

Asia: VN/22230/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä.

#### HE-LUONNOKSEN TAUSTA

Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvosto on selvittänyt mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus.

Valmistelun ensimmäisessä vaiheessa tehtiin VN TEAS taustaselvitys Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu (VNTEAS 2021:44). SYKE oli mukana tässä selvityksessä VATT:n ja KPMG Oy Ab:n kanssa. Hankkeen loppuraportissa suositeltiin veromalliksi ensisijaisesti renttiveroa, joka parhaiten sopii tavoiteltuun verokertymään sekä kaivosveron veronsaajaksi kunnan sijasta valtiota. Ympäristöhaittojen vähentämisestä kaivosverolla todettiin, että se tapahtuu parhaiten muilla ympäristöpolitiikan instrumenteilla, kuten toimivalla ympäristösäätelyllä ja valvonnalla sekä oikean suuruisilla vakuuksilla.

Veron valmistelu jatkui VM:n työryhmässä, joka arvioi eri verovaihtoehtojen soveltuvuutta, toteuttamiskelpoisuutta ja pääasiallisia vaikutuksia. Työryhmän työ valmistui kesäkuussa 2022 ja työryhmän arviomuistio oli lausuntokierroksella kesällä 2022. SYKE ei antanut lausuntoa työryhmän muistiosta.

Hallitus teki vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa periaatteita koskevan linjauksen, että Suomessa otetaan vuonna 2023 käyttöön kaivosvero, joka perustuu yksinkertaisesti toteutettavaan rojaltimein. Kaivosveron tavoiteltu verotuotto on 25 miljoonaa euroa vuodessa. Verotuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle.

VM:n johdolla on valmisteltu luonnos Hallituksen esitykseksi uudeksi kaivosmineraaliverolainsäädännöksi, josta nyt pyydetään lausuntoa. Siinä ehdotettu veromalli on luonteeltaan rojaltityyppinen, joka on mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen, kuitenkin niin, että veromallissa otetaan huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja malmipitoisuuksissa.

Veron soveltamisalaan kuuluvat kaivoslaissa tarkoitetut muut kaivosmineraalit paitsi kullanhuhdonnassa löydetty kaivosmineraalit. Näin ollen esimerkiksi maa-aineksen ja soran oton yhteydessä nostetut mineraalit jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Verovelvollinen on se, jolla on kaivosmineraalin hyödyntämiseen oikeuttava lupa. Verovelvollinen on tyypillisesti kaivosyhtiö. Vero määräytyy metallimalmien osalta sen ajankohdan perusteella, jona verovelvollinen toimittaa sen rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan. Metallimalmien vero on 0,6 prosenttia metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvo perustuu metallien kansainvälisiin markkinahintoihin tai toissijaisesti arvo määritetään vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella tai viime sijassa toisen vastaavan tuotteen kansainvälisten, julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo lasketaan hintatietojen vuotuisena, aritmeettisena keskiarvona ja vahvistetaan etukäteen edellisen vuoden hintatietojen perusteella. Muiden kaivosmineraalien kuin metallimalmien vero on 0,2 euroa tonnilta louhittua kaivosmineraalia.

Kaivosveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on 10 miljoonaa euroa ja kaivosten sijaintikuntien 15 miljoonaa euroa. Verotuotto tilitetään sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Verotuotto kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Lakia sovelletaan niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

## TAUSTOITUSTA LAKIEHDOTUKSELLE

Tämän lakiehdotuksen taustalla on kaivostoiminnan erilaisten ongelmien aiheuttamat poliittiset paineet, joiden johdosta Marinin hallitus toteuttaa esimerkiksi kaivoslain uudistamisen, kaivosten lopettamisvaiheen vakuuksien korottamisen ja toissijaisen vastuujärjestelmän uudistamisen.

Nyt valittu veron vuotuinen tuotto on 25 miljoonaa euroa vuodessa, joka ei ole alan kannattavuuden kannalta suuri rasitus sen johdosta, että samalla luovutaan hallitusohjelmassa suunnitellusta kaivostoiminnan sähköverotuksen vastaavan suuruusluokan korotuksesta.

## SYKEN YLEISARVIO EHDOTUKSESTA

Ehdotetun kaivosveron säätämisen tavoitteena on nimenomaan saada yhteiskunnalle kohtuullinen osuus suomalaisen uusiutumattoman luonnonvaran hyödyntämisen tuotosta sen lisäksi, mitä nykyinen muu verotus ja maanomistajakorvaukset jo tuottavat.

o SYKEN mielestä lain yleistavoite on hyvä, eikä sitä siksi esitetä muutettavaksi. Tosin globaalissa mielessä periaatteelliseksi ongelmaksi jää, että veroa ei peritä maahan tuotavasta malmista.

o On tärkeää varmistaa, että verotus kohdentuu kaikkiin Suomessa louhittaviin malmeihin ja mineraaleihin, vaikka niitä ei rikastettaisi Suomessa. Esimerkiksi Ruotsissa on kaivos- ja rikastustoimintaa lähellä Suomen rajaa, mihin myös malmin kuljetus voisi olla mahdollista.

Ehdotetulla verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

o SYKEN mielestä tämä lain tavoitteen valinta on ymmärrettävä ja myös riittävästi perusteltu ehdotuksen perusteluissa. Kaivoslaissa ja ympäristölainsäädännössä lupajärjestelmineen asetetaan kaivostoiminnalle vaatimukset, joita noudattamalla pyritään minimoimaan kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Kaivosverolle ei ole tarkoituksenmukaista asettaa ympäristönsuojelullista tavoitetta, sillä niiden kaivoskohtaista toteutumista on käytännössä mahdotonta kytkeä erilliseen verojärjestelmään. Kaivosverolla ei voida myöskään hyvittää mahdollisia ympäristövahinkoja, joiden korvaaminen kuuluu niiden aiheuttajalle, ja aiheuttajan maksukyvyttömyyttä varten on jo olemassa toiminnanharjoittajakohtainen vakuusjärjestelmä sekä toissijainen vastuujärjestelmä, jonka rahoitus perustuu omaan maksuunsa. Ympäristösääntely perustuu aiheuttamisperiaatteeseen (saastuttaja maksaa), jolla ”kannustetaan pilaantumisen aiheuttajia välttämään ympäristövahinkojen syntymistä ja saatetaan aiheuttajat vastuuseen aiheuttamastaan pilaantumisesta” (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2021). Tätä ei voida kääntää toisin päin, eli veroa maksamalla saisi saastuttaa enemmän kuin ympäristölupa sallii.

Ehdotuksen mukaan veronsaajana on yhteiskunta, joka laissa tarkoittaa valtiota (40 %) ja kaivoksen sijaintikuntaa (60 % tuotosta).

o SYKEN mielestä lain tarkoitus tukea erityisesti kaivosten sijaintialueita on sinänsä kannatettava, sillä kaivostoiminta tuottaa erilaisia kustannuksia toiminta-alueilleen. Ehdotuksessa valittu malli varojen ohjaamisesta suoraan kunnille ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen keino, vaan veron tuottoa voidaan jakaa kunnille myös muiden rahoitusjärjestelmien kautta, sillä esitetty kuntarahoitussmalli ei ole täysin ongelmaton (Kts. tarkemmin ongelmista VNTEAS 2021:44 ). Ehdotetun mukaan verotulo jaetaan kaivostoiminnan sijaintikunnille, mikä ei ota huomioon sitä, että kaivoksen aiheuttamat lisäkustannukset ja esimerkiksi negatiiviset ympäristövaikutukset voivat kohdistua myös kaivoksen sijaintipaikan ulkopuolisiin kuntiin.

o SYKEN mielestä veronsaajana voisi lain yleistavoitteen huomioon ottaen olla valtio, sillä kuten lain perusteluissa todetaan (sivu 21) 60 prosenttia veron tuotosta ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille, joten suurin osa veron tavoitteen mukaisesta yhteiskunnan saamasta korvauksesta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä kohdentuisi kaivosten sijaintikunnille eikä suomalaiselle yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Käytännössä noin puolet verotuotosta kohdentuisi niille neljälle kunnalle, joissa on suuria metallimalmikaivoksia. Vastaavasti esimerkiksi toisen kunnan alueella lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat eivät hyötyisi verotuotosta, vaikka joutuisivat esimerkiksi kärsimään kaivostoiminnan negatiivisista ympäristövaikutuksista.

#### SYKEN KOMMENTIT YKSITYISKOHDISTA

Esitysluonnoksen perusteluissa on todettu sivulla 12-14 ettei toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän perustamisen kustannusvaikutuksia kaivostoiminnalle tiedetä.

o SYKE:n mielestä perusteluita voisi tältä osin täydentää näitä kustannuksia koskevan uuden tiedon perusteella ja viitata tuoreeseen Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022), jonka sivulla 47 todetaan, että toimialla ”mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto” vuotuinen rahastomaksujen yhteinen kustannusvaikutus on 500 000 euroa.

Esitysluonnoksen sivulla 17 on kuvattu vuotoinen vetotuottotavoite, joka jakaantuisi metallimalmien verotuottotavoitteeseen 22 milj. euroa ja muiden kaivosmineraalien verotuottotavoitteeseen 3 milj. euroa.

o Ottaen huomioon, että Suomessa kolmanneksi eniten louhiva kaivos on Siilinjärven apatiittikaivos ja lannoitteilla on nouseva hintakehitys, olisi syytä harkita, voisiko teollisuusmineraaleja kuitenkin verottaa osin tai kokonaan markkinahintaperusteisesti.

Esitysluonnoksen perusteluissa on mainittu sivulla 20 (kohta 4.2.4 Ympäristövaikutukset), että veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin.

o SYKE näkee, että lausetta ”Verolla voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön” olisi täydennettävä sanalla ”Suomessa”, koska vero ei vähennä metallien tai mineraalien käyttöä. Siten globaalista näkökulmasta ympäristövaikutukset toteutuvat jossakin muualla, mikäli metallien ja mineraalien käyttö pysyy entisellään.

Ympäristönäkökulmasta on positiivista, jos vero ehkäisee taloudellisesti huonosti tuottavien kaivosten avaamista, sillä taloudellinen kannattamattomuus on yhdistettävissä niukkoihin resursseihin ympäristöturvallisuudesta huolehtimiseen. On toivottavaa, että vero vähentäisi huonosti tuottavien esiintymien hyödyntämistä, kuten esimerkiksi köyhien esiintymien negatiivisia puolia on kuvattu perusteluiden sivulla 20.

SYKE yhtyy perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että vero tulee vaikuttamaan vain harvoin kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole mainittu vanhojen metallimalmikaivosten kaivannaisjätealueiden rikastushiekkakasojen uutta hyödyntämistä malmina, joka voi ehkä olla mahdollista tulevaisuudessa. Kiertotalousnäkökulmasta olisi perusteltua jättää vanhojen, ennen lain voimaan tuloa muodostuneiden rikastushiekkajätealueiden hyödyntäminen verottamatta. Vanhojen rikastushiekkajätealueiden hyödyntämisessä säästettäisiin louhinnan ja murskauksen energia- ja ilmastovaikutukset.

o SYKE:n mielestä perusteluita voisi tältä osin täydentää ja mainita hyödyntämiseen liittyvästä veronmaksuvelvollisuudesta tai ettei vero kohdennu vanhojen rikastushiekkajätealueiden hyödyntämiseen.

Lausunnon on laatinut erikoistutkija Sari Kauppi ja erikoistutkija Jouko Tuomainen.

Viitteet:

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Erityiskertomus 12/2021: Saastuttaja maksaa periaate: soveltaminen epäjohtonmukaista EU:n ympäristöpolitiikoissa ja -toimissa, uutinen 5.7.2021  
<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=58811>

VNTEAS 2021 44 -raportti; Seppo Kari, Sari Kauppi, Kristiina Äimä, Anni Huhtala, Olli Ropponen, Kimmo Silvo,

Jouko Tuomainen, Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan

julkaisusarja 2021:44, tietokauttoon.fi

Kauppi Sari