

16.1.2023

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen luonnonsuojeluliitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi. 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 tulisi 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 saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Kunnille suunnattava kaivosmineraaliverolain tuotto-osuuden 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 kaivosmineraalilain mukaiset tuotot yhdelle kunnalle ja päästöt vesistöön toiselle kunnalle. Valtion kansallisuusomaisuudeksi määriteltävien uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä tulisi kohdentaa verotuotot yksinomaan valtiolle.

Aiemmin mainittu louhinnan malmin määrään sidottu yhdistelmävero toteuttaisi paremmin niin sanottua saastuttaja maksaa -periaatetta. Lisäksi kuvattu vero nostaisi kynnystä avata uusia kaivoksia köyhille mineraaliesiintymille 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.

Myös VN TEAS- hankkeen raportissa nostetaan esille, että Suomessa on harkittu kiertotaloutta koskevana ohjauskeinona, että kaivosten sivukiven louhinta tulisi myös jäteveron soveltamisalan piiriin (Kari ym. 2021, s. 77). Edellinen seuraa, että kaivosmineraalivero tulisi toteuttaa louhitun mineraalin määrään perustuen kiertotalouden ja perustuslaillisen luonnonvarojen kestävän käytön näkökulmasta.

Veron määrä

Viitaten Finnwatchiin lausuntoon hallituksen esityksestä, 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 asettuvat usein alimmillaan 2–5 %:in välimaastoon, joten Suomeen esitetty verotaso on kansainvälisesti vertailtuna 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 kaivosmineraaliverolle 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 kestävän 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 tosiassa pienenee, jos maaperän kaivosmineraalien kaivaminen määrällisesti lisääntyy ja kaivosveron tuottotavoite ei kasva vastaamaan menetettyä kaivosmineraalivarallisuutta. Kaivostoiminnan aktiivisuuden lisääntyminen vähentää yhteiskunnan

kaivosmineraaliomavaraisuutta ja heikentää yhteiskunnan mahdollisuuksia käyttää mineraaleja tulevaisuudessa yhteiskunnan tarpeen mukaan. Mineraaliomavaraisuuden 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 haittaa aiheuttavilla 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. Vaikutustenarviointi

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

Rojaltiperusteinen veromallin mukaisesti tulisi kaivosluvan 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 säätämisjärjestys

Hallituksen esityksen luonnoksen kohtaa (11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys) 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 riittävyyden

näkökulmasta. Kaivosmineraaliverolain kohdalla olisi valmistelussa tullut arvioida ainakin veron tavoitteiden toteutumista kaivosmineraalien kestävän hallinnan näkökulmasta, joka huomioi kaivosmineraalit riittävyyden pitkällä aikavälillä ja niiden luonne uusiutumattomana luonnonvarana. Ympäristöperusoikeuden toteutuminen kaivosmineraalien riittävyyden osalta tarkoittaa sitä, että yhteiskunta turvaa kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti myös tulevien sukupolvien oikeuden ja yhteneväiset mahdollisuudet kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Yhteneväinen mahdollisuus edellyttäisi, että mineraalivarantojen riittävyys huomioitaisiin kaivoslainsäädännössä lajasti. Edellinen tarkoittaa, että mineraaleja olisi myös tulevaisuudessa saatavilla riittävästi niin, ettei yhteiskunta joudu entistä useammin ja pääosin esimerkiksi mineraaliomavaraisuuden vuoksi perustamaan kaivoksia luonnonsuojelualueille ja muille luontoarvoiltaan herkille alueille. Mineraalien kestävän 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 tavoitesäännön 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 kestävyyttä ei myöskään ohjata esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyssä kestäväällä tavalla, joten kestävän käytön ohjaus on jätetty tältä osin kaivosmineraaliverolain sääntelyn varaan. Jatkovalmistelussa tulisikin 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, sp: matti.kattainen@sl.fi