Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä HE 281/22 kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen Malmijalostus Oy esittää lausuntonaan kaivosmineraaliveroa koskevasta hallituksen esityksestä (”Esitys”) 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 %. Esityksessä 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 litiumkaivoshankeen sekä litiumin jalostuslaitoshankeen Kokkolassa, ja joiden rakentaminen on piakkoin 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

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/4239899b-ab3c-4ff2-863a-a7fec5508acf
visma sign
www.vismasign.com

tehtäviin: Miten suomalainen kaivostoimiala ja toimintaympäristö kyetään pitämään ennakoitavana ja houkuttelevana myös kansainvälisten teollisten toimijoiden ja sijoittajien näkökulmasta, ja miten FMG voi kaivosomistustensa ja -projektiensa kautta olla tukemassa EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka tavoitteena on saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä.

On myös aiheellista korostaa kaivostoimintaa ja erityisesti esim. akkumineraaleihin liittyvän teollisen autonomian tärkeyttä, jonka merkitys on nykyisen geopoliittisen 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.

Tässä lainsäädäntöhankkeessa FMG on aiemmin antanut valtiovarainministeriölle 17.10 2022 lausunnon esitysluonnoksesta, mihin myös tämä lausunto suurelta osin perustuu. Lisäksi edellä esitetyn johdosta FMG haluaa nostaa esiin seuraavia seikkoja ja näkökulmia suunnitellusta kaivosmineraaliverosta.

Yleisiä näkökohtia kaivosmineraaliveron valmistelusta ja tavoitteista

Esityksen tavoitteena 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 säätämisellä on ja sillä nimenomaisesti tultaisiin toteuttamaan ympäristönsuojelullisia tavoitteita. On kuitenkin epäselvää, miten suunnitellun veron on ajateltu edistävän ympäristönsuojelua.

Kaivostoiminnan ympäristönsuojelusta säädetään mm. kaivoslaissa ja ympäristönsuojelulaissa, joiden sisältämillä lupajärjestelmillä 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.

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/4239899b-ab3c-4ff2-863a-a7fec5508acf
visma sign
www.vismasign.com

Ei ole perusteltua rasittaa kaivostoimialaa uusilla ympäristönsuojelullisilla kustannuksilla. Yllä todettua hallitusohjelman hiilineutraaliuden tavoitetta sekä EU-tason omavaraisuutta 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 sairasvakuutusmaksut 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 rojaltiperusteinen 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 tuloksentekokykyyn liittymättömän rojaltiverorasitteen 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, rojalti- ja nettotulotyyppisten verotusmallien osalta seuraavaa:

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/4239899b-ab3c-4ff2-863a-a7fec5508acf
visma sign
www.vismasign.com

> *”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 rojaltin ja renttiveron yhdistelmällä.”*

Rojaltityyppisenä toteutettava vero tulee osaksi kaivoksen tuotantokustannuksia, jolloin se nostaa sekä tulevissa että nykyisissä kaivoksissa kannattavasti louhittavan mineraalipitoisuuden ylärajaa. Jos Esityksen 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.

Kaivosala rakentamassa omavaraisuutta

Työ- ja elinkeinoministeriö on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa arvioinut, että kaivosvero saattaa kaivostoimintaan kohdistuvana lisä- kustannuksena vähentää investointihalukkuutta suomalaiseen malminetsintään jossain määrin. Lausunnon mukaan investointihalukkuutta vähentävä vero on vaikeasti yhteensovitettavissa EU:n vihreän siirtymän ja EU:n omavaraisuuden tavoitteiden kanssa siltä osin kuin ne liittyvät kaivostuotantoon (HE 281/2022, s. 28).

Myös Esityksen vaikutuksissa yrityksiin tunnustetaan, että hallituksen esityksen perusteella voidaan arvioida, että kaivosalan yrityksiin kohdistuva taloudellinen rasitus kokonaisuudessaan saattaa kasvaa, mm. yhdessä kaivoslain muutosten ja ympäristövahinkorahaston maksujen kanssa (HE 281/2022, s. 20).

Edelleen Esityksessä todetaan, että mikäli kaivostuotantoa jää syntymättä Suomessa, voi tällä olla vaikutus kaivostuotteita raaka-aineina käyttävään tuotantoon, mutta että kotimaista kaivosmineraalituotantoa voidaan korvata tuonnilla, joka on jo nykyisellään merkittävässä roolissa jatkojalostuksessa (HE 281/2022, s. 20).

FMG pitää valitettavana, että Esitys vähättelee kotimaista kaivostuotantoa, ja katsoo sen olevan korvattavissa tuonnilla. Vaikka kaivosmineraalivero ei yksistään estä

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/4239899b-ab3c-4ff2-863a-a7fec5508acf
visma sign
www.vismasign.com

kaivostuotannon syntymistä tai kaivosten lisäinvestointien tekemistä, tulisi nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa kaikessa lainsäädäntötyössä ja sääntelyssä ottaa huomioon eurooppalaisen omavaraisuuden turvaaminen ja kasvattaminen, mitä koskevan huolen myös työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin lausunnossaan.

Hyvänä ja positiivisena esimerkkinä investointeihin kannustavasta sääntelyuudistuksesta voidaan mainita vihreän siirtymän, kuten liikenteen sähköistymiseen liittyvien hankkeiden ns. fast track -ympäristölupamenettely. Vastaavalla tavalla myös kaivostuotannon toimintaedellytyksiä tulisi parantaa, koska mm. liikenteen sähköistymiseen liittyvien akkuarvoketjun hankkeiden mahdollinen sijoittuminen Suomeen on kiinteästi sidoksissa siihen, että vastuullisesti tuotettuja raaka-aineita, kaivosten metallimalmeista lähtien, on saatavissa läheltä ja kustannustehokkaasti Suomeen sijoittuviin tuotantolaitoksiin.

Helsinki 11.1.2023.

Suomen Malmijalostus Oy

Arto Soisalo
Yhtiölakimies

Electronically signed / Sähköisesti allekirjoitettu / Elektroniskt signerats / Elektronisk signert / Elektronisk underskrevet
https://sign.visma.net/fi/document-check/4239899b-ab3c-4ff2-863a-a7fec5508acf
visma sign
www.vismasign.com

SIGNATURES **ALLEKIRJOITUKSET** **UNDERSKRIFTER** **SIGNATURER** **UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page
Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua
Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida
Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden
Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

ARTO ANTERO SOISALO
Suomen Malmijalostus Oy, FI26740509, PL 800, 00101, Helsinki
7ff62e71-ef59-4571-b8f6-96979993628c - 2023-01-11 11:40:07 UTC +02:00
BankID / MobileID - b0ffac33-0eb4-4c09-9180-fe4e87a5ecbd - FI
Authority to sign - Asemavaltuutus - Ställningsfullmakt - Autoritet til å signere - Myndighed til at underskrive

authority to sign	asemavaltuutus	ställningsfullmakt	autoritet til å signere	myndighed til at underskrive
representative	nimenkirjoitusoikeus	firmateckningsrätt	representant	repræsentant
custodial	huoltaja/edunvalvoja	förvaltare	foresatte/verge	frihedsberøvende