

Asia: VN/7167/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle kaivosmineraaliverolain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Finnwatch pitää kaivosmineraaliveron tasoon esitettyjä korotuksia perusteltuina, sillä Suomen kaivosmineraalivero on nykyisellään hyvin matala, eikä veroa siten voi pitää kohtuullisena korvauksena ainutkertaisten kaivosmineraalien käytöstä.

Esitettyjen korotusten jälkeen kaivosmineraalivero vastaisi huomattavasti nykyistä paremmin verolle asetettuihin tavoitteisiin

Kaivosveroa peritään Suomessa louhituista metallimalmeista ja teollisuusmineraaleista. Metallimalmien kohdalla vero on nykyisellään 0,6 prosenttia louhitun malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Teollisuusmineraalien kohdalla vero on 0,20 euroa tonnilta louhittua malmia tai hyötykiveä. Kansainvälisesti vertailtuna Suomen kaivosmineraaliveron taso on hyvin matala (1).

Nyt lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa metallimalmien verotusarvosta perittävä arvorajalti esitetään nostettavaksi 2,5 prosenttiin ja teollisuusmineraalien määrästä perittävä määräraajalti 0,6 euroon tonnilta.

Vaikka myös ehdotetut verotasot ovat moniin muihin maihin verrattuna varsin maltillisia, nostaisivat ne Suomen kaivosmineraaliveron lähemmäs sitä tasoa, mitä muissa rajoitumuotoista kaivosveroa

perivissä maissa tyypillisesti peritään. Näin veron voitaisiin myös katsoa jatkossa toteuttavan huomattavasti nykyistä paremmin kaivosmineraaliveron käyttöönnotolle asetettua tavoitetta ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus ainutkertaisten kaivosmineraalien käytöstä. Finnwatch pitää korotuksia näillä perusteilla kannatettavina.

Sivuvirtojen ulosrajaamisen hyötyjä ja haittoja on arvioitava huolellisesti

Kaivosmineraaliveron tasoon ehdotettujen korotusten ohella hallituksen esitysluonnoksessa esitetään niin sanottujen sivuvirtojen rajaamista kaivosveron ulkopuolelle.

Muutosehdotuksen taustalla on esitysluonnoksen mukaan se, että metallimalmikaivosten louhimasta kalliosta löytyy käytännössä aina myös teollisuusmineraaleja, ja siksi metallimalmikaivokset joutuvat tällä hetkellä maksamaan arvorajaltin lisäksi myös louhitun malmin perusteella määräytyvää määrärajoitusta, vaikka kallioainekseen sisältyviä teollisuusmineraaleja ei kyseisessä kaivoksessa hyödynnettäisi. Tätä ei oltu esitysluonnoksen mukaan osattu ottaa huomioon, kun kaivosmineraaliverolakia alun perin kirjoitettiin. Hallituksen esitysluonnoksessa pidetään ongelmallisena myös kaivosyhtiöille syntyviä analysointikustannuksia, joita aiheutuu, kun kaivosten tulee kaivosveron määrittämistä varten selvittää myös sellaisten metallien määrät, joita ei niiden pienen pitoisuuden vuoksi hyödynnetä.

Ratkaisuksi esitetään sivuvirtojen rajaamista kaivosmineraaliveron ulkopuolelle. Jotta kaivosvero ylittäisi silti sille asetettuun tuottotavoitteeseen, ulosrajauksen verovaikutus ehdotetaan korvattavan metallimalmien arvorajaltiin tehtävällä 0,2 prosenttiyksikön lisäkorotuksella.

Mallimuutoksella voi olla vaikutusta kaivostoiminnasta syntyvien sivuvirtojen määriin. Sivuvirtojen ulosrajaaminen ja hyödynnettävään metalliin kohdistuva veronkorotus hyödyttävät nimittäin ennen kaikkea niitä kaivoksia, joissa malmin louhintamäärät ovat suuria suhteessa talteen otettavan metallin arvoon. Toisin sanoen isoja sivuvirtoja synnyttävät metallimalmikaivokset hyötyisivät muutoksesta tehokkaampien kaivosten kustannuksella. Koska kaivosveroa maksettaisiin jatkossa vain siinä tapauksessa, että kaivos tuottaa kyseistä kaivosmineraalia, kynnys malmin sisältämien muiden metallien hyödyntämiseen voisi myös nousta ja sivuvirtojen määrä kasvaa.

Veromallimuutoksen hyötyjä ja haittoja tulisi punnita tarkkaan ottaen huomioon edellä mainitut vaikutukset.

Nettomääräisesti tarkasteltuna esitys ei yllä hallituksen verotuottotavoitteeseen

Hallitus on linjannut kaivosveron tasoon tehtävistä korotuksista useassa yhteydessä. Yhteensä verotuottoa on päätetty korottaa 70 miljoonalla eurolla. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän vaikutusarvion perusteella nyt ehdotetut korotukset nostavatkin kaivosmineraaliveron tuottoa 70 miljoonalla eurolla vuodesta 2027 alkaen. Samalla yhteisöverokertymän arvioidaan kuitenkin laskevan 13 miljoonalla eurolla, koska kaivosveron arvellaan olevan tuloverotuksessa vähennyskelpoinen erä. Nyt esitettyjen muutosten nettomääräinen vaikutus verokertymään jäisi siten alle hallituksen tavoitteen ollen 57 miljoonaa euroa. Mikäli nettomääräisen verotuoton haluttaisiin yltävän 70 miljoonaan euroon, tulisi kaivosmineraalivero säätää elinkeinoverotuksessa vähennyskeltottomaksi (2). Vaihtoehtoisesti kaivosmineraaliveron tasoa voitaisiin korottaa nyt ehdotettua enemmän.

Oma kysymyksensä on se, miten verotulojen tulisi jakautua kuntien ja valtion välillä. Tällä hetkellä verotuloista 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle. Kaivoskuntien naapurikunnat jäävät kokonaan ilman kaivosverotuloja siitä huolimatta, etteivät kaivoksista aiheutuvat haitat ja kustannukset (tai toisaalta hyödyt) aina rajaudu kaivoskuntaan. Kaivosverokertymän kasvaessa jännitteet kaivoskuntien ja niitä ympäröivien kuntien välillä voivat kasvaa. Yksittäisten kaivoskuntien kohdalla verotulojen kasvu voi myös olla niin suurta, että ilman pitkäjänteistä, kaivosten elinkaaren huomioivaa suunnittelua siitä voi pahimmillaan seurata varojenkäytön tehottomuutta ja kunnan tulojen merkittävää vaihtelua. Näitä haasteita on käsitelty muun muassa UNDP:n Managing Mining for Sustainable Development -oppaassa (3). Hallituksen esitysluonnoksessa voisi olla perusteltua arvioida tarkemmin nykyajan tarkoituksenmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä keinoja hallita kestävästi kuntatasolla lisääntyviä tuloja.

Alaviitteet:

(1) Eri maiden metallimalmeihin soveltamia rojaltitasoja on listattu esim. RMG Consulting Oy:n vuonna 2020 julkaisemassa selvityksessä: RMG Consulting. (2020). Analysis of Tax Regimes – Comparative Analysis of Tax Regimes of Landbased Mining in 15 Countries, s. 22: <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/20201012-RMGAnlalysis-Rev3-withLinks2.pdf>

(2) Kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuudesta ei ole säädetty erikseen elinkeinoverolaissa. Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan ilmi, että kyseessä on valmisteverotyyppinen suoritus ja siten sen voisi olettaa olevan vähennyskelpoinen. Oikeuskäytäntöä aiheesta ei toistaiseksi ole.

(3) UNDP and UN Environment. (2018). Managing mining for sustainable development: A sourcebook, s. 85–87: <https://www.undp.org/publications/managing-mining-sustainable-development>

