Suomen ympäristökeskus SYKE
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Asiantuntijalausunto

3.1.2023

SYKE/2022/2427-1

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö 15.12.2022

Asiantuntijalausuntopyyntö; Kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä.

HALLITUKSEN ESITYKSEN TAUSTA

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

Valmistelun ensimmäisessä vaiheessa tehtiin VN TEAS taustaselvitys Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 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 ympäristösääntelyllä 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 rojaltimalliin. Kaivosveron tavoiteltu verotuotto on 25 miljoonaa euroa vuodessa. Verotuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle.

VM:n johdolla valmisteltiin luonnos Hallituksen esitykseksi uudeksi kaivosmineraaliverolainsäädännöksi, joka oli lausuntokierroksella 27.9.–17.10.2022. Lausuntojen pääsisältö on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 6.

Hallituksen esityksessä ehdotettava 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 kullanhuuhdonnassa löydetyt 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.

SYKEN YLEISARVIO

SYKEN mielestä kaivosmineraaliveroa koskeva laki on tarpeellinen.

- Kaivosveron säätämisen tavoitteena on nimenomaan saada yhteiskunnalle kohtuullinen osuus suomalaisen uusiutumattoman luonnonvaran hyödyntämisen tuotosta sen lisäksi, mitä nykyinen muu verotus ja maanomistajakorvaukset jo tuottavat. Tosin globaalisti tarkastellen periaatteelliseksi ongelmaksi jää, että veroa ei peritä maahan tuotavasta malmista tai rikasteesta.
  Hallituksen esityksen mukainen veron vuotuinen tuotto 25 miljoonaa euroa vuodessa ei ole alan kannattavuuden kannalta suuri rasitus ottaen huomioon, että samalla luovutaan hallitusohjelmassa suunnitellusta kaivostoiminnan sähköverotuksen vastaavan suuruusluokan korotuksesta.

Ehdotetulla verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

- **Syken mielestä valittu lain verotuksellinen tavoite on hyväksyttävä ja myös riittävästi perusteltu**. 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.

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

- 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 kuntarahoitusmalli ei ole täysin ongelmaton (Kts. tarkemmin ongelmista VN TEAS raportti). Ehdotetun mukaan verotulo jaetaan kaivostoiminnan sijaintikunnille, mikä ei ota huomioon sitä, että kaivoksen aiheuttamat lisäkustannukset esimerkiksi rasitus tieinfraan ja negatiiviset ympäristövaikutukset voivat kohdistua myös kaivoksen sijaintipaikan ulkopuolisin kuntiin.
- Syken mielestä veronsaajana voisi lain yleistavoitteen huomioon ottaen olla myös 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 ja negatiivisista vaikutuksista kiinteistöjen arvoihin.

- Suoraan kunnille ohjattuna verotulo kannustaa kuntia hyväksymään kaivoshankkeita alueelleen. Hyöty on niin suuri, että sen voisi arvioida lisäävän kuntien halukkuutta kaavoittaa kaivostoimintaa alueelleen. Tämä voi vääristää toimialojen välistä kilpailua toimintamahdollisuuksista kunnan alueella, sillä muiden toimialojen on vaikea kilpailla näin suuren edun rinnalla.
- Suoraan kunnille ohjattava verotulo ei välttämättä kohdennu kaivostoiminnasta haittaa kärsiville kuntalaisille tai kunnassa toimiville muille toimialoille, ellei kunnille aseteta tähän velvoitteita.

SYKEN KOMMENTIT YKSITYISKOHDISTA

Hallituksen esityksen perusteluiden sivulla 13 on esitetty, ettei toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän perustamisen kustannusvaikutuksia kaivostoiminnan kannalta tiedettäisi. Kuitenkin tieto olisi ollut lainvalmistelijan saatavissa ja sillä on merkitystä kaivosveron säätämisen kannalta, kun arvioidaan kaivostoimintaan kohdistuvien maksujen kokonaisvaikutusta alan maksukykyyn. **Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022) sivulla 47 todetaan, että toimialla ”mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto” vuotuinen rahastomaksujen yhteinen kustannusvaikutus on 500 000 euroa.** Lisäksi kaivosverolain hallituksen esityksen sivulla 20 kuvataan kaivannaistoimintaan kohdistuvia maksuja toissijaiseen järjestelmään, mutta ei mainita, että nämä maksut eivät kuitenkaan ole uusia lisämaksuja vaan niiden suuruusluokka vastaa aiemman lainsäädännön mukaisia maksuja.

- **Syke toteaa, että toissijaista rahoitusjärjestelmää koskeva 7.12.2022 hyväksytty laki ei lähtökohtaisesti lisää kaivosalan kustannuksia, joten sitä ei tulisi käyttää esimerkkinä alaan kohdistuvista uusista kustannuspaineista.**

Hallituksen esityksen sivulla 17 on kuvattu vuotoinen verotuottotavoite, joka jakaantuisi metallimalmien verotuottotavoitteeseen 22 milj. euroa ja muiden kaivosmineraalien verotuottotavoitteeseen 3 milj. euroa.

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

Hallituksen esityksen sivulla 20 on kerrottu (kohta 4.2.4 Ympäristövaikutukset), että veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Lisäksi on yleisesti pohdiskeltu teoreettiselta kannalta, miten verolla voisi olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön Suomessa, jos veron myötä kaivosten perustamispäätökset vähentyisivät ja siten tuotantomäärät laskisivat, mikä voisi välillisesti vähentää ympäristökuormitusta ja luontovaikutuksia. Lisäedellytyksenä näille vaikutuksille olisi muun ohessa se, että Suomessa vähenevä kaivostuotanto korvattaisiin muualla syntyvällä kaivostuotannolla ja syntyisikö tästä enemmän vai vähemmän ympäristöhaittoja, kuin mitä Suomessa olisi syntynyt. Pohdiskelun johtopäätöksenä on todettu, ”koska veron arvioidaan kuitenkin vaikuttavan kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin vain harvoin, ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan pieniä”.

- **Syke toteaa, että lain tavoite on olla verolaki ja että lain ennakoitavissa olevat ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi. Perusteluissa kuvattu vaikutusketju on teoriassa mahdollinen, mutta olennaisten ympäristövaikutusten syntymisen kannalta epätodennäköinen, joten sillä ei ole lain säätämistä harkittaessa argumenttina merkitystä.**
- **Syke yhtyy perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että vero tulee vaikuttamaan vain harvoin kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin, koska veron määrä on vähäinen verrattuna muihin kaivostoiminnan kustannuksiin.**
- **Syken mielestä ympäristönäkökulmasta on jopa positiivista, jos vero osaltaan ehkäisee taloudellisesti huonosti tuottavien kaivosten avaamista, sillä yrityksen toiminnan taloudellinen kannattamattomuus on yhdistettävissä niukkoihin resursseihin ympäristöturvallisuudesta huolehtimiseen. Heikommin kannattavat kaivokset saattavat hyödyntää köyhiä esiintymiä, joissa malmin ja sivukiven**

louhintamäärät ja muut päästöt ovat suuria suhteessa hyödynnetyn mineraalin määrään, mitä on kuvattu perusteluiden sivulla 21.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole erikseen mainittu vanhojen metallimalmikaivosten kaivannaisjätealueiden rikastushiekkakasojen ja sivukivikasojen hyödyntämistä malmina, joka voi ehkä olla mahdollista tulevaisuudessa. Rikastushiekan uuteen käyttöön ei 11 §:n mukaan vero kohdistu. Kiertotalousnäkökulmasta olisi perusteltua jättää vanhojen, ennen lain voimaan tuloa muodostuneiden sivukivikasojen ja rikastushiekkojen hyödyntäminen verottamatta. Vanhojen kasojen mahdollisessa hyödyntämisessä säästettäisiin louhinnan sekä rikastushiekkojen hyödyntämisessä louhinnan ja murskauksen energia- ja ilmastovaikutukset.

- **Syken mielestä lakia voisi tältä osin tarkistaa siten, että kiertotalousratkaisut kaivoksilla olisivat mahdollisia, eikä kaivosvero kohdennu vanhojen sivukivikasojen hyödyntämiseen.**

Kaivosverolain voimaantulosta on hallituksen esityksen perusteluissa tieto, joka on ristiriitainen lakiehdotuksen sisällön kanssa. Sivulla 26 mainitaan ”Kuten Suomessa, siirtymäsäännösten myötä Ruotsin mineraalikorvaus koskee vain sen voimaantulon jälkeen aloitettuja kaivoksia.” Tämä virke aiheuttaa epäselvyyttä lain voimaantulosta, jota 3 §:n ja 11 §:n mukaan ei ole kytketty kaivostoiminnan aloittamiseen, vaan verovelvollisuus alkaa mineraalin toimittamisesta ensi kertaa rikastettavaksi (s. 31).

Lausunnon ovat laatineet erikoistutkija Sari Kauppi ja erikoistutkija Jouko Tuomainen.

Viitteet:

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

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi