti ja yhteiskunnallisesti kestävä.

Kaivostoiminnassa on kysymys uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä. Lähtökohtana tulee olla, että luonnonvaran käyttö ensin todistetaan hyöty- ja haitta-arvion eli yleisten ja yksityisten etujen arvioinnin ja vertailun perusteella järkeväksi yhteiskunnan ja paikallisen edun suhteen myös

¹ Kymmenen vuoden päästä sähköautojen akuissa käytetään ihan eri materiaaleja kuin nykyään. IS 21.3.2022 <https://www.is.fi/autot/art-2000008684039.html>

pitkien aikojen kuluessa.

Kunnilla, valtiolla ja paikallisilla yhteisöillä tulee olla mahdollisuudet ja resurssit kaivostoiminnan vaikutusten selvittämiseksi mukaan lukien pitkäaikaiset vaikutukset.

Intressivertailun tarpeellisuus

Kanadassa suoritetaan ulkomaisille isoille investoinneille cost-benefit analysis, jonka avulla selvitetään, tuleeko Kanadalle nettohyötyä investoinnista (10). Katsotaan esimerkiksi odotetut verotulot ja työllisyyden lisäys, ja verrataan näitä mm. ympäristövahinkojen/riskien kustannuksiin. Tällaisen analyysin avulla voitaisiin määrittää Suomen valtiolle sopiva veroprosentti ja tapa veloittaa se. On tärkeää, että otetaan huomioon myös kaivoksen sulkemisen jälkeinen kustannus, joka ennallistamisesta seuraa.

Intressivertailussa tulee huomioida haitat muille elinkeinoille, maankäytölle ja kiinteistöarvoille, niiltä osin, kun ne eivät olisi estettävissä. Kaivosveron ja muiden korvausten suuruuteen pitää ottaa huomioon myös, että uusiutumattomien kaivannaisten oton jälkeen alueet jäävät lopullisesti määräämättömiksi ajoiksi käyttökelvottomiksi ja laajasti ympäristöä saastuttaviksi ongelma-alueiksi. Lisäksi kaivannaisten otto syrjäyttää määräämättömiksi ajoiksi toiminnan seurauksena kaatuvan muun elinkeinotoiminnan ja alueen muun perinteisen käytön.

Kaivoslain periaate on, että kaikki haitat korvataan. Nämä pitää korvata verosta riippumatta. Osa verotulosta voitaisiin suunnata ennakoimattomien haittojen sekä aikaisempien huonosti lopetettujen tai hylättyjen kaivosten haittojen korvaamiseen. Tällainen maksu on Kanadassa.

Verotus ei saa ohjata tai kannustaa kuntaa tai valtiota kestävämpään tai haitalliseen toimintaan

Toiminta ei saa myöskään aiheuttaa merkittävää haittaa tai vahinkoa huomioiden myös pitkäaikaiset vaikutukset. EUlla on periaate Do no (significant) harm. Tämä periaate sulkee kaivostoiminnan EUn elpymisvälineen rahoituksen ulkopuolelle.

Veron toteutus

Veron suuntaaminen kunnille

Kaivosvaltuuskunta suhteutuu hyvin kriittisesti kaivosveron suuntaamiseen kunnille johtuen kuntien huonosta osaamisesta ja ymmärryksestä kaivostoiminnasta. Riskinä olisi korruptoiva vaikutus, jossa verotulolla ostettaisiin kunta hyvin haitalliseen ja kestävämpään toimintaan. Tämä ei ole yhteiskunnan etu.

Verotuloa tulee suunnata kansalaisyhteiskunnalle kaivostoiminnan vaikutusten selvittämiseen.

Samoin verotulojen suuntaaminen hylättyjen kaivosten vahinkojen korjaamiseen esimerkiksi Kajak-hankkeissa on kannatettavaa. Kanadassa kerätään veroa vanhojen kaivosten vahinkojen korjaamiseen.

Ympäristö- ja louhintaverot ja turhien mineraalien korkeampi verotus

Veron tulee ohjata kestävään toimintaan. 75 % Suomen jätteistä on kaivannaisjätteitä ja yli 95% vaarallisista eli ongelmajätteistä Louhinnan määrään kohdistuva vero on kestävämpi. Korkeampi vero tulee kohdistaa vaarallisiin kaivosjätteisiin kuten happamuodostaviin ja asbestijätteisiin. Jätteen sulfidirikinpitoisuus ja haponmuodostuskyky ovat keinoja määrittää veron tasoa.

Louhintavero voisi olla esimerkiksi 0.5 euroa tonnia kaivosjätettä kohden ja potentiaalisesti happoa muodostavan jätejakeen sulfidirikin pitoisuuden ylittäessä 1 % voitaisiin kyseisen jätejakeen tonnikohtainen vero kertoa rikkiprosentilla. Mahdollisesti isojen avolouhoskaivosten talous ei kestäisi tätäkään veroa, vaan se niille pitäisi säätää tonnimaksua alemmaksi, minimitasona voisi pitää 0.1 euroa tonni. On huomattava, että tavanomainen vakuus vaaralliselle jätteelle, kuten happamuodostavat kaivosjätteet, on luokkaa 100 euroa tonni.

Jätteen suuri negatiivinen arvo kaivostaloudessa ja yhteiskunnalle

Jättemäärä korreloi riskien ja sulkemisen jälkeisten vaikutusten kanssa. Jätteen määrä on avolouhoksessa tyypillisesti moninkertainen suhteessa malmiin. Tunnelikaivoksissa suhde on tyypillisesti päinvastoin. Kun arvo- tai määräraoyalt- louhintaverossa tarkastellaan malmin määrää, niin menettely on sokea jätteiden määrälle. Jos malmin hyötymineraalilla on positiivinen arvo, on kaivannaisjätteillä erittäin merkittävä negatiivinen arvo, joka realisoituu pääosin pääosin kaivoksen sulkemisen jälkeen mm. happamana kaivosvalumana, joka pilaa maaperää sekä pinta- ja pohjavesiä. Vaikka nämä vaikutukset ovat laittomia suhteessa EUn kaivannaisjätedirektiiviin, Suomen viranomaiset ovat pääsääntöisesti kieltäytyneet tunnustamasta ongelmaa ja puutumasta siihen. Tästä seuraa valtavia riskejä yhteiskunnalle. Suuret avolouhokset kuten Terrafame-Talvivaara, Kevitsa ja Yara Siilinjärvi aiheuttavat osin toiminnan aikana ja erityisesti sen päättymisen jälkeen yhteiskunnalla kohtuuttomat ja teoreettiseen kaivostuloon nähden moninkertaiset vahingot.

Louhintavero vaikuttaa erityisesti avolouhintaan, joka on aivan erityisen kestämaton kaivostyyppi ja aiheuttaa erityisen pahoja ympäristövaikutuksia. Kaivosteollisuus ry oli unohtanut tämän seikan omasta lausunnostaan. Monet maat ja alueet kuten Costa Rica ja Argentiinan osavaltiot ovat kieltäneen avolouhoksia. Nämä ovat merkittävästi Suomea köyhempiä, mutta ovat kokeneen toiminnan vaikutukset. Vaikutukset näkyvät myös kymmenillä hylätyillä ja huonosti suljetuilla kaivoksilla ympäri Suomen. Nykyaikaisten kaivosten ero näihin noin 100-1000 -kertainen koko luokka joka aiheuttaa haittoja vastaavasti.

Tarpeettomat kaivoskivennäiset kuten kulta ja timantit

Suomessa louhitaan kultaa ja suunnitellaan timanttikaivostoimintaa. Näiden ympäristöjalanjälki on erittäin korkea. Toisaalta kultaa ja timantteja ei tarvitse louhia teknisiin hyödyllisiin käyttöihin. Mikäli niiden kaivostoiminta voitaisiin tehdä kestävästi, tulee niitä kuitenkin verottaa korkeammin

mm. ilmastovaikutusten vuoksi.

Luontopaneelin lausunto

Luontopaneelin näkemys on arvokas ja kannatettava tässä yhteydessä ja erityisesti viitattu Australian veromalli. Taustatyön VN TEAS- arvio, että ympäristöverotus ei olisi mahdollista, on väärä, kun tarkastellaan tonnikohtaisia veroja jätteille.

Ympäristövero / -rahasto

Kaivoksen ennallistaminen on tyypillisesti pitkä prosessi, joka pitää saada hallintaan mm. verottamalla jätteen tuottoa. On yhteiskunnalle kestävämpiä, jos jälkihoitovaihe aiheuttaisi satoja tai tuhansia vuosia kestäviä riskejä ja vaikutuksia. Kaivosyhtiöiden tai minkään rahoitusmekanismin kyky vastata tällaisesta on olematon. Yrityksiltä tulee vaatia ennallistamissuunnitelma ja näiden tulee alkaa investoida heti kaivoksen sulkemisen jälkeiseen ennallistamiseen. Tämän voisi tehdä ympäristöveron tai -rahaston kautta.

Veron tyyppi tuoton kannalta

VATT lobbaa voimakkaasti julkisuudessa voittoon perustuvaa veroa. Tässä on takana kaivosteollisuuden ja siihen liittyvien viranomaisten lobby. Työryhmän esitys rojaltili-verosta on järkevämpi tuoton kannalta. Tämä sen vuoksi, että Suomessa tytäryhtiöinä hallitavien kaivoksien investoinnit laitetaan velaksi emoyhtiölle. Voivot siirretään korkeina velankorkoina. Täytyy ihmetellä, miten huonosti VATT ymmärtää tai haluaa ymmärtää kaivosteollisuuden realiteetteja.

Onneksi työryhmä on hahmottanut veronkierron riskejä. Tässä yhteydessä on syytä viitata myös ansiokkaaseen Finnwatchin lausuntoon tässä kuulemisessa.

Yhdistelmävero

Kestävä verotus olisi rojaltili- ja louhinta/ympäristöveron yhdistelmä.

Royaltili- tai vastaavan taso tulee olla vähintään 10% ja kulta- ja timanttikaivostoiminnalle 40 %

Veron tason tulee olla kansainvälisesti merkittävä. Kehitysmaatkin perivät merkittäviä veroja. Suomen ei tule tai kannata kilpailla uusiutumattomien luonnonvarojen polkumyynnillä.

Mikäli kohtuulliset verotasot estäisivät toiminnan, tarkoittaa se, että toiminta on kovin riskialtista suhdanneherkällä alalla, eikä kaivosta kannattaisi perustaa.

Veron taso

Kaivosveron tavoitteena on hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti tuottaa yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus ainutkertaisten kaivosmineraalien käytöstä.

Kansalaisten Kaivosvaltuuskunta katsoo seuraaviin seikkoihin vedoten, että hallituksen esitys Kaivosmineraaliveron 25 miljoonan vuosittaisesta verotasosta (joka vuoden 2021 kaivoksien liikevaihtoon perustuen vastaa metallimalmeilla 0,6 %:in veroa ja kaivosmineraaleilla 0,2n euron veroa per mineraalitonni) ei kansainvälisesti verrattuna ja Suomen erityisolosuhteisiin nähden ole kohtuullisella tasolla.

Verotuksen tulisi olla kansainvälisesti vertailukelpoisella tasolla ja sen tulisi varmistaa, että Suomi on nettohyötyjä kaivosteollisuudesta varsinkin, koska Suomessa on monia erityisominaisuuksia verrattuna muihin maihin.

Kansainvälinen vertailu puoltaa korkeampaa kaivosveroa

Vihreän siirtymän myötä metallien tarve on lisääntynyt maailmassa, ja niiden hinnat ovat nousseet tämän myötä. Tästä syystä, ja koska kaivostoiminta käyttää hyväkseen maiden väheneviä ja uusiutumattomia luonnonvaroja, koska toiminta on energiaintensiivistä ja ilmastoa ja luontoa saastuttavaa, ja koska sen työllistämisaikutus on vähentynyt teknologian kehittymisen myötä, kaivosten verotus on ollut maailmanlaajuisesti nousussa viime vuosina. (1) Kansainvälisesti, rojalitit ovat olleet vähintään 2-5%:n tasolla (Etelä-Afrikkaa lukuunottamatta). (2).

Yhdysvalloissa, jossa kaivokset maksavat noin 40-50% veroja ja sen luonteisia maksuja, on tehty lakiesitys 8%:n lisärojalista uusille kaivoksille ja 4% vanhoille. Lisäksi on ehdotettu 7sentin lisäjäteveroa per kaivoksista syntyvä jätetonni (3). Monet Länsi-Afrikan maat suunnittelevat mm. vientiveroja nykyisten, Suomea korkeampien kaivosten yritysverotuksen ja rojaltien lisäksi. Panama vaatii First Quantum kaivosyhtiöltä minimissään \$375 miljoonaa veroa vuosittain. Tämä tarkoittaisi viiden prosentin rojalta liikevaihdosta (aiemmin kaksi prosenttia) ja on samalla tasolla Chilen ja Perun kaivosverojen kanssa (3). First Quantum kertoo vuoden 2021 vuosiraportissaan, että sen kokonaisveroprosentti on 41% konsernitason tasolla. Meksiko on juuri kansallistanut akkumineraalien tuotannon ja monet muut Latinalaisen Amerikan maat harkitsevat samaa (5). Kansainvälisille yrityksille on säädetty Yhdysvaltain johdolla minimi 15%:n yhteisövero osana läpinäkyvyyden lisäystä verojen maksussa (7). Tässä trenditilanteessa Suomen ei kannata olla vaatimaton verovaatimuksissaan.

Suomen erityisasema puoltaa kansainvälistä tasoa korkeampaa kaivosveroa

Suomessa on paljon ei-materiaalisia etuja moneen muuhun maahan verrattuna: stabiili poliittinen järjestelmä, hyvä infrastruktuuri, valtio ei edellytä yli 50%:n omistusta jne. Kaikki nämä tarjoavat lisäarvoa kaivoksille.

Suomessa on kansainvälisesti verrattuna mineraaliköyhä maaperä. Tämä aiheuttaa kansainvälistä tasoa suuremman luontorasituksen, koska kaivosten tulee olla kooltaan isompia saman määrän

malmin kaivamiseksi. Esimerkiksi suunnitellusta Hannukaisen kaivoksesta voitaisiin nostaa vuodessa sama määrä kuparia kuin Brasilian Vale kaivoksesta viikossa. Kaivosveron tulisi olla kansainvälistä tasoa korkeammalla tasolla tämän korkeamman luontorasituksen kompensoimiseksi.

Suomen ympäristölainsäädäntö on kansainvälistä tasoa alemmalla tasolla (tyypillisesti, ympäristölupa on kaivosluvan edellytys monissa maissa), kaivosveron tulisi olla kansainvälistä tasoa korkeammalla.

Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna erityisen paljon vesialueita ja Suomen pohjavedet ovat maailman puhtaimpien joukossa. Suomeen tulevat kaivokset haluavat sijoittautua vesien ääreen, kun esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa, kaivokset ovat tyypillisesti autioma- ja vuoristoalueilla. Varsinkin jos kaivoksien sallittaisiin operoida edelleen vesialueiden läheisyydessä Suomessa, meidän on järkevää vaatia kansainvälistä tasoa korkeampaa veroa kaivoksilta.

Suomessa kaivostoiminta on suurimmaksi osaksi kansainvälisten omistajien hallussa. Koska meillä ei ole käytössä esimerkiksi Kanadan käyttämää kustannus-hyöty arviointia osana ulkomaisten pääomainvestointien arviointia (tällä voidaan kieltää investoinnit jotka eivät ole nettohyödyllisiä Kanadalle), kaivosveron tulisi olla korkeammalla tasolla verrattuna maihin kuten Kanada.

Kaivostoimintame ollessa kansainvälistä, on hyvä pitää mielessä sijoittajasopimusten mahdolliset seuraukset, ja niihin varustautumiseksi, kaivosveron on hyvä olla tasolla, joka kompensoi mahdollisia tulevia riskejä.

Kaivostoiminnalla on erittäin korkea hinta Suomelle: 75% Suomen jätteistä tulee kaivosteollisuudesta ja yli 90% näistä on ongelmajätettä (SLL). Loogisesti, paljon saastuttavilta kaivoksilta pitäisi vaatia enemmän veroa kuin vähemmän saastuttavilta. Yllä mainittu Yhdyvaltain seitsemän sentin lisäjätevero kaivoksille toisi jo yksinään Suomelle 6.7 miljoonaa verotuloja (90 miljoonaa tonnia*0.07).

Kaivoksen ennallistaminen on tyypillisesti erittäin pitkä ja kallis prosessi. Koska Suomessa yrityksiltä ei vaadita ennallistamissuunnitelmaa ennen kaivoksen perustamista, ennallistaminen on usein jäänyt valtion hoidettavaksi. Yritysten varautuminen on ollut tarvetta vähäisempää, lyhyempiaikaista tai yritykset ovat menneet konkurssiin. Tämä puolustaa korkeampaa kaivosveroa. Vero ei kuitenkaan saa olla syy tai johtaa kaivannais- ja vesidirektiivien velvoitteista laistamiseen.

Huomiotavaa: Kaivosoperaatioiden suhteellisen pienen työllistämisen vaikutus

Kaivokset eivät työllistä tyypillisesti kuin pieniä määriä paikallisia ihmisiä. Esimerkiksi Euroopan suurin kultakaivos Anglico Eagle työllistää 500 henkeä, näistä noin puolet paikallisesti. Työvoiman saatavuuden vähentyessä Lapissakin, esimerkiksi Boliden on ilmoittanut hankkivansa työvoiman mahdollisille uusille kaivoksille "fly-in fly-out" tyyliin ulkomailta. Koska Suomi näin ollen saa yhä vähemmän hyötyä työllistämisen vaikutuksen vuoksi, kaivosveron on hyvä olla tasolla, joka kompensoi tätä puutetta.

Lähteet:

- (1) <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-newsheadlines/countries-seeking-more-cash-from-mining-put-pressure-on-energytransition-costs-68614849>
- (2) <https://isa.org.jm/files/files/documents/20201012-RMGAnlaysia-Rev3-withLinks2.pdf>
- (3) <https://mineralsmakelife.org/blog/punitive-new-mining-taxes-explained/>
- (4) <https://nma.org/2021/09/29/taxes-set-back-us-mining/>
- (5) <https://www.usgs.gov/news/national-news-release/us-mines-produced-estimated-823-billion-minerals-during-2020>
- (6) <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/west-africa-themining-tax-that-upsets-the-global-market>
- (7) <https://www.mining.com/first-quantum-agrees-to-pay-375m-a-year-in-royalties-to-panama/>
- (8) <https://www.reuters.com/world/americas/changes-mexico-mining-law-set-nationalize-lithium-resources-2022-04-18/>
- (9) <https://www.reuters.com/business/energy/global-miners-publish-contracts-tax-transparency-drive-2021-12-09/>
- (10) [Hannukainen Mining Economy - Hannukainen Mining](#)
- (11) [Vale iron ore production 2021 | Statista](#)
- (12) [Environmental regulations for mining activities in Sweden - Lexology](#)
- (13) <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/requirements-developing-managing-reviewing-regulations/guidelines-tools/cost-benefit-analysis-guide-regulatory-proposals.html>
- (14) [Kaivosjätteet kuriin! – Suomen luonnonsuojeluliitto \(sll.fi\)](#)
- (15) <https://keskuskauppamari/Suuri-veroselvitys-2019-web>