Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
9.1.2023

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi HE 281/2022 vp

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle kaivosmineraaliveroa koskevasta hallituksen esityksestä.

Finnwatch kannattaa kaivosmineraaliveron käyttöönottoa ja pitää esitettyä toteutusta pääosin perusteltuna. Veron tasoa tulisi kuitenkin nostaa, sillä esitetty verotaso on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen alhainen ja siten ristiriidassa hallitusohjelmassa asetetun kohtuullista korvausta koskevan tavoitteen kanssa. Vihreä siirtymä lisää uusien mineraalivarojen tarvetta huomattavasti, ja on todennäköistä, että kiinnostus myös Suomen mineraaleja kohtaan lisääntyy. On paitsi yhteiskunnan, myös kaivosteollisuuden oman sosiaalisen toimiluvan kannalta tärkeää, että yhtiöille luovutetuista mineraaleista saadaan asianmukainen korvaus.

Rojaltiveromalli vastaa monilta osin hyvin kaivosverolle asetettuihin tavoitteisiin

Kaivosveron tavoitteena on hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti tuottaa yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus ainutkertaisten kaivosmineraalien *käytöstä*. Esitettyä verotasoa lukuun ottamatta rojaltityyppinen kaivosmineraalivero vastaa tähän tavoitteeseen hyvin. Siinä missä nettotuloon perustuvien kaivosverojen maksuvelvollisuus alkaisi vasta siinä vaiheessa, kun kaivosyhtiön kirjanpidollinen (ja aggressiivisille verojärjestelyille altis) tulos on noussut voitolliseksi, kohdistuu rojaltityyppinen kaivosmineraalivero kaikkiin louhittuihin ja hyödynnettyihin kaivosmineraaleihin. Ehdotetunlainen rojaltityyppinen kaivosmineraalivero on lisäksi toteutukseltaan yksinkertainen, sen synnyttämät verotuotot ovat helpohkosti arvioitavissa eikä siihen liity samanlaista voitonsiirtoriskiä kuin nettotulopohjaisiin kaivosveroihin.

Hallituksen esityksessä esitetään, että uusi rojaltityyppinen kaivosmineraalivero otettaisiin käyttöön 1.1.2024 alkaen. Veron piirissä olisivat kaikki kaivoslaissa eritellyt kaivosmineraalit kullanhuuhdonnassa löydettyjä mineraaleja lukuun ottamatta. Verovelvollinen olisi se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen, tyypillisesti kaivosyhtiö. Metallimalmien kohdalla vero toteutettaisiin rikastettavaksi toimitettavaan metalliin kohdistuvana arvorojaltina, jonka suuruus olisi 0,6 % kullekin metallille erikseen määritetystä verotusarvosta. Verotusarvo perustuisi pääsääntöisesti kunkin metallin verovuotta edeltävän vuoden keskimääräiseen maailmanmarkkinahintaan. Muiden kaivosmineraalien kohdalla vero toteutettaisiin määrärojaltina, ja sitä perittäisiin louhittujen mineraalitonnien perusteella. Näiden kohdalla veron suuruus olisi 0,2 euroa per louhittu kaivosmineraalitonni. Ero metallimalmeja ja muita kaivosmineraaleja koskevassa toteutuksessa johtuu siitä, ettei muille kaivosmineraaleille kuin metallimalmeille (käytännössä teollisuusmineraaleille ja kivilajeille) ole saatavilla julkisia markkinahintoja. Kaivosmineraaliverotuksessa esitetään sovellettavan pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisten verojen menettelysäännöksiä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Finnwatch pitää toteutuksessa tehtyjä valintoja verotasoa lukuun ottamatta perusteltuina. Erityisen tärkeänä Finnwatch pitää kattavaa soveltamisalaa ja tiivistä veropohjaa, ja siksi kiitosta saa mm. se, ettei hallituksen esitykseen ole sisällytetty de minimis -rajojen kaltaisia alarajoja, joiden perusteella osa toimijoista voisi välttyä kaivosmineraaliverolta. Rajat kaventaisivat tarpeettomasti verovelvollisten joukkoa ja johtaisivat herkästi tuotantokynnysten syntymiseen ja veron välttämiseen tähtääviin yritysjärjestelyihin. On tärkeää, että verovelvollisuuden piiriin tulevat hallituksen esityksen mukaisesti kaikki jo toiminnassa olevat kaivokset sekä tulevaisuudessa käynnistettävät kaivokset ilman siirtymäaikoja. Veron käyttöönoton venymistä vuoteen 2024 Finnwatch pitää valitettavana.

Kaivosmineraaliveron tasoa nostettava esitetystä

Kaivosmineraaliveron verotasot (metallimalmien verotusarvoon kohdistuva 0,6 %:in vero sekä muiden kaivosmineraalien louhintamääriin kohdistuva 0,2 euroa tonnilta oleva vero) on määritetty budjettiriihessä 2021 päätetyn verotuottotavoitteen pohjalta. Tavoitteena on ollut kohdistaa 25 miljoonaan euroon asetettu verotuottotavoite eri mineraaleille siten, että metallimalmeihin kohdistuva tavoitetaso olisi 22 miljoonaa euroa ja muihin kaivosmineraaleihin kohdistuva 3 miljoonaa euroa vuodessa.

Hyvin alhaisesta verotuottotavoitteesta johtuen esitetyt verotasot jäävät kauas monissa verrokkimaissa perittävistä rojalteista. Eri maiden metallimalmeihin soveltamia rojaltitasoja on listattu esimerkiksi kaivannaissektoriin keskittyneen konsulttiyhtiö RMG Consulting Oy:n vuonna 2020 julkaisemassa selvityksessä[1]. Vertailussa mukana olleesta 11 arvorojaltia perivästä maasta ainoastaan Etelä-Afrikassa rojaltin taso voi jäädä alle 1 %:iin (sielläkin taso vaihtelee 0,5–7 %:n välillä). Tyypillisimmin alimmat rojaltitasot näyttävät asettuvan 2–5 %:in välimaastoon[2]. Näihin peilattuna Suomeen ehdotettu 0,6 %:in arvorojalti näyttäytyy poikkeuksellisen alhaisena. Tätä käsitystä tukee myös hallituksen esityksessä esitetty arvio verorasituksen aiheuttamasta kustannuslisästä: veron arvioidaan aiheuttavan noin prosentin kustannuslisän Tilastokeskuksen toimialaluokkiin ”metallimalmien louhinta” ja ”muu kaivostoiminta ja louhinta” kuuluvien yritysten kokonaiskustannuksiin.

Matalaksi lukitun verotuottotavoitteen sijaan verotason määrityksessä tulisi tukeutua kansainvälisiin esimerkkeihin, jotta veron voidaan katsoa sen tavoitteen mukaisesti tuottavan kohtuullisen korvauksen kaivosmineraalien hyödyntämisestä. Mikäli rojaltityyppisen

[1] RMG Consulting, 2020, Analysis of Tax Regimes, Comparative Analysis of Tax Regimes of Land-based Mining in 15 Countries, s. 22: https://isa.org.jm/files/files/documents/20201012-RMGAnlaysis-Rev3-withLinks2.pdf
[2] Erilaisista veropohjista johtuen rojaltit eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

kaivosmineraaliveron tasoa ei haluta asettaa esitettyä korkeammaksi, tulee rojaltimallista veroa täydentää nettotuloon perustuvalla verolla[3].

Muita huomioita

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit erittelevä liite on hallituksen esityksessä suppeampi kuin mitä se oli HE-luonnosvaiheessa: liitteestä on pudotettu pois lyijy, rauta, rikki ja uraani. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mihin muutos perustuu. Finnwatchin valtiovarainministeriöltä saamien tietojen mukaan muutoksen syynä on se, ettei kyseisiä mineraaleja kaiveta tällä hetkellä Suomessa[4] eikä niiden verotusarvon määrittämisen ole siksi nähty olevan vielä välttämätöntä. Kyseiset kaivosmineraalit on kuitenkin tarkoitus lisätä arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit erittelevään liitteeseen sekä kunkin mineraalin verotusarvon määrittämisen täsmentävään valtioneuvoston asetukseen siinä vaiheessa, kun kyseisiä mineraaleja aletaan Suomessa louhimaan. Toisin sanoen myös lyijyyn, rautaan, rikkiin ja uraaniin tullaan kaivostoiminnan käynnistyessä kohdistamaan arvorojaltimallinen kaivosmineraalivero.

Lopuksi todettakoon vielä, että vaikka kaivosmineraaliveron käyttöönotto on tärkeä edistysaskel ja veron avulla pystytään hieman kasvattamaan Suomeen jäävää osuutta kaivosten synnyttämistä taloudellisista hyödyistä, tulisi kaivosalalla havaittuun veropohjan vuotoon puuttua myös veropohjaa tiivistävillä toimilla[5]. Kaivosyhtiöiden kohdalla tehokkaimpia toimia olisivat muun muassa korkovähennysrajoitusten kiristäminen sekä tuloverolain ja verosopimusten muuttaminen siten, että Suomessa sijaitsevien malmiesiintymien kaivosoikeuksien luovutuksista saatuja voittoja verotettaisiin Suomessa.

[3] Hallituksen esityksessä (s.23) todetaan, että yhdistelmämallin mahdollisuuksia voitaisiin arvioida jatkossa, kun kaivosmineraaliveron ensivaiheen kokemuksista ja vaikutuksista on saatavilla tarkempia tietoja.
[4] HE:n s. 8 karttakuvan mukaan Suomessa on vuonna 2021 kaivettu rikkiä ja lyijyä, mutta tilanne on VM:n mukaan muuttunut eikä em. metallimalmeja tällä hetkellä kaiveta.
[5] Kaivosyhtiöiden aggressiivisia verojärjestelyjä on käyty läpi Finnwatchin raportissa Kaivosverotuksen kehitysmaa (2016): https://finnwatch.org/images/kaivosverotuksen_kehitysmaa.pdf

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org