

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi (281/2022)

Kaivosmineraaliverolle on veropoliittisesta näkökulmasta leimaa-antavaa erityisen suuri määrä aidosti harkinnanvaraisia kysymyksiä etenkin arvonlisäveron tyyppisiin veroihin mutta myös tuloveroihin verrattuna. Tämä koskee jo veron olemassaolon perusteita ylipäänsä. Myöskään veron kohde, perusrakenne, taso tai veronsaajat eivät ole ilmeisiä. Kansainvälinen käytäntö tämäntyyppisessä verotuksessa onkin hyvin hajanainen.

Näistä syistä veron keskeiset piirteet ovat korostuneen ”puhdasta” poliittisen päätöksenteon aluetta. Tämä ei tarkoita sitä, ettei ratkaisuihin tulisi ottaa huomioon tutkimustietoa ja hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia.

Pidän kaivosmineraaleihin kohdistettavaa muun verotuksen lisäksi tulevaa veroa perusteltuna. Vaikka bruttotuloihin perustuvat verot eivät yleisesti ole suositeltavia, nyt esitettävää rojaltia voidaan mielestäni pitää hyväksyttävänä veron tausta-ajatuksen, yksinkertaisuustavoitteen sekä nettotulon verotusta tasaisemman verokertymän vuoksi. Myös verotulojen jakamiselle kuntien ja valtion kesken on asiallisia syitä, joskin esityksen mukaista kuntaosuutta voidaan pitää suurena.

1. Yleistä

Kaivostoiminta on monella tavoin erityislaatuinen elinkeinotoiminnan ala. Tämä lähtee jo siitä, että on erilaisia käsityksiä siitä, kenelle mineraalivarat taloudellisesti kuuluvat ja keiden kaikkien tulisi saada hyöty näiden uusiutumattomien varojen ottamisesta käyttöön. Hyödynsaajaksi voi olla tarjolla niin kaivostoiminnan harjoittaja, maanomistaja kuin valtio tai muu julkisen vallan taso. Absoluuttisesti oikeaa vastausta tähän kysymykseen ei ole.

Suomessa kaivostoiminnan perusratkaisuna on valtausjärjestelmä. Kaivostoimintaa koskeva perussäännöstö sisältyy nykyisin vuoden 2011 kaivoslakiin (621/2011), mutta pääosaan Suomen kaivoksista sovelletaan aiempaa lainsäädäntöä. Mineraalivarojen hyöty kohdistuu ensisijaisesti kaivosluvan haltijalle, joka maksaa maanomistajalle vuotuista louhintakorvausta sekä mahdollisia sivutuotekorvauksia.

Toisin kuin joissakin muissa maissa Suomessa ei ole perinteisesti ajateltu mineraalivarojen kuuluvan valtiolle. Nyt esillä olevan esityksen ”tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa”. Tämä näyttäisi heijastavan kompromissityyppistä lähestymistapaa mineraalivaroista saatavaan hyötyyn oikeutettuihin ja korostaa nykyistä enemmän yhteiskunnan osallisuutta näiden varojen arvoon. Taustalla voidaan lisäksi nähdä se, että kaivostointintaan voi julkisen vallan näkökulmasta liittyä hyötyjen kääntöpuolena myös kustannuksia ja haittoja. Ympäristöhaitoista on tunnetusti myös kouriintuntuvia käytännön kokemuksia. Luonnoksessa on kuitenkin lausuttu erikseen, että ”verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita”.

Nämä esityksen lähtökohdat ovat mielestäni hyväksyttävät. Ympäristönäkökohdilla tulee olla kaivostoiminnassa ja sen sääntelyssä erittäin tärkeä rooli, mutta kaivosmineraalivero ei ole siinä osu-matarkkuudeltaan hyvä väline.

Uutta veromallia on valmisteltu siten, että asiasta on laadittu ensin TEAS-selvitys, minkä jälkeen eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on selvitetty työryhmässä ennen hallituksen esityksen laatimista. Etenkin kun kyse on kokonaan uudesta verosta, pidän hyvänä tällaista menettelyä, jossa pohjatyössä on pyritty hyödyntämään myös tutkimustietoa. Esitys poikkeaa kylläkin sisällöltään merkittävästi TEAS-hankkeen suosituksista. Tämän vuoksi voidaan kysyä, onko tutkimustiedolle annettu valmistelussa riittävä arvo. Tutkimus ei kuitenkaan nähdäkseni osoita tässä sillä tavoin kiistattomasti parhaita ratkaisuja, ettei päätöksenteossa voitaisi asianmukaisesti päätyä muihin valintoihin.

2. Veron perusmallin valinta

Jos kaivostoiminnasta saatavaan tuloon halutaan kohdistaa yleisen yritysverotuksen lisäksi myös muuta verotusta, on useita vaihtoehtoja, joista on myös esimerkkejä eri maista. Perusratkaisuna voidaan pitää (1) rojalittyyppejä, joko mineraalien (a) arvoon tai (b) määrään perustuvia veroja ja (2) nettotuloon, joko (c) niin sanottuun puhtaaseen voittoon (rent) tai (d) koko voittoon kohdistuvia veroja. Näihin vaihtoehtoihin liittyy taloudellisesti erilaisia piirteitä niin yritysten kuin veronsaajienkin kannalta.

TEAS-hankkeen johtopäätösten mukaan puhtaan voiton vero (”renttivero”) on suositeltavin vaihtoehto, jos tavoitteena on kerätä veroja vähäisin taloudellisin vääristymin. Voittoon kohdistuvat verot ovat yleensä tässä suhteessa suotuisia ja puhtaan voiton vero on usein nähty täydellisimpänä, mutta käytännön veropolitiikassa se ei ole saavuttanut suurta jalansijaa.¹ Jos tavoitteena on vakauttaa verotuottoa ja nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, tämä voitaisiin johtopäätösten mukaan tehdä matalan rojalitin ja puhtaan voiton veron yhdistelmällä.

Työryhmä arvioi puolestaan, että rojaltit voisivat asetettujen tavoitteiden näkökulmasta olla toteutamiskelpoisempi malli, jos vero toteutetaan kaavamaisena. Jos taas kaivosverossa halutaan ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus, voisivat nettotulon veromallit olla perusteltu vaihtoehto. Tällainen vero olisi kuitenkin työryhmän mukaan vaatinut huomattavan pitkän valmisteluajan.

¹ Parhaillaan Suomessa on kuitenkin valmistelussa sähköliiketoimintaa ja fossiilisia polttoaineiden alaa koskevat puhtaan voiton veron tyyppiset verot.

Hallituksen esityksessä on päädytty *arvorojaltiperusteiseen* veroon. Tämä valinta on veroa keskeisimmin määrittävä seikka.

Rojaltivaihdoehdon valintaa on perusteltu esityksessä siten, että nettotulon veromallien ei välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Nettotuloverotuksen haasteeksi arvioitiin erityisesti monimutkaisuus ja hallinnollinen raskaus sekä aggressiivisen verosuunnittelun riskit. Edelleen nettotulovaihtoehtojen arvioitiin olevan verokertymältään epätasaisempia ja vaikeammin ennustettavimpia kuin rojalteihin perustuvat veromallit. Tällä nähtiin olevan merkitystä erityisesti veronsaajakuntien kannalta ja rojalittyypin veron arvioitiin soveltuvan kuntien tulolähteeksi nettotulon verotukseen perustuvia kaivosveroja paremmin.

Nämä rojaltevaihdoehdon edut näyttävät osin perustelluilta, mutta rojaltiin liittyy myös heikkouksia. Bruttotuloihin kohdistuvat verot voivat muun muassa muuttaa muuten kannattavan toiminnan kannattamattomaksi. Kaivostoiminta on kuitenkin tässä suhteessa sikäli eri asemassa kuin muu elinkeinotoiminta, että ilman louhintaa mineraaleja ei menetetä vaan ne jäävät jäljelle odottamaan aikaa parempaa.²

Aivan selväksi ei tule, millä tavoin esityksessä mainittu monimutkaisuus olisi nettotuloverotuksessa huomattava ongelmana, kun nettotulo on joka tapauksessa tavanomainen verotuksen kohde verojärjestelmissä. Ratkaisuksi valitut rojalit vaativat puolestaan päätöksiä verotuksen perusteina käytettävistä arvoista, mihin liittyy omia kysymyksiään.

Perusmallin valinta kytkeytyy osaltaan veronsaajakysymykseen (jakso 4 jälj.). Tasainen tulovirta on tärkeämpi elementti kunnille kuin valtiolle menevissä veroissa. Jos tuotto menee merkittävältä osin kunnille, tämä tukee rojaltevaihtoehtoa nettotulon verotukseen verrattuna. Myös arvorojaltin pohja toki heiluu metallien hintakehityksen mukana, mutta yleensä nettotuloa vähemmän. Arvorojaltia tasaisemman tulovirran toisi määrärojalit, mutta sitä on pidettävä muilta ominaisuuksiltaan huonompana.

Vaikka esityksen mukaisen veron ankaruus sekä veron tuotto ovat olennaisesti riippuvaisia etenkin metallien maailmanmarkkinahintojen kehityksestä, veron voidaan arvioida muodostuvan suhteellisen maltilliseksi eikä sen tuotto olisi huomattavan suuri.³ Tämä puoltaa yksinkertaisia ratkaisuja. Rojaltivero näyttäisi täyttävän kohtuullisesti tämän vaatimuksen. Yksinkertaisuustavoite puoltaa myös sitä, että ainakaan tässä vaiheessa ei lähdetä ottamaan käyttöön erilaisten verojen yhdistelmiä, vaikka sellaisilla voidaan periaatteessa pyrkiä yhdistämään eri mallien hyviä puolia.

Yksinkertaisuuden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta olisi voitu ajatella myös ratkaisua, jossa veropohjana olisi tavanomainen yritysverotuksen verotettava tulo. Kaivostoiminnan vero voisi tällöin olla erillinen vero tai normaalin yhtiöverotuksen täydennys. Kaivostoiminnan erottaminen yri-

² Esityksen perusteluihin sisältyvien arvioiden mukaan toiminta muuttuisi uuden veron vuoksi kannattamattomaksi vain hyvin harvoin.

³ Samaan aikaan on vireillä kaivostoimintaan liittyvät varausmaksu ja ympäristövahinkomaksu. Periaatteessa on perusteltua arvioida myös eri verojen ja maksujen yhteisvaikutuksia. Nämä muut maksut olisivat kuitenkin kokonaisuutena vähäisiä.

tyksen muusta toiminnasta voisi kylläkin joskus olla tulkinnanvaraista, joten aivan ilman monimutkaisuutta tällainenkaan ei toimisi. Huonona puolena olisi myös verotuoton suurempi vuosittainen vaihtelu erityisesti avainkunnille.

Kaikkiaan pidän arvorajaltiperusteista veroa ainakin tässä vaiheessa käyttökelpoisena ratkaisuna. Verotusmenettelyn osalta oma-aloitteisia veroja koskevat menettelyt ovat tarkoituksenmukainen ratkaisu.

3. Eräitä valtiosääntöoikeudellisia kommentteja

Esityksessä käsitellään kysymystä siitä, olisiko kaivosmineraalina pidettävä perustuslain mukaisella tavalla *verona vai maksuna*. Maksuun viittaa vähän se, että suoritus voitaisiin jossain mielessä nähdä korvauksena oikeudesta mineraaliesiintymän hyödyntämiseen. Kun otetaan kuitenkin huomioon esitetyn suorituksen luonne ja sille asetettavat vaatimukset, yhdyn silti epäilyksettä esityksen kantaan, jonka mukaan valtiosääntöoikeudellisesti on kysymyksessä vero.

Esitystä on syytä arvioida myös lailla säätämistä koskevan vaatimuksen (perustuslain 81.1 §) kannalta. Verotusarvojen määrittämiseen maailmanmarkkinahintojen perusteella liittyä tiettyä summaarisuutta, mikä esityksessä todetaankin. Nähdäkseni maailmanmarkkinahinnoista lähteminen on tässä yhteydessä hyväksyttävissä ja vastaavan tyyppiseen menettelyyn on myös totuttu louhinta-korvauksen yhteydessä.

Perusteluissa käsitellään lisäksi *norminantovaltuuden* kannalta sitä, että valtuussäännöksen nojalla Verohallinto vahvistaisi vuosittaiset verotuksessa sovellettavat verotusarvot. Nämä laskettaisiin ja vahvistettaisiin laissa säädettävien laskentatapojen sekä laissa ja asetuksessa säädettävien hintatietojen perusteella. Kysymyksessä olisi siinä määrin tekninen menettely, jossa viranomaisen harkintavalta on sidottua, että delegointi Verohallinnolle täyttää mielestäni perustuslain 80.2 §:ssä määrättyä valtuutusta asettavien vaatimukset.

Kaivosmineraaliverolaissa säädettäisiin myös valtuutus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä verotusarvojen laskentatavoista. Asetuksessa tarkennettaisiin ehdotettavan lain liitteessä tarkoitettujen metallimalmien arvonmäärittämisessä käytettävät hintatiedot. Näihin hintatietojen lähteisiin liittyä tosiasiallisesti veron määrään vaikuttavia valinnanvaraisia elementtejä. Myös tätä olisi voitu tarkastella esityksessä lailla säätämistä koskevan vaatimuksen kannalta. Asetusta laadittaessa tehtävien valintojen vaikutukset veron määrään on kuitenkin arvioitava kokonaisuuden kannalta siinä määrin vähäisiksi, että delegointia asetustasolle on pidettävä hyväksyttävänä.

4. Veronsaajat

Verotuotosta 60 prosenttia menisi kaivoksen sijaintikunnalle (nykyisin 45 kuntaa, joista 3–4 kunnalle uudella verolla olisi tuntuva merkitys) ja 40 prosenttia valtiolle. Tämä poikkeaa TEAS-selvityksen kannasta, jonka mukaan perusteltu veronsaaja olisi valtio.

Esityksen veronsaajaratkaisulle ei ilmene täysin jännöksettömiä perusteluja. Merkityksettömänä ei ole silti syytä pitää sitä, että kaivoksen sijaintikunnalle voi syntyä sekä kustannuksia esimerkiksi infrastruktuurista että ympäristöhaittoja. Toisaalta sijaintikunta voi hyötyä merkittävästi kaivoksen

liittyvistä yhteisövero-, ansiotulovero- ja kiinteistöverotuloista ja muut kunnat saattavat olla kateellisia kaivoskunnille ilman uutta veroakin.⁴ Kunnallisella päätöksenteolla on merkitystä kaivostoinnin edellytysten luomisessa ja ylläpitämisessä, mutta mineraalivarojen osumista kunnan alueelle ei voida yleensä lukea kunnallispolitiikan ansioksi.

On ilmeistä, että kuntien päätöksenteossa uusi vero voi vaikuttaa kaivostoiminnalle suosiolliseen suuntaan. Tämä on ehkä monissa tapauksissa myönteistä, mutta ympäristönäkökulmasta asia voidaan myös nähdä joissakin tilanteissa toisin. Pidän kaikkiaan ymmärrettävänä sitä, että osa verotuotosta menisi kaivoksen sijaintikunnalle. Se, että tämä olisi suurin osa tuotosta, antaa silti vaikutelman, että keskeisten hyödynsaajakuntien edunvalvonta on ollut tuloksekasta tai näillä kunnilla on muuten ollut linjausta tehtäessä ystäviä.

Oma kysymyksensä on vielä verotuottohyötyjen jakautuminen kuntien kesken. Tämä koskee yhtäältä kaivoksen lähikuntien asemaa ja toisaalta koko kuntakenttää. Esitykseen sisältyvässä mallissa koko hyöty menee sijaintikunnalle naapurikuntien jäädessä nuolemaan näppejään. Käytännössä tilanteet vaihtelevat ja joissakin tilanteissa tämä voi näyttää epärealistiselta, mutta monessa tapauksessa naapurikuntiin kertyy ainakin jonkin verran ansiotuloveroja. Mielestäni naapurikuntia ei voida ottaa tässä erikseen huomioon.

Esitykseen ei myöskään sisälly säännöksiä, joilla uusi vero liitettäisiin tässä vaiheessa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. On tavallaan ymmärrettävää, että asia halutaan ratkaista myöhemmin erikseen, mutta tästä ratkaisusta olisi ollut hyvä olla selko otettaessa kantaa valtion ja kuntien osuuksiin veron tuotosta. Kun on vaikea nähdä, että ulkopuolisilla kunnilla olisi merkittävää oikeutusta mineraalivaroista saatavaan hyötyyn, luontevaa olisi, että uusi vero ei tulisi liitettäväksi tasaukseen, mutta kuntaosuus olisi pienempi kuin esitetty 60 prosenttia.

⁴ Erilaiset kaivoksiin kuuluvat rakennelmat jäävät normaalisti kiinteistöveron ulkopuolelle. Rakennelma-käsitteen laajempi tulkinta olisi voinut jossain määrin turvata sijaintikuntien intressejä kiinteistöveron kautta. Aiemmin usein metsämaana olleen alueen muuttuminen kaivosalueeksi tuo sinänsä alueen kiinteistöveron piiriin, mutta tällä on harvoin suurta merkitystä verotulojen kannalta. Verovelvollinen on näissä tapauksissa maanomistaja. Tähän liittyviä kysymyksiä on käsitelty artikkelissa Terhi Halonen, Kun metsästä tulee kaivosaluetta – kiinteistöverohaitan korvattavuus kaivosoikeudessa. Defensor Legis 2/2022, 419–439.