


Kirje

6.4.2022

 VN/12316/2019
 VN/12316/2019-VM-94

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa kaivoslain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”. Esityksessä tavoitteena on esittää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan.

Esityksessä on myös vastattu Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta eduskunnan kirjelmässä annettuihin huomioihin. Lisäksi kaivosviranomaisen lupatoimintaa tarkennettaisiin myös asetustasolla, minkä vuoksi on esitetty valtuuksia antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymän kaava. Muiden elinkeinojen huomioon ottamista ehdotetaan nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien parantamista vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Varaussääntelyyn esitetään useita muutoksia, muun muassa varausaluetta koskevan veronluonteinen maksun käyttöönottoa ja varausajan lyhentämistä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan mm. tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn ja muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn.

Valtiovarainministeriön lausunto

Varausmaksua koskeva lainsäädäntö

Esitysluonnoksen mukaan kaivosalueen varausmenettelyssä otettaisiin käyttöön varausaluetta koskeva veronluonteinen maksu. Kaivosalueen varaaja maksaisi valtiolle

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

varausmaksua varausalueen pinta-alaan perustuen yhden euron hehtaarilta. Varausmaksu olisi kertaluonteinen, ja se määrättäisiin varauspäätöksen yhteydessä. Varausmaksun kantamisesta vastaisi kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Kyseessä olisi uusi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroksi katsottava kaivostoimialaan kohdistuva suorite. Valtiosääntöoikeudellisesti veroksi katsottavia suoritteita on tarkasteltava perustuslaissa (731/1999) säädettyjen verolailta vaadittavien edellytysten mukaisesti. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolakiin kohdistuvien vaatimusten on katsottu tarkoittavan muun muassa sitä, että lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan esitysluonnoksesta ilmenee selkeästi verovelvollisuuden piiri sekä veron suuruuden perusteet. Verotuksen toimittamiseen sekä verovelvolliseen oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyvät ehdotukset ovat kuitenkin alla kuvatuin osin epätarkkoja ja niitä tulisi täydentää.

Valtiovarainministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota ehdotetun lain 98 b §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kaivosviranomaisen määrää varausmaksun 55 §:n mukaisessa varausilmoituksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä. Kaivoslain 55 §:ssä säädetään varausilmoituksen ratkaisemisesta, mutta pykälässä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä päätöksen antamisesta. Esitysluonnoksen mukaan kaivoslakiin lisättäisiin uusi 55 a §, jossa säädettäisiin varauspäätöksen sisällöstä. Kyseisessä pykälässä ei kuitenkaan säädettäisi, että päätöksellä tulisi olla tieto määrätystä verosta.

Ehdotuksen pykälämuotoilusta ja säännöskohtaisista perusteluista jää siis epäselväksi, annettaisiinko veron määräämisestä oma muutoksenhakukelpoinen päätös vai määrättäisiinkö vero varausta koskevalla päätöksellä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan tulisi selvittää vielä huolellisesti, voidaanko vero määrätä toista asiaa koskevalla päätöksellä vai tulisiko vero määrätä omalla muutoksenhakukelpoisella päätöksellä, vaikka se toimitettaisiin verovelvolliselle toisen päätöksen yhteydessä. Jos vero on mahdollista määrätä toista asiaa koskevalla päätöksellä, tulisi esitysluonnosta täydentää päätöksen antamista ja sen sisältöä koskevin osin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös huomioita siihen, että veron oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevilta osin esitysluonnos vaikuttaa puutteelliselta, eikä se täytä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustuslain verolailta edellyttämiä vaatimuksia.

Esitysluonnoksesta ei käy ensinnäkään ilmi, miten veroa koskevaan päätökseen haetaan muutosta. Jos vero on tarkoitus määrätä omalla päätöksellään, esitykseen tulisi täydentää muutoksenhakua koskevat säännökset. Jos vero määrättäisiin toista asiaa koskevan päätöksen yhteydessä, tulee lakiehdotukseen tässäkin tapauksessa täydentää riittävät viittaussäännökset pääasiaa koskevan päätöksen muutoksenhakuun sekä täydentää veroa koskevia säännöskohtaisia perusteluja. Toiseksi lakiehdotuksen 98 c ja 98 d §:ssä säädettäisiin oikaisuista verovelvollisen ja veronsaajan hyväksi. Säännöksillä voidaan verolainsäädännön terminologiaan verraten arvioida tarkoitettavan viranomaisaloitteista oikaisua. Säännösten tarkoitus ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi lakiehdotuksesta tai säännöskohtaisista perusteluista. Esitystä olisi tältä osin syytä tarkentaa.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavaan uuteen veroon liittyvää verotusmenettelyä ei lainkaan avata esitysluonnoksessa. Koska kyseessä on uusi vero ja siihen liittyvä menettely, verovelvollisten oikeusturvan kannalta menettelyä olisi syytä kuvata vähintään yleisellä tasolla.

Lopuksi pyydetään huomioimaan, että valtiovarainministeriöltä tulee pyytää esittelylupa hallituksen esitykselle ennen valtioneuvoston esittelyä, koska esitys koskee veroja.

Varausmaksua koskevat vaikutusarvioinnit

Esitysluonnoksen perusteella varausmaksun käyttönotolla kannustetaan varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa. Veron tarkoituksena olisi luoda varaajille taloudellinen kannustin varausalueen koon rajoittamiseen, koska käytännössä on osoittautunut, että toiminnanharjoittajat ovat hakeneet poikkeuksellisen laajoja varausalueita. Verolla ohjattaisiin varaajia varausalueen järkevään ja tarkoituksenmukaiseen rajaamiseen, sillä varaaja joutuisi miettimään kustannus-hyötysuhdetta nykytilaa tarkemmin varausilmoitusta tehdessään.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että varausmaksua koskevat vaikutusarvioinnit ovat hyvin vähäiset etenkin suhteuttaen veron ohjaustarkoitukseen. Esitysluonnoksen mukaan varausmaksun käyttöönotto tulisi tuottamaan arviolta 1-2 miljoonaa euroa vuodessa varausmaksutuloja maksun ohjausvaikutuksesta riippuen. Ohjausvaikutusta ei kuitenkaan ole arvioitu lainkaan. Epäselväksi jää myös se, miten veron suuruus (euro per hehtaari) on asetettu suhteessa haluttuun ohjausvaikutukseen ja onko verolla odotettavissa todellista ohjausvaikutusta. Esitysluonnos ei sisällä tietoa siitä, seurataanko ohjausvaikutuksen toteutumista ja veron sopivuutta ohjaukseen.

Veron vaikutuksia yrityksiin on myös kuvattu vähäisesti, minkä lisäksi viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia uuden veron osalta ei ole arvioitu lainkaan. Esitysluonnoksen mukaan kaivosviranomaiselle säädettäisiin täysin uudentyypinen tehtävä veronkantajana. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että uuden verotusmenettelyn luonnista ja ylläpidosta syntyviä kustannuksia ei ole arvioitu lainkaan.

Esityksen yhteys kaivosveron valmisteluun

Valtiovarainministeriö yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei varausmaksulla valtiosääntöoikeudellisesta luonteestaan huolimatta ole tarkoitus toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa ja vuoden 2022 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehdyssä kirjauksessa tarkoitettua kaivosveroa. Kaivosveron toteutusta valmistelee valtiovarainministeriön asettama työryhmä, jonka toimikausi päättyy 31.5.2022.

Valtiovarainministeriö myös huomauttaa, että louhintamaksun ohjausvaikutuksen selvittäminen ja arviointi eivät kuulu kaivosveron toteutusta valmistelevan työryhmän toimeksiantoon toisin kuin lausuttavana olevassa esitysluonnoksen luvussa 3.2 todetaan. Louhintamaksu voi kuitenkin tulla työryhmän arvioitavaksi osana kaivosveron vaikutusten arviointia siltä osin kuin louhintamaksulla on samansuuntaisia vaikutuksia kuin verolla.

Vakuussäätelyn kehittäminen

Valtiovarainministeriö kannattaa kaivosvakuutta koskevia ehdotuksia. Kaivosvakuutta koskevaa säätelyä tarkennetaan luettelemalla lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuuden tulee kattaa. Vakuuden kattavuutta laajennetaan poikkeavien olojen turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin yhden vuoden ajalta. Merkittävien tarkennus lienee se, että kaivosviranomaisiin tulee tarkistaa omasta aloitteestaan

vakuuden suuruus, jos toiminnan laatu ja laajuus tai toiminnasta aiheutuvat vaikutukset ovat muuttuneet siten, että vakuuden lajia tai suuruutta on tarpeen tarkistaa.

Kaivosvakuutta koskevan sääntelyn tarkistaminen liittyy kuitenkin vain pieneen osaan kaivoksia koskevia vakuuksia ja niiden toiminnan riskeihin. Myös ympäristönsuojelulain mukaista jätevakuutta on kehitettävä siten, että huomioidaan kaivosten aiheuttamat ympäristöriskit ja niihin varautuminen. Lisäksi toiminnanharjoittajien vaihtumisesta ja maksukyvyttömyydestä aiheutuviin riskeihin on varauduttava ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä kehittämällä.

Kuntakaavoitus

Esityksessä ehdotetaan, että kaivostoiminnan tulisi perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan tai asemakaavaan siirtymäsäännöksissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotuksia, joilla parannetaan kuntien ja kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotus parantaa kuntien asemaa oman alueensa toiminnan suunnittelussa ja muutoinkin paikallista hyväksyttävyyttä. Ehdotetun muutoksen myötä kunnilla on paremmat mahdollisuudet arvioida kaivosalueen suhdetta muuhun alueiden käyttöön ja esimerkiksi elinkeinotoiminnan kehittämiseen omalla alueellaan.

Ehdotuksella on jonkin verran kuntien vapaaehtoisia tehtäviä lisääviä vaikutuksia. Jos kaivostoimintaa varten alueelle tulee laatia kuntakaava tai hakea muutosta voimassa olevaan kaavaan, lisää kuntakaavaa koskeva edellytys viranomaistyötä kunnassa. Kuten ehdotuksessa tunnustetaan, myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja valitukset vaativat kunnilta resursseja.

Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla. Kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimisessa ja muissa ylikunnallisissa kysymyksissä kaivoksia koskevien kunta-kaavojen valmistelun koordinointi maakuntakaavoituksen kanssa tulee varmistaa.

Vaikutukset viranomaisiin

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että Tukesin tehtävät lisääntyisivät lupamenettelyihin ehdotettujen muutosten vuoksi merkittävästi. Arviota ei ole vielä lausuntomateriaalissa, mutta sitä on tarkoitus täydentää. Henkilöresursseja arvioitaessa on hyvä pitää mielessä, että ne kohdentuvat lupamenettelyihin, jotka rahoitetaan maksuperustelain omakustannusperiaatteen mukaisesti yrityksiltä perittävillä lupamaksuilla. Mahdollisissa talousarviovaikutuksissa on sen vuoksi huomioitava myös vaikutukset valtion tuloihin.

Esitykseen ei sisälly ehdotuksia ympäristönsuojelulain muuttamiseksi. Näin ollen esityksellä ei ole suoria vaikutuksia aluehallintovirastojen tehtäviin. Koska kaivoslain mukaiset prosessit edellyttävät yleensä myös ympäristöluvan, tulee kaivoslain mukaisen viranomaisen Tukesin ja ympäristöluvasta vastaavan aluehallintoviraston yhteistyö oletettavasti tiivistymään. Samaan aikaan käynnissä olevien eri lakien mukaisten lupaprosessien osalta on viestinnällisesti huolehdittava siitä, että asianomaisilla ja asiasta kiinnostuneilla kansalaisilla on käsitys kulloinkin toimivaltaisesta valtion viranomaisesta.

Suhde muuhun sääntelyyn

Valtiovarainministeriö kiinnittää vielä huomiota ympäristöä koskevan laajan sääntelykokonaisuuden yhteentoimivuuteen: kaivoslain, ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain, vesilain ja maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tulee tukea toisiaan ristiriidattomasti ja niiden soveltamisalojen tulee olla selkeät. Tämä tulee ottaa huomioon valmistelussa olevissa säädöshankkeissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM IYR Yritysten KVn ja toimialakohtainen elinkeinopo, Eeva-Maija Puheloinen

Tiedoksi VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Ville Koponen
VM VKO Rakennepoliittikkayksikkö, Mikko Saarinen
VM VO Valmisteverotusyksikkö, Ella Luikku

VN/12316/2019-VM-94

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: