26.1.2023

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi HE 281/2022 vp annettuihin lausuntoihin

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön vastinetta hallituksen esityksestä HE 281/2022 vp verojaostolle annettuihin lausuntoihin. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ehdotettu veromalli, sen soveltuvuus ja siihen liittyvät vaikutukset

Esityksessä ehdotettava veromalli eli rojaltityyppinen vero saa kannatusta useilta lausunnonantajilta etenkin verolle asetettujen tavoitteiden ja yksinkertaisen toteutuksen näkökulmasta. Hyvänä pidetään myös sitä, että vero kohdistuisi louhittuihin kaivosmineraaleihin riippumatta siitä, tuottaako kaivosyhtiö voittoa. Lisäksi etenkin kaivoskuntien antamissa lausunnoissa ehdotettua veromallia pidetään tasapuolisena ja tuotoltaan varmana kuntien näkökulmasta.

Pääosin kaivos- ja elinkeinoalan järjestöjen, kaivosyritysten ja eräiden tutkimuslaitosten lausunnoissa puolletaan nettotulon verotukseen perustuvien mallien etuja ja esitettiin, että veromallin tulisi perustua liiketoimintahyödyn verottamiseen. Lausunnoissa korostetaan tutkimusten havaintoja siitä, että rojaltit tyypillisesti vääristävät investointipäätöksiä, minkä kautta syntyisi negatiivisia vaikutuksia myös muualle yhteiskuntaan. Alan toimijat näkevät riskinä sen, että esitetty vero lyhentää kaivosten elinkaarta, vaarantaa tai tarpeettomasti vaikeuttaa taloudellisesti tuloksellisten kaivoshankkeiden toteutumista Suomessa sekä vähentää kaivos- ja louhintatoimintaa. Veron arvioitiin vaarantavan myös EU:n ja Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittisten materiaalien saannin sekä hidastavan vihreää siirtymää, jossa kaivosteollisuudella on lausuntojen mukaan merkittävä rooli.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lausunnoissa esitetyt havainnot rojaltipohjaisen veromallin suuremmasta vaikuttavuudesta kaivostoiminnan investointipäätöksiin ja kannattavuuteen kuvataan myös hallituksen esityksessä. Valmistelun yhteydessä on kuitenkin arvioitu VN TEAS -tutkimukseen perustuen, että vaikutukset jäävät matalan verotuottotavoitteen ja siihen perustuvien verotasojen takia pieniksi. Lausunnoissa esitetyt vaikutukset on siten arvioitu hallituksen esityksessä maltillisiksi. Tähän johtopäätökseen yhdytään myös esimerkiksi Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:n, Suomen ympäristökeskus SYKEn ja oikeustieteen tohtori Timo Viherkentän lausunnoissa.

Valtiovarainministeriö pitää myös perusteltuna sitä, että verotasot on asetettu uusimpien hintatietojen pohjalta. Metallien hinnat vaihtelevat paljon, mutta valmistelussa on arvioitu, että nykyiset hinnat kuvaavat parhaiten myös tulevia hintoja. Se, että hinnat ovat historiallisesti arvioiden korkeita, ei itsessään tarkoita, että ne olisivat poikkeuksellisia. Toisaalta esityksessä on myös

havainnollistettu arviota siitä, mikä verotuotto voisi olla vuoden 2021 metallien matalammilla hinnoilla.

Eräissä lausunnoissa kiinnitetään myös huomiota siihen, että esitysluonnos eroaa VN TEAS -hankkeen loppuraportissa suositelluista nettotuloon perustuvista veromalleista. Toisaalta esimerkiksi OTT Viherkenttä tuo esiin, ettei mainittu tutkimus kuitenkaan osoita sillä tavoin kiistattomasti parhaita ratkaisuja, ettei päätöksenteossa voitaisi asianmukaisesti päätyä muihin valintoihin.

Kaivosmineraaliveron toteuttamista selvitettiin vuosina 2020-2022 VN TEAS -hankkeessa ja valtiovarainministeri Annika Saarikon asettamassa työryhmässä. Ministeriön työryhmä jatkoi työtä VN TEAS -hankkeessa tuotujen vaihtoehtojen pohjalta ottaen huomioon myös hallituksen vuoden 2021 budjettiriihessä tekemät linjavedot veron tuottoarviosta ja valmistelun aikataulusta. Työryhmä piti molempia veromalleja toteuttamiskelpoisina ja näki molempiin liittyvän sekä etuja että ongelmakohtia. Esityksessä kuvatusti hallitus päätti syksyllä 2022, että valmistelua jatketaan kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän loppuraportissa esitetyn kaavamaisen ja yksinkertaisen rojaltimallin pohjalta.

Verotuottotavoite ja asetetut verotasot

Useiden kansalais- ja ympäristöjärjestöjen lausunnoissa vuosittaista 25 miljoonan euron tuottotavoitetta ja sen mukaisia verotasoja pidetään liian matalina. Lausunnoissa myös korostetaan sitä, että tuottotavoitetta tulisi arvioida suhteessa kohtuullisen korvauksen tavoitteeseen ja verotasoja suhteessa vastaavassa tilanteessa olevien kaivosmaiden kaivosverotasoihin.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, vuosittainen verotuottotavoite kaivosmineraaliverolle asetettiin hallituksen talousarvioneuvotteluissa ja verotasot on johdettu tästä ennalta asetetusta verotuottotavoitteesta.

Verotasojen vertailua muihin valtioihin vaikeuttaa se, että esimerkiksi useissa rojaltipohjaisissa kaivosveroissa verotusarvo määritetään käytetyn kauppahinnan tai nettohinnan perusteella. Tällöin vero kohdistuu ajallisesti eri hetkeen kuin nyt ehdotettavassa kaivosmineraaliverossa. Toisaalta osassa valtioita rojaltityyppiseen veroon sisältyy piirteitä nettotulon veromallista, eli kyseessä on eräänlainen yhdistelmä kahdesta veromallista. Lisäksi vertailussa tulisi ottaa huomioon muut sovellettavat verot ja esimerkiksi valtioiden ratkaisut maa- ja kallioperän omistusoikeuksista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että veron tuottoarvion ja verotasojen korotuksia pohdittaessa on hyvä arvioida veron tason ja sen tavoitteen yhteyttä. Veron tavoitteeksi on asetettu kohtuullisen korvauksen kerääminen uusiutumattomista luonnonvaroista, mutta tavoitteen täyttävä verotaso on lopulta arvionvarainen. Alkuvaiheessa saattaa kuitenkin etenkin ehdotetulla veromallilla olla perusteltua lähteä liikkeelle matalammasta verokannasta ja seurata veron vaikutuksia.

Veropohja ja veron soveltamisala

Saamelaiskäräjät ja Paliskuntain yhdistys ry ehdottavat lausunnoissaan, että kaivosmineraaliverolain soveltamisala tulisi laajentaa kattamaan myös valtion maalla tapahtuva kullanhuuhdonta. Valtiovarainministeriö pitää veron tavoitteen näkökulmasta tärkeänä, että kaikki uusiutumattomat kaivosmineraalit sisältyisivät veron soveltamisalaan. Valtion maalla tapahtuvan kullanhuuhdonnan rajaaminen veron soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin perusteltua kullanhuuhdonnan

yhdenvertaisen kohtelun vuoksi, sillä muualla kuin valtion maalla tapahtuva kullanhuuhdonta jäisi joka tapauksessa veron soveltamisalan ulkopuolelle. Rajauksen perusteena on myös se, että vero on tarkoitettu kohdistumaan nimenomaan kaivoslaissa tarkoitettuun kaivostoimintaan.

Eräissä lausunnoissa ehdotetaan veropohjan supistamista niin, että vero koskisi vain metallimalmeja eikä muita kaivosmineraaleja. Tällöin vero ei kohdistuisi kotimaisen huoltovarmuuden ja omavaraisuuden kannalta tärkeisiin lannoite- ja rakennustuotteisiin eikä verolla aiheutettaisi lannoitteiden hinnoille lisää nousupainetta. Vastaavasti eräät lausunnonantajat katsovat, että vain kalkkikivi tulisi jättää veron soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että teollisuusmineraaleissa on metallimalmien tavoin kyse Suomen maaperästä louhituista uusiutumattomista kaivosmineraaleista. Myös kalkkikivi on yksi teollisuusmineraaleista. Kaivosmineraaleilla on erilaisia käyttötarkoituksia ja kaikkien niiden tarpeellisuutta voidaan perustella. Näistä näkökulmista ei ole perusteltua jättää osaa tai yksittäisiä kaivosmineraaleja veron soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä pidettiin myös useassa muussa lausunnossa perusteltuna lähtökohtana kaivosmineraaliverolle. Lisäksi teollisuusmineraalien rajaaminen pois veron soveltamisalasta voisi olla ongelmallista valtiontukisyistä.

Teollisuusmineraalien osuus verotuottoarviosta on 3 miljoonaa euroa, kun taas metallimalmien osuus on 22 miljoonaa euroa. Tarkastelua voidaan jatkaa esimerkiksi mainitun kalkkikiven osalta. Kalkkikivi luetaan karbonaattikiviksi, joiden osuus teollisuusmineraalien verorasituksesta on noin viidennes eli noin 700 000 euroa. Suomalaisten hintahavaintojen pohjalta erityyppisten peltokalkkien hinnat vaikuttaisivat asettuvan suuntaa-antavasti noin 20-30 euroon[1] tonnilta, vaikka vaihteluakin on. Tähän hintaan suhteutettuna 0,20 euroa tonnilta verorasitus on suhteellisen pieni.

Kuten esityksessä tuodaan esiin, rojaltityyppinen vero muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja voi alentaa toiminnan kannattavuutta. Valmistelussa on arvioitu, että valtaosa verorasituksesta jäisi kaivostoimialan maksettavaksi, koska hinnat määräytyvät globaalisti. Tämä merkitsee sitä, ettei verolla olisi vaikutusta jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden, metallirikasteiden tai lannoitteiden hintoihin. Vaikutusta hintoihin voisi olla ainoastaan ehkä sellaisessa tilanteessa, jossa kaivostuotanto vähenisi Suomessa veron takia ja suomalaisesta kaivostuotannosta valmistetut tuotteet, kuten lannoitteet, on myyty suomalaisille ostajille maailmanmarkkinahintaa selvästi edullisemmin esimerkiksi pienempien kuljetuskustannusten takia. Kalkkikiven osalta huomion arvoista on se, että työ- ja elinkeinoministeriön toimialaraportin mukaan kalkki on yksi Suomen ulkomaankaupan kannalta tärkein teollisuusmineraali. Vuonna 2021 Suomeen tuotiin kalkkikivituotteita 1,9 miljoonaa tonnia ja vietiin 140 000 tonnia. Tähän verraten hinnan voidaan arvioida asettuvan globaalin hintatason mukaan, ellei esimerkiksi pienempien kuljetuskustannusten takia tuotteita ole mahdollista myydä edullisemmin.

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei verotuksen tasapuolisuuden ja veron tavoitteiden näkökulmasta ole perusteltua jättää kaikkia tai yksittäisiä teollisuusmineraaleja veron soveltamisalan ulkopuolelle.

Verotuottojen jakautuminen kunnille ja valtiolle sekä valtionosuusjärjestelmä

Verotuoton jakautumisesta kaivosten sijaintikuntien ja valtion välillä esitetään runsaasti erisuuntaisia näkemyksiä. Lausunnoissa korostuvat näkemykset siitä, että verotuloa tulisi jakaa ehdotettua

[1] Hinta kuvaa lastauspaikan hintaa, eikä siihen sisälly kuljetus- tai levityskustannukset.

laajemmin kaivoksen vaikutusalueella oleville kunnille tai paikallisyhteisöille, ja toisaalta se, ettei veron tuoton ohjaamista suoraan kunnille pidetty hyvänä ratkaisuna.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukainen verotuoton jakaminen kaivosten sijaintikuntien ja valtion välillä sekä ehdotetut jako-osuudet perustuvat hallituksen vuosien 2022 ja 2023 talousarvioneuvotteluissa tekemiin linjauksiin. Linjauksissa ei otettu kantaa, sisällytettäisiinkö kaivosvero valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Hallituksen esityksessä on kuitenkin tunnistettu, että ehdotuksen myötä suurin osa veron tavoitteen mukaisesta yhteiskunnan saamasta korvauksesta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä kohdentuisi kaivosten sijaintikunnille eikä suomalaiselle yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Vastaavasti esityksessä todetaan, että esimerkiksi toisen kunnan alueella mutta lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat tai muualla kaivoksen vaikutusalueella asuvat asukkaat eivät hyötyisi verotuotosta.

Eräissä lausunnoissa ehdotetaan myös tarkempaa säännösmuutosta siitä, että kuntien osuus verotuotosta jaettaisiin kaivosluvassa tarkoitetun pinta-alan sijasta kaivoksen välittömän vaikutusalueen kuntien kesken. Ehdotuksen mukaan välitön vaikutusalue voitaisiin määritellä tarkemmin asetuksessa. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotuksen toteuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että verotuoton jako tulisi arvioida jokaisen kaivoksen kohdalta erikseen ja selvittää, kuinka laajalle kunkin kaivoksen vaikutukset ulottuisivat. Välittömän vaikutusalueen määrittely olisi todennäköisesti monitulkintaista ja subjektiivista, minkä yhdistäminen verolaeilta vaadittavaan tarkkarajaisuuteen olisi ongelmallista. Lisäksi verotuoton jakamisesta tulisi säätää käytännössä jokaisen kaivoksen kohdalta erikseen. Valtiovarainministeriö pitää kaivosmineraaliverolakiin ehdotettua pinta-alaperustetta perusteltuna ja näkee esityksessäkin esiintuodun valtionosuusjärjestelmän tarkoituksenmukaisempana järjestelmänä, jos kuntien välisiä verotuloja halutaan tasata.

Veron soveltuminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, kuuluuko kaivosmineraaliveron säätäminen maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Lausunnossa esitetään, että kaivosmineraalivero on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitettu elinkeinovero, koska se kohdistuu tietyn elinkeinon liiketoimintaan. Se kuuluisi siten maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan hallituksen mielestä valtiovarainministeriön tulee toimittaa lakiehdotus Ahvenanmaan valtuuskunnalle, jotta se antaisi asiasta Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövaltaa koskevan lausunnon.

Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esityksessä esitetyin näkemyksin kaivosmineraaliveroa Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisena valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvana verona. Koska veroon kuitenkin liittyy jako-osuus kaivosten sijaintikunnille, toimivallan on tältä osin arvioitu kuuluvan Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuitenkin maakunnalle.

Kuten esityksen luvussa 6 todetaan, valtiovarainministeriön syksyllä 2022 järjestämän lausuntokierroksen jälkeen kaivosmineraaliverolaista poistettiin viittaus veron soveltamiseen Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla ei ole tällä hetkellä kaivostoimintaa. Tästä johtuen arvioitiin, että Ahvenanmaata koskevia kysymyksiä olisi tarkoituksenmukaisempaa tarkastella tarvittaessa

jatkossa. Laissa ei siis säädetä eikä hallituksen esityksessä oteta kantaa, sovellettaisiinko kaivosmineraaliveroa Ahvenanmaalla ja mikä toimivallan jako olisi kunkin asian osalta.

Huomioita veroon liittyvistä ympäristönsuojelun tavoitteista

Eräissä lausunnoissa ehdotetaan, että kaivosmineraaliveroon liitettäisiin ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita esimerkiksi kaivosalueiden ennallistamisen tai kaivosjätteiden käsittelyn osalta.

Toisaalta esimerkiksi Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ja Suomen ympäristökeskus SYKE katsovat, ettei kaivosmineraaliveroon ole perusteltua liittää ympäristönsuojelun tavoitteita. Valtiovarainministeriö pitää näiden lausuntojen tavoin tärkeänä, ettei kaivosmineraaliveroon tulisi liittää erillistä ympäristönsuojelullista tavoitetta. Vaikka kaivosmineraaliverolla voi olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön Suomessa, ympäristönsuojelullisia tavoitteet tulee jatkossakin ratkaista ensisijaisesti kaivos- ja ympäristölainsäädännössä, jotka jo nykyisellään asettavat kaivostoiminnalle vaatimukset, joita noudattamalla pyritään minimoimaan kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Myöskään hallitusohjelmassa kaivosverotusta ei ole liitetty kaivosten ympäristönsuojelun parantamiseen, vaan kaivosverotuksen kehittäminen liittyy verotusta koskevaan kokonaisuuteen.

Valtiovarainministeriö pitää myös tärkeänä sitä lähtökohtaa, että veroina kannettavat tulot ovat yleiskatteellisia. Verotulojen korvamerkintään tiettyyn tarkoitukseen suhtaudutaan kielteisesti, sillä se heikentää valtion talousarvion läpinäkyvyyttä ja vuosittaista talousarvioon liittyvää eduskunnan päätöksentekoa.

Koska kaivosmineraaliverolla ei ehdoteta olevan ympäristönsuojelullisia tavoitteita ja välillisetkin vaikutuksen ympäristöön olisivat todennäköisesti vähäisiä, lakiehdotuksen suhdetta perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöperusoikeuteen ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi arvioida tarkemmin.

Muutosehdotukset kaivosmineraaliverolakiin

Kaivosteollisuus ry:n lausunnossa nostetaan esille eräitä huomioita säännösten tarkkarajaisuudesta ja perustuslainmukaisuudesta. Lausunnossa myös todetaan, että lakiehdotus on luonteeltaan summaarinen ja asettaa toimijoita eri asemaan, mikä ei täytä verolainsäädännöltä vaadittavaa tarkkarajaisuutta. Toisaalta muun muassa oikeusministeriö ja OTT Viherkenttä arvioivat, että lakiesitys täyttää perustuslain verolaeille asettamat edellytykset täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta ja yksiselitteisyydestä. Valtiovarainministeriö yhtyy oikeusministeriön ja OTT Viherkentän näkemyksiin. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että verotus on lähtökohtaisesti aina luonteeltaan jossain määrin summaarista.

Suomen ympäristökeskus tuo lausunnossaan esiin, että kiertotalousnäkökulmasta olisi perusteltua jättää vanhojen, ennen lain voimaan tuloa muodostuneiden sivukivikasojen ja rikastushiekkojen hyödyntäminen verottamatta. Myös työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa lausunnossaan, että rikastushiekan ja sivukiven uudelleenkäytön verotuskohtelua tulisi selkiyttää.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdan mukaan veron suorittamisvelvollisuus syntyy liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Koska veron suorittamisvelvollisuus

syntyisi sillä hetkellä, kun kaivosmineraali toimitetaan ensimmäistä kertaa rikastettavaksi, ei esimerkiksi rikastushiekan uudelleenhyödyntäminen synnyttäisi veron suorittamisvelvollisuutta.” Lakiehdotuksen mukaan vero ei siten kohdistuisi rikastushiekan uudelleenhyödyntämiseen riippumatta siitä, onko materiaali syntynyt ennen vai jälkeen lain ehdotetun voimaantulon.

Kaivosteollisuus ry ja OTT Marianne Malmgrén nostavat lausunnoissaan esille kysymyksen, onko kaivosmineraalivero vähennyskelpoinen tuloverotuksessa muiden valmisteverojen tapaan. Kaivosmineraalivero on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valmisteverotyyppinen vero, jota käsiteltäisiin tuloverotuksessa vastaavasti kuin muita valmisteveroja. Menon vähennyskelpoisuus ratkaistaan elinkeinotulon verotuksesta annetun lain (360/1968) perusteella.

Oikeusministeriö ehdottaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 2 §:n verovelvollisten piiriä koskevaa säännöstä olisi mahdollista täsmentää perustelumainintoja vastaavasti informatiivisuuden lisäämiseksi. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että säännöksen voidaan ehdotetussa muodossakin katsoa täyttävän vaatimuksen verovelvollisten piirin yksiselitteisyydestä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 2 §:ään ei ole tarvetta tehdä muutoksia.

Oikeusministeriön lausunnossa myös ehdotetaan, että lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin osalta olisi syytä vielä arvioida, olisiko säännöstä mahdollista täsmentää pyrkimällä luettelemaan tarpeelliset tietosisällöt pykälän 1 momentin tavoin. Valtiovarainministeriö katsoo ehdotuksen perustelluksi ja ehdottaa, että lain 8 §:n 2 momenttiin lisättäisiin kuvaus tietosisällöistä sekä samalla täsmennettäisiin kaivosviranomaisen tehtävänkuvausta seuraavasti (lisäykset lihavoituna, poistettava kohta yliviivattuna):

> *8 § Tiedonsaantioikeudet*.
>
> *---*
>
> *Verohallinnolla on oikeus antaa pyynnöstä tässä laissa tarkoitettua verotusta varten saamiaan tietoja**, kuten tietoja verotettavista kaivosmineraaleista ja niiden määristä ja pitoisuuksista eri tuotantovaiheissa, verotettavasta toiminnasta, valvontahavainnoista sekä Verohallinnon toimittamasta verotuksesta ja siihen liittyvistä tehtävistä,** 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle, jos ne ovat tarpeen tälle ~~säädettyä tehtävää varten~~ **kaivoslain noudattamisen valvontaa tai muita kaivoslaissa säädettyjä tehtäviä varten**. Tiedot voidaan antaa valmisteverotuslain salassapitosäännösten estämättä.*

Geologian tutkimuskeskus ehdottaa lausunnossaan eräitä teknisiä täydennyksiä lain 3 §:n 2 kohtaan ja 5 §:n 2 momenttiin. Lisäksi hallituksen esityksessä mainittu kaivoskuntien määrän todetaan olevan virheellinen. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mainitut säännökset ja kaivoskuntien lukumäärä sisältyivät ehdotetussa muodossa jo valtiovarainministeriön syksyllä 2022 järjestämällä lausuntokierroksella olleeseen lakiluonnokseen, minkä lisäksi valtiovarainministeriö on käynyt useita keskusteluja Geologian tutkimuskeskuksen kanssa valmistelun yhteydessä. Lausuntokierroksen aikana antamassaan lausunnossaan tai muissa yhteyksissä Geologian tutkimuskeskus ei nostanut nyt esille tuomiaan sanojen merkityssisältöongelmia.

Valtiovarainministeriö yhtyy Geologian tutkimuskeskuksen havaintoon siitä, että kaivoskuntien lukumäärä on kuvattu virheellisesti hallituksen esityksen nykytilassa. Kaivoskuntia oli vuonna 2021 30, ja niillä sijaitsi 45 kaivosta. Virheellisellä lukumäärällä ei kuitenkaan ole vaikutusta lakiehdotukseen tai vaikutusarviointeihin.

Lain 3 §:n 2 kohdan osalta valtiovarainministeriö ehdottaa, että epäselvyyden välttämiseksi säännöksestä poistettaisiin maininta maaperästä seuraavasti (poistettava sana yliviivattuna):

> *3 § Veron suorittamisvelvollisuus.*
>
> *Veron suorittamisvelvollisuus syntyy:*
>
> *1) liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi; ja*
>
> *2) muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan ~~maaperästä~~.*

Lain 5 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä on tarkoitettu, ettei muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta ole merkityksellistä selvittää pitoisuutta verotusta varten, vaan vero määräytyy malmitonneittain. Jotta momentti kattaisi selkeästi sekä teollisuusmineraalit että kaivosmineraaleiksi luettavat teollisuus-, vuolu-, uuni- ja jalokivet, valtiovarainministeriö ehdottaa, että lain 5 §:n 2 momenttia tarkennettaisiin seuraavasti (muutos lihavoituna):

> *5 § Veron määrä.*
>
> *---*
>
> *Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,20 euroa tonnilta* ***malmia tai hyötykiveä****.*

Geologian tutkimuskeskus ja Finnwatch ry tuovat lausunnoissaan esille havainnon siitä, että kaivosmineraaliverolain liitteessä mainittujen metallimalmien joukko on suppeampi kuin lausuntokierroksella. Geologian tutkimuskeskus nostaa esille myös sen, että liitteestä puuttuu muun muassa Suomessa louhittava lyijy sekä vuonna 2024 louhittavaksi aloitettava uraani. OTT Marianne Malmgrén toteaa lisäksi, että esityksessä jää epäselväksi, miksi metallimalmit luetellaan liitteessä eikä itse laissa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että liite on osa lakia. Kaivosmineraaliverolaissa liite on arvioitu esitysteknisistä syistä pykälätekstiä tarkoituksenmukaisemmaksi, koska se sisältää 10 kohdan luettelon. Liite on myös kytketty osaksi lakiehdotusta itse pykälätekstissä, kuten edellytetään. Lakiehdotuksen mukaan liitteen metallimalmien vero määräytyy arvoperusteisesti, ja niille tulee siten määrittää verotusarvo. Verohallinto vahvistaisi verotusarvot vuosittain kaikille liitteessä mainituille metallimalmeille eli myös niille, joita ei kuitenkaan louhittaisi Suomessa. Vahvistamisesta aiheutuu hallinnollista työtä. Tästä johtuen hallituksen esityksessä ehdotettavaan liitteeseen on listattu ne metallimalmit, joita Suomessa parhaillaan louhitaan.

Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että hallituksen esityksen antamisen jälkeen uutisoitiin esimerkiksi uraanin louhinnan aloittamisesta vuonna 2024. Lisäksi lyijyä on louhittu vähäisissä määrin jo nykyisin. Siten liitteen metallimalmeihin olisi perusteltua sisällyttää ainakin lyijy ja uraani. Muilta osin liitettä voitaisiin täydentää esimerkiksi Suomessa aiemmin louhituilla raudalla ja rikillä. Näiden metallimalmien louhinnan käynnistymisestä tällä hetkellä ei kuitenkaan ole arviota. Toisaalta lain liitettä on mahdollista muuttaa ja täydentää jatkossakin muuttamalla lakia, jos tilanne louhittavien metallimalmien osalta muuttuu.

Edellä mainitun perusteella valtiovarainministeriö ehdottaa, että lain liitteeseen lisättäisiin lyijy (Pb) ja uraani (U).

Kaivosmineraaliveron jatkoseuranta ja -kehittäminen

Useassa lausunnossa pidetään tärkeänä, että uuden veron toimivuutta, vaikutuksia ja verotuoton kehittymistä seurataan. Lisäksi eräissä lausunnoissa pidetään jatkokehitystä mahdollisesti yhdistelmämallin, kuten matalan rojaltin ja nettotulon veron yhdistelmän, pohjalta perusteltuna. Myös valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että uuden veron toimivuutta käytännössä sekä veron vaikutuksia erityisesti julkiseen talouteen ja yrityksiin seurataan voimaantulon jälkeen. Mahdollisuuksia kehittää veromallia tulee tarkastella, kun kokemuksia kaivosmineraaliveron toimivuudesta on kertynyt riittävästi.

Ella Luikku
veroasiantuntija