

09.01.2023

Kirjallinen lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä VN/22230/2022

Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry

Kansalaisten kaivosvaltuuskunta – MiningWatch Finland kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle kaivosmineraaliveron käyttöönottoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

YHTEENVETO

Kaivostoimintaan liittyy erittäin suuria kestävyysvajeita ja intressiongelmia, jotka tulisi huomioida veron suunnittelussa ja kehityksessä.

Kaivosvero olisi mahdollista toteuttaa yksinkertaisesti maksuna kaivoslain louhintakorvauksen tavoin kirjaamalla kaivoslakiin, että valtio omistaa mineraalit. Vero/maksu tulisi saada käyttöön pikaisesti, jo vuonna 2023.

Yhdistyksen näkemyksen mukaan suunniteltu kaivosveron taso on aivan liian pieni – yhdistys kannattaa rojaltiveroa kaivostuotannon arvoon liittyen osana kaivosveroa. Kaivosvaltuuskunta peräänkuuluttaa intressivertailua kaivostoiminnan yhteiskunnallisten tuottojen ja kustannusten välille. Jatkokehityksessä erityisesti veron tasoon liittyen tulisi tehdä tarkempaa vertailua muiden maiden kanssa, huomioiden kaivosteollisuuden trendit, ja paikallisiin intresseihin perustuva kaivosveron määrän ja laadun tuleva kansainvälinen kehitys.

Kaivosvaltuuskunta suosittelee myös lähde- ja/tai vientiveron sekä 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, kaivostoiminnan ennakoimattomiin haittoihin sekä hylättyjen kaivosten haittoihin.

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

Akkubuumi ei ole asiallinen argumentti

On erittäin todennäköistä, että akkumineraalit vaihtuvat jo ennen kuin uudet kaivokset olisivat toiminnassa¹. Suomen akkustrategia on vanhanaikainen ja kestämaton hanke, jossa ei ole kuultu ympäristöjärjestöjä. Siinä ei myöskään ole huomioitu sääntelyn osa-alueita, joita tulisi kehittää että kaivostoiminta on kestäväällä pohjalla. Tällä hetkellä kaivostoiminta ei sitä ole.

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 pitkien aikojen kuluessa.

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

Intressivertailun tarpeellisuus

Kanadassa tehdään ulkomaisille isoille investoinneille cost-benefit-analyysi, jonka avulla selvitetään tuleeko Kanadalle nettohyötyä investoinnista². Analyysissa 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 kaivoksen asianmukaisesta sulkemisesta seuraa.

Intressivertailussa tulee huomioida haitat muille elinkeinoille, maankäytölle ja kiinteistöarvoille niiltä osin kuin ne eivät ole estettävissä. Ennalta määritetty intressivertailu olisi hyvä tehdä kaivosluvan sekä jossain muodossa myös kaavoituksen yhteydessä. Kaivosveron ja muiden korvausten suuruudessa tulee ottaa huomioon myös, että uusiutumattomien kaivannaisten oton jälkeen alueet jäävät määräämättömiksi ajoiksi käyttökelvottomiksi ongelma-alueiksi. Lisäksi kaivannaisten otto syrjäyttää muun elinkeinotoiminnan ja alueen muun perinteisen käytön.

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

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

Toiminta ei saa myöskään aiheuttaa merkittävää haittaa tai vahinkoa huomioiden pitkäaikaiset vaikutukset. EU:lla on periaate "Do no (significant) harm". Tämä periaate

¹ <https://rmi.org/insight/six-solutions-to-battery-mineral-challenges/>

² <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>

sulkee kaivostoiminnan EU:n elpymisvälineen rahoituksen ulkopuolelle, kunnes se on saatettu sääntelyltään kestäväälle tasolle.

Kansainvälinen vertailu puoltaa korkeampaa kaivosveroa

Kaivosten verotus on ollut viime vuosina maailmanlaajuisesti nousussa seuraavista syistä johtuen³:

- Vihreän siirtymän myötä metallien tarve on lisääntynyt maailmassa, ja niiden hinnat ovat nousseet tämän myötä.
- Kaivostoiminta käyttää hyväkseen maiden väheneviä ja uusiutumattomia luonnonvaroja
- Toiminta on energiaintensiivistä sekä ilmastoa ja luontoa saastuttavaa
- Työllistämisaikutus on vähentynyt teknologian kehittymisen myötä

Kansainvälisesti tarkastellen rojaltit ovat olleet vähintään 2-5 %:n tasolla (Etelä-Afrikkaa lukuunottamatta)⁴.

Yhdysvalloissa, jossa kaivokset maksavat noin 40-50 % veroja ja sen luonteisia maksuja, on tehty lakiesitys 8 %:n lisärojaltista uusille kaivoksille ja 4 %:n vanhoille kaivoksille. Lisäksi on ehdotettu 7 sentin lisäjäteveroa per kaivoksista syntyvä jätetonn⁵. Monet Länsi-Afrikan maat suunnittelevat mm. vientiveroja nykyisten, Suomen tasoa korkeampien, kaivosten yritysverotuksen ja rojaltien lisäksi.

Panama vaatii First Quantum Minerals Ltd kaivosyhtiöltä minimissään \$375 miljoonaa veroja vuosittain. Tämä tarkoittaisi 5 %:n rojaltia liikevaihdosta (aiemmin 2 %) ja on samalla tasolla Chilen ja Perun kaivosverojen kanssa⁶. First Quantum Minerals kertoo vuoden 2021 vuosiraportissaan, että sen kokonaisveroprosentti on 41 % konsernitasolla. Meksiko on vastikään kansallistanut akkuminaalien tuotannon ja monet muut Latinalaisen Amerikan maat harkitsevat samaa⁷. Kansainvälisille yrityksille on säädetty Yhdysvaltain johdolla minimi 15 %:n yhteisövero osana läpinäkyvyyden lisäämistä verojen maksussa⁸. 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: vakaa poliittinen järjestelmä, hyvä infrastruktuuri, valtio ei edellytä yli 50 %:n omistusta jne. Kaikki nämä tuovat lisäarvoa kaivoksille.

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

3 <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-newsheadlines/countries-seeking-more-cash-from-mining-put-pressure-on-energytransition-costs-68614849>

4 <https://isa.org.jm/files/files/documents/20201012-RMGAnalysis-Rev3-withLinks2.pdf>

5 <https://mineralsmakelife.org/blog/punitive-new-mining-taxes-explained/>

6 <https://www.mining.com/first-quantum-agrees-to-pay-375m-a-year-in-royalties-topanama/>

7 <https://www.reuters.com/world/americas/changes-mexico-mining-law-setnationalize-lithium-resources-2022-04-18/>

8 <https://www.reuters.com/business/energy/global-miners-publish-contracts-taxestransparency-drive-2021-12-09/>

malmimäärän tuottamiseksi. Esimerkiksi suunnitellusta Hannukaisen kaivoksesta voitaisiin nostaa vuodessa sama määrä kuparia kuin Brazilian Vale-kaivoksesta viikon aikana. Kaivosveron tulisi olla kansainvälistä tasoa korkeammalla tasolla tämän korkeamman luontorasituksen kompensoimiseksi.

Koska Suomen ympäristölainsäädäntö on kaivoksien suhteen tällä hetkellä kansainvälistä tasoa alemmalla tasolla (ympäristölupa on tyypillisesti 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 halutaan sijoittaa vesien ääreen, kun esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa kaivokset ovat tyypillisesti autiomaa- ja vuoristoalueilla. Varsinkin jos kaivoksien edelleen sallitaan toimia vesialueiden läheisyydessä Suomessa, meidän on järkevää vaatia kansainvälistä tasoa korkeampaa veroa kaivoksilta.

Suomen 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 valtiolle, kuten esimerkiksi Kanadassa), kaivosveron tulisi olla korkeammalla tasolla verrattuna maihin kuten Kanada.

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

Kaivostoiminnalla on erittäin korkea hinta Suomelle: 75 % Suomen tavanomaisista jätteistä ja 90 % ongelmajätteistä tulee kaivosteollisuudesta⁹. Loogisesti ajatellen paljon saastuttavilta kaivoksilta tulisi vaatia enemmän veroa kuin vähemmän saastuttavilta. Edellä mainittu Yhdysvaltain seitsemän sentin lisäjätevero kaivoksille toisi jo yksinään Suomelle 6.7 miljoonaa dollaria eli 5,9 miljoonaa euroa verotuloja (90 miljoonaa tonnia jätettä x \$0.07).

Kaivoksen asianmukainen sulkeminen on tyypillisesti erittäin pitkä ja kallis prosessi. Koska Suomessa yrityksiltä ei vaadita tarkempaa sulkemissuunnitelmaa ennen kaivoksen perustamista, sulkeminen ja jälkihoito on usein jäänyt valtion hoidettavaksi. Yritysten varautuminen on ollut tarvetta vähäisempää, lyhytaikaista tai yritykset ovat menneet konkurssiin. Tämä puolustaa korkeampaa kaivosveroa. Vero ei kuitenkaan saa olla syy tai johtaa kaivannais- ja vesidirektiivien velvoitteista laistamiseen, ja kaivannaisjäteasetuksen käytännön toimeenpano on ehdottoman tärkeää.

Kaivosten suhteellisen pienen työllistämisen vaikutus

Kaivokset eivät työllistä tyypillisesti kuin suhteellisen pieniä määriä paikallisia ihmisiä. Esimerkiksi Euroopan suurin kultakaivos Angico 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.

⁹ Kaivosjätteet kuriin! – Suomen luonnonsuojeluliitto (sll.fi)

Veron toteutus, ajoitus ja taso

Kaivosveron toteutus maksuna veron sijasta

Kuten valtiovarainministeriön Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiossa (2022)¹⁰ todetaan, 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 avoimna olevaan kaivoslakiin. Se voisi myös olla hyödyllinen uudistus suhteessa tuleviin kaivosvero/-maksumuutoksiin, kaivoslain kehittämiseen ja vapaakauppasopimuksiin.

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

Veron suuntaaminen valtiolle ja kansalaisyhteiskunnalle

Yhdistys suhtautuu hyvin kriittisesti kaivosveron suuntaamiseen kunnille johtuen kuntien kaivostoiminnan heikosta osaamisesta ja ymmärryksestä. Riskinä olisi mahdollinen korruptoiva vaikutus, jossa verotulolla voitaisiin ”ostaa” kunta myös silloin, kun kyseessä on haitallinen tai kestämaton toiminta. Tämä ei ole yhteiskunnan etu.

Verotuloa tulisi osittain suunnata tiedeyhteisölle ja kansalaisyhteiskunnalle kaivostoiminnan vaikutusten selvittämiseen. Samoin verotulojen suuntaaminen hylättyjen kaivosten vahinkojen korjaamiseen (mitä on selvitetty esimerkiksi Kajak-hankkeissa) on kannatettavaa. Kanadassa kerätään veroa vanhojen kaivosten vahinkojen korjaamiseen.

Ympäristö- ja louhintaverot ja haitallisten jätteiden korkeampi verotus

Veron tulee ohjata kestävään toimintaan. 75 % Suomen tavanomaisista jätteistä ja yli 90 % vaarallisista eli ongelmajätteistä on kaivannaisjätteitä. Louhinnan määrään kohdistuva vero on kestävämpi. Korkeampi vero tulee kohdistaa vaarallisiin kaivosjätteisiin kuten happoa muodostaviin ja asbestijätteisiin. Jätteen sulfidirikipitoisuus 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 happamuudostavat kaivosjätteet, on luokkaa 100 euroa tonni.

¹⁰ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164202?show=full>

Jätteen suuri negatiivinen arvo kaivostaloudessa ja yhteiskunnalle

Jätteen määrä korreloi riskien ja sulkemisen jälkeisten vaikutusten kanssa. Jätteen määrä on avolouhoksessa tyypillisesti moninkertainen suhteessa malmiin. Tunnelikaivoksessa suhde on tyypillisesti päinvastoin. Kun arvo- tai määrärajoitettuihin 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 kaivoksen sulkemisen jälkeen mm. maaperää sekä pinta- ja pohjavesiä pilaavana happamana kaivosvalumana. Vaikka nämä vaikutukset ovat lainvastaisia suhteessa EU:n kaivannaisjättedirektiiviin, Suomen viranomaiset ovat pääsääntöisesti kieltäytyneet tunnustamasta ongelmaa ja puuttumasta siihen. Tästä seuraa valtavia riskejä yhteiskunnalle. Suuret avolouhokset kuten Terrafame-Talvivaara, Kevitsa ja Yara Siilinjärvi aiheuttavat osin toiminnan aikana ja erityisesti sen päättymisen jälkeen yhteiskunnalle kohtuuttomat ja teoreettiseen kaivostuloon nähden moninkertaiset vahingot.

Louhintavero vaikuttaa erityisesti avolouhintaan, joka on erityisen kestämaton kaivostyyppi ja aiheuttaa erityisen pahoja ympäristövaikutuksia. Kaivosteollisuus ry ei mainitse tätä omassa lausunnossaan. Monet maat ja alueet, kuten Costa Rica ja Argentiinan osavaltiot, ovat kieltäneet avolouhoksia. Nämä ovat merkittävästi Suomea köyhempiä valtioita, mutta niillä on laajempi kokemus toiminnan vaikutuksista. Vaikutukset näkyvät myös kymmenillä hylätyillä ja huonosti suljetuilla kaivoksilla ympäri Suomen. Nykyaikaisten kaivosten 100-1000 -kertainen kokoluokka tarkoittaa myös moninkertaisesti suurempia ongelmia.

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, erityisesti viitattu Australian veromalli. Taustatyön VN TEAS- arvio, että ympäristöverotus ei olisi mahdollista, on väärä, kun tarkastellaan tonnikohtaisia veroja jätteille.

Rojaltiveron 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.

Ympäristövero / -rahasto

Kaivoksen asianmukainen sulkeminen on tyypillisesti pitkä prosessi, joka pitää saada hallintaan mm. verottamalla jätteentuottoa. On yhteiskunnalle kestämatonta, jos jälkihoitovaihe aiheuttaisi satoja tai tuhansia vuosia kestäviä riskejä ja vaikutuksia. Kaivossyhtiöiden tai minkään rahoitusmekanismin

kyky vastata tällaisesta on olematon. Yrityksiltä tulee vaatia sulkemissuunnitelma ja näiden tulee alkaa investoida heti kaivoksen sulkemisen jälkeiseen jälkihoitoon. Tämän voisi tehdä ympäristöveron tai -rahaston kautta.

Yhdistelmävero

Kestävä verotus olisi rojaltiveron ja louhinta-/ympäristöveron yhdistelmä.

Vero tai maksu on saatettava voimaan 2023

Katsomme, että maksun tai veron pikainen käyttöönotto on tärkeää, eikä viivästykselle maksun/veron käyttöönotossa ole perustetta.