

Lausunto

17.10.2022

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/22230/2022

Suomen Malmijalostus Oy esittää lausuntonaan kaivosmineraaliveroa koskevan lainsäädännön hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta ("Esitysluonnos") kunnioittavasti seuraavaa:

Johdanto

Suomen Malmijalostus Oy, Finnish Minerals Group, jäljempänä "FMG", on Suomen valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka tehtävänä on omistustensa ja kehityshankkeidensa kautta kehittää yhdessä partnereidensa kanssa vastuullista kaivostoimintaa ja akkuarvoketjua Suomeen.

FMG:n on toteuttamassa kestäviä liiketoimintoja mm. akkumetalleja tuottavissa ja jalostavissa kaivoksissa ja projekteissa (Terrafame Oy, nikkeli, sinkki, koboltti kupari, Keliber Oy, litium, Sokli Oy, fosfaatti, rauta, harvinaiset maametallit), sekä akkumateriaaleja jalostavissa tehdasprojekteissa (mm. Haminan ja Kotkan akkumateriaali-tehdashankkeet).

Sotkamossa louhintaa, rikastusta ja metallien jatkojalostustoimintaa harjoittavasta monimetalliyhtiö Terrafame Oy:stä FMG omistaa n. 67 %. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että suurin osa n. 25 milj. euron verorasituksesta tulisi kohdistumaan Terrafame Oy:öön, kahden muun suurehkon toiminnassa olevan metallikaivoksen ohella.

FMG on vähemmistöosuudella mukana Keliber Oy:ssä, joka omistaa Kaustisella sijaitsevan litiumkaivosohjelman sekä litiumin jalostuslaitoshankkeen Kokkolassa, ja joiden rakentaminen on lähitulevaisuudessa alkamassa Keliber Oy:öön sijoittaneen kansainvälisen kaivosyhtiö Sibanye-Stillwater Ltd:n johdolla.

FMG:n kokonaan omistamalla Sokli Oy:n Savukoskella Itä-Lapissa sijaitsevalla fosfaatti- ja rautaesiintymällä on toteutuessaan huomattava potentiaali eurooppalaisen huoltovarmuuden kasvattamisessa niin strategisesti tärkeiden harvinaisten maametallien kuin lannoitetuotannon näkökulmasta.

Muun muassa edellä mainittujen omistusten ja projektien johdosta kaavaillun kaivosmineraaliveron lopullinen sisältö vaikuttaa merkittävästi FMG:n toimintaan ja tehtäviin: Miten suomalainen kaivostoimiala ja toimintaympäristö kyetään pitämään ennakoitavana ja houkuttelevana myös kansainvälisten teollisten toimijoiden ja sijoittajien näkökulmasta, ja miten FMG voi kaivosomistustensa ja -projektinsa kautta olla tukemassa EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka tavoitteena on saavuttaa ilmastonutraalius vuoteen 2050 mennessä.

On myös aiheellista korostaa kaivostoimintaa ja erityisesti esim. akkumineraaleihin liittyvän teollisen autonomian tärkeyttä, jonka merkitys on nykyisen geopolittisen tilanteen vaikutuksesta korostunut. Yhdysvalloissa edistetään kotimaista kaivostoimintaa ja teollisuutta ns. Inflation Reduction Act -tukiohjelmalla ja samalla EU:n puitteissa on käynnistetty Critical Raw Materials Act -sääntelyn valmistelu, jonka tavoitteena olisi mm. edistää EU:n autonomiaa kriittisissä raaka-aineissa. Olisi toivottavaa, että myös Suomessa huomioidaan kaivosteollisuuden keskeinen merkitys niin vihreän siirtymän kuin teollisen autonomian kannalta ja edistetään kaivosteollisuuden toimintamahdollisuuksia.

FMG, samoin kuin Terrafame Oy ja Keliber Oy, ovat olleet valmistelemassa Kaivosteollisuus Ry:n lausuntoa, ja FMG viittaa lausuntoon ja sen tarkempisiin perusteluihin. Lisäksi edellä esitetyn johdosta FMG haluaa nostaa esiin seuraavia seikkoja ja näkökulmia suunnitellusta kaivosmineraaliverosta.

Yleisiä näkökohtia kaivosmineraaliveron valmistelusta ja tavoitteista

Lausuntopyynnön taustatiedoissa todetaan muun muassa, että Veron tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita [alleviivaus tässä].

Kuitenkin mm. säädösvalmisteluhankkeen sivuilla <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM105:00/2022> todetaan, että hanke toteuttaa seuraavia hallitusohjelman tavoitteita:

Strategiset kokonaisuudet: Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi.

Tavoite: Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua.

Toisin sanoen hallitusohjelman viitekehyksessä tarkasteltuna uuden kaivosmineraaliveron säätämällä on ja sillä nimenomaisesti tulotaiiin toteuttamaan ympäristönsuojelullisia tavoitteita. On kuitenkin epäselvää, miten suunnitellun veron on ajateltu edistävän ympäristönsuojelua.

Kaivostoiminnan ympäristönsuojelusta säädetään mm. kaivoslaissa ja ympäristönsuojelulaissa, joiden sisältämällä lupajärjestelmällä minimoidaan kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Mahdollisten haittavaikutusten turvaksi molemmat lait sisältävät myös vakuusjärjestelmät, joiden perusteella haittojen minimointia ja ympäristön ennallistamista voidaan viime kädessä toteuttaa. Mm. Terrafame Oy:n vastikään annettu, uudistettu ns. pääympäristölupa sisältää vaatimuksen 324 milj. euron ympäristövakuudesta, jonka vuotuiset kustannukset ovat miljoonaluokkaa.

Ei ole perusteltua rasittaa kaivostoimialaa uusilla ympäristönsuojelullisilla kustannuksilla. Yllä todettua hallitusohjelman hiilineutraaliuden tavoitetta kohden päästään parhaiten, kun kaivosalan toimijoiden toimintaympäristö turvataan ja Suomen kallioperän akkumineraaleja, kuten nikkeli ja litium, saadaan kilpailuneutraalilla ja vastuullisella tavalla rakennusaineiksi tukemaan siirtymää fossiilivapaaseen liikenteeseen.

Kaivosmineraaliveron tulee perustua nettotulon lähtökohdalle

FMG katsoo, että jo nykyisen verolainsäädännön puitteissa yhteiskunnalle tulee kohtuullinen korvaus kaivosmineraalien louhimisesta. Muun muassa Terrafame Oy:n toiminnasta vuonna 2019 veroja muodostui kaiken kaikkiaan noin 230 milj. euroa, vaikuttaen niin Kainuun talousalueella kuin koko yhteiskunnassa:

”Vuonna 2019 Terrafamen välittömät verot, eli kiinteistövero, työnantajan sairausvakuutusmaksut ja viranomaismaksut olivat yhteensä 0,8 miljoonaa euroa. Välilliset verot kuten sähköverot, vakuutusmaksuverot, polttoaineverot ja jätevero olivat yhteensä 16,3 miljoonaa euroa. Lisäksi yhtiö keräsi ennakonpidätyksiä ja tilitti arvonlisäveroja yhteensä 46,7 miljoonaa euroa. Kaikkiaan yhtiön maksamien verojen yhteissumma vastasi yhteensä 7,93 prosenttia vuoden 2019 liikevaihdosta. Kerrannaisvaikutusten kautta veroja tilitettiin myös muilla toimialoilla niin Kainuussa kuin muuallakin Suomessa. Huomioituna myös nämä verot, veroja muodostui Terrafamen toiminnasta kaiken kaikkiaan noin 230 miljoonaa euroa” (Kolmisoppi YVA-selostus, s. 171).

Merkittävät verokertymät edellyttävät kuitenkin, että louhostoiminta ja kaikki siihen liittyvät muut rikastuksen ja jalostuksen teolliset prosessit on saatu käyntiin ja ne toimivat kustannustehokkaalla tavalla. Toisin sanoen, merkittävät verokertymät edellyttävät asiakkaille myytävää kaivoksen lopputuotetta, joka on edellytyksenä kaivosyhtiön positiiviselle kassavirralle ja tulokselle. Tähän yhtälöön soveltuu huonosti yhden kaivoksen prosessin keinotekoinen rojaltilperusteinen verottaminen koko kaivostoiminnan taloudellinen tuloksellisuus sivuuttaen. FMG katsoo, että yhteiskunnallisesti varsin vaatimattoman 25 milj. euron verokertymän tavoittelulla mahdollisesti vaarannetaan tai tarpeettomasti vaikeutetaan taloudellisesti tuloksellisten kaivoshankkeiden toteuttamista Suomessa.

Kaivostoimintaan liittyen ei voi olla painottamatta alan suhdanneherkkyyttä, mikä yhdessä kaivoksen tuloksentelekyykyyn liittymättömän rojaltilverorasitteen kanssa voi johtaa siihen, että uuteen kaivostoimintaan tai nykyisten kaivosten laajentamiseen tähtääviä hankkeita siirtyy tulevaisuuteen.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44:ssa on eritelty kaivosveron vaihtoehtoja ja vertailuja. Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) on tarkoituksena, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Em. selvityksen tiivistelmässä todetaan, rojaltil- ja nettotulotyyppisten verotusmallien osalta seuraavaa:

”Jos tavoitteena on kerätä veroja vähäisin taloudellisin vääristymin, renttivero on suositeltavin vaihtoehto. Jos taas halutaan vakautta verotuottoon, ja nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, tämän voidaan tehdä matalan rojaltilin ja renttiveron yhdistelmällä.”

Rojaltiltyyppisenä toteutettava vero tulee osaksi kaivoksen tuotantokustannuksia, jolloin se nostaa sekä tulevissa että nykyisissä kaivoksissa kannattavasti louhittavan mineraalipitoisuuden ylärajaa. Jos esitysluonnoksen tarkoituksena on kerätä kohtuullinen korvaus kaivosmineraalien louhimisesta, ei sillä tulisi nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, mikä vaikuttaa koko kaivoksen kannattavuuteen sekä lyhentää kaivoksen elinkaarta ja sitä kautta yhteiskunnalle koko kaivoksen toiminta-aikana kertyviä verotuloja.

Käsitys on, ettei kaivosmineraaliveron tarkoituksena ole rajoittaa kaivostoimintaa Suomessa. Edellä todetusti on kuitenkin olemassa kasvava riski kaivos- ja louhintatoiminnan rajoittumisesta ja investointihalukkuuden vähentymisestä tai siirtymisestä. Tällaiset kaivosmineraaliveron mahdolliset todelliset vaikutukset olisivat ristiriidassa mm. uudistettavana olevan kaivoslain kanssa. Uudistettavan kaivoslain 6 §:n sisältämissä yleisissä periaatteissa todetaan uutena kohtana, että

d) varmistetaan, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään alueen kaikki tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä

Tässä todetut seikat huomioiden pelkästään veromallin yksinkertaisuudella ja kaavamaisuudella ei tule perustella kaivosmineraaliveron rojaltityyppisyyttä, vaan mahdollinen vero tulisi perustua nettotulomalliin. Ylipäätään kaivosmineraaliveron valmistelu vaikuttaa kiireiseltä, ja siinä on sivuutettu mm. VN TEAS:in kaivosveron vaihtoehtojen ja vertailun tutkitut tosiasiat ja johtopäätökset.

Muuta

FMG viittaa lisäksi Kaivosteollisuus Ry:n jättämään lausuntoon, missä on arvioitu laajasti ja yksityiskohtaisesti mm. veropohjaan ja verotusarvon määritykseen liittyviä ongelmia sekä sääntelyn ja määrittelyjen epäselvyyttä. Kaivosyhtiöiden näkökulmasta ei ole toivottavaa, että lopullisen verorasituksen määrittävästä asetuksesta ei ole vielä riittävästi tietoja, eikä selkeää laskentamallia ole saatavissa.

Myöskään kansainvälisessä viitekehyksessä sekä tulevaisuuden kaivosinvestointien näkökulmasta ei ole toivottavaa, että Suomen kaivosverotuksen ratkaisut tulisivat poikkeamaan kehittyneissä yhteiskunnissa kuten Kanadassa, joka on yksi suurimmista kaivosmaista, käytössä olevasta nettovoittomalliin perustuvasta verotuksesta.

Helsinki 17.10.2022.

Suomen Malmijalostus Oy

Matti Hietanen

Toimitusjohtaja

Hietanen Matti
Suomen Malmijalostus Oy

