

Olli Tahvonen, professori

Helsingin yliopisto, metsätieteiden osasto, taloustieteen osasto

Asia: KAA 7/2019 vp Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

Voimassa olevan kaivoslain (10.6.2011/621) laadintaa ja hyväksymistä valmisteltiin kaivos- ja mineraalistrategiaa koskevilla selvityksillä. Näitä olivat ”Kansallinen luonnonvarastrategia” (Sitra 2009) ja ”Suomen mineraalistrategia” (TEM ja GTK 2013). Myöhemmin on laadittu myös ”Suomi kestävän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi – toimintaohjelma” (TEM 2013). Näissä selvityksissä ei juuri lainkaan käsitelty kysymyksiä tarkastelun kohteena olleiden luonnonvarojen omistuksesta, luonnonvaroista saatavissa olevan taloudellisen ylijäämän jakaantumisesta eri toimijoiden kuten Suomen valtion, kaivospaikkakuntien ja kaivosyriyten välille. Selvityksissä sivuutettiin myös kysymykset kaivosverotuksesta. Nämä kysymykset jäivät myös vähälle huomiolle ”Hallituksen esityksessä eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi” (HE 273/2009 vp).

Luonnonvarojen taloustieteen näkökulmasta sivuutetut ja käsittelemättä jääneet, kysymykset ovat kuitenkin keskeisiä onnistuneen kaivospolitiikan peruslähtökohtia, ja niihin kiinnitetään runsaasti huomiota esimerkiksi maailmapankin vastaavissa selvityksissä. Varsin vähälle huomiolle suomalaisissa selvityksissä jäivät myös kysymykset kaivosten sulkemisen jälkeen koituvien kustannusten kattamisesta. Vastaavat ongelmat ovat nähtävissä voimassa olevassa kaivoslaissa, ja Kaivoslaki NYT lakialoitteen voi tulkita ehdotukseksi korjata näitä puutteita.

Voimassa oleva kaivoslaki nojaa valtausjärjestelmään, joka suosii kaivosmineraalien löytäjää ja hyödyntäjää. Vaihtoehtoina on määritellä esiintymät valtion tai maanomistajan omaisuudeksi. Valtausjärjestelmää perusteltiin viitaten sen turvaavan parhaiten malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset. Julkisen keskustelun perusteella kaivoslain ja -politiikan perustaminen valtausjärjestelmälle ei tue kaivoslain legitimeettii. Tälle on olemassa varsin ilmeiset perustelut.

Valtausjärjestelmä liittyy läheisesti luonnonvarojen omistusoikeuksia koskeviin ”Rule of Capture” ja ”Rule of First Possession” -periaatteisiin, jotka johtavat tyypillisesti taloudellisesti tehottomaan kilpailuun luonnonvarojen etsinnässä (liiallisiin investointeihin) ja ilman erityisjärjestelyjä, luonnonvarojen liian nopeaan hyödyntämiseen (Luek 1995). Tästä näkökulmasta kansalaisaloitteen ehdotus malmivarojen määrittelemiseksi valtion omaisuudeksi antaisi valtausjärjestelmää paremmat lähtökohdat luonnonvarojen kestäväälle käytölle, kestäväää käyttöä tukevalle kaivospolitiikalle ja luonnonvaroista saatavissa olevan taloudellisen ylijäämän jakamiselle eri toimijoiden kesken (ns. revenue sharing –järjestelmät, UNDP 2016). Tämä muutos kaivoslaissa ei vielä mitenkään vaarantaisi perusteltuja kannustimia uusien esiintymien löytämiseksi.

Luonnonvarojen käyttö tuottaa taloudellista hyötyä useassa eri muodossa, joista yksi ilmenee luonnonvaran niukkuudesta syntyvänä taloudellinen arvona (niukkuusvuokra, ”resource rent”). Tätä voi verrata puun kantohintaan. Niukkuusvuokra on luonnonvaran omistajalle syntyvä korvaus tai voitto luonnonvaran omistamisesta. Kaivosverotuksen tai louhintamaksun keskeinen taloudellinen perustelu on siirtää tämä taloudellinen arvo kaivostoimintaa harjoittavilta yrityksiltä luonnonvaran omistajavaltiolle. Kaivosverotus, louhintamaksut tai ”royalty” voidaan määritellä usealla eri tavalla kuten esimerkiksi osuutena mineraalien arvosta tai osuutena kaivostoiminnan voitosta. Oikea verotuksen taso tuottaa valtiolle suurimman mahdollisen verotulon ja eikä eliminoi kaivostoimintaa (Otto et al 2006). Sopiva verotuksen muoto on maa- ja mineraalikohtainen kysymys. Suomi on arvioitu useissa maakohtaisissa selvityksissä houkuttelevimmaksi kaivostoiminnan

jurisdiktioalueeksi. Tämän perusteella mineraaleista saatavissa olevasta taloudellisesta hyödystä voitaisiin pidättää nykyistä suurempi osuus Suomessa.

Kaivoslaki Nyt –lakialoitteessa kiinnitetään perustellusti huomiota tarpeeseen arvioida kaivoshankkeiden yhteiskunnallista oikeutusta kustannus-hyötyanalyysin keinoin. Nykyisin sovellettava ympäristövaikutusten arviointi sivuuttaa kaivostoiminnasta luonnonvarojen käytön muodossa saatavissa olevan taloudellisen hyödyn vertailun kaivostoiminnan aiheuttamiin ulkoisiin haittavaikutuksiin, eikä anna riittävää perustaa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi. Saamelaisalueella on keskeistä ottaa huomioon porotaloutta haittaavien maankäyttömuotojen kumulatiivinen vaikutus tapauskohtaisten marginaalisten vaikutusten sijaan.

Lisäksi näyttää perustellulta arvioida uudestaan rahoituksellisia järjestelyjä esiintymien käytön jälkeen aiheutuvien ympäristöhaittojen ja entisöintikustannusten kattamisesta kaivostoimintaa harjoittavien tahojen toimesta ja varautua kaivosyhtiöiden konkurssiin.

Viittaukset

D. Luek (1995). The rule of first possession and the design of the law. The Journal of Law & Economics vol 38:2, 393-436.

J. Otto, C. Andrews, F. Cawood, M. Doggett, P. Guj, F. Stermole, J. Stermole and J Tilton (2006). Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society. World Bank, Washington DC.

UNDP (2016). Natural resources revenue sharing. Natural Resource Governance Institute (NRGI) and the United Nations Development Programme (UNDP). <https://resourcegovernance.org> Accessed 29.11.2019.