

Esko Linnakangas 16.1.2023:

***Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle
kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 281/2022)***

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on 13.1.2023 pyytänyt minulta kokoustaan 20.1.2023 varten kirjallista lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Asiakirjoihin tutustuttuani esitän seuraavaa:

Historiasta¹

Vaikka kaivosveron säätämistarpeesta on keskusteltu viime vuosina paljon,² kysymyksessä ei ole meilläkään aivan uusi keksintö. Kaivosveroja on kannettu jo Ruotsin ja Venäjän vallan aikana, vaikka ei niitä silloin osattu tarjoilla ympäristö-, haitta- tai windfall-verojen nimellä.

Aikoinaan kaivosalalta perittiin monia tuottoverotyyppisiä elinkeinoveroja. Esimerkiksi rautakymmenyksessä veron perusteena olivat viime vaiheessa masuuniuunin työpäivät. Ruukin vasaraverossa vero oli yleensä 1 % vuosituotannon arvosta. Kupari- ja tinaverossa vero pohjautui samoille periaatteille kuin rautakymmenysverossa. Vuoden 1883 kaivossäännöksissä määrättiin valtiolle suoritettavasta 5 %:n suuruisesta kulta- ja hopeaverosta. Sellaisesta kullasta, jota ei saatu louhimalla vaan huuhtomalla, oli maksettava valtiolle vuotuinen maksu, jonka suuruuden senaatti päätti.

Sodan jälkeen 1940-luvun loppupuolella meillä säädettiin valmisteveroksi luokiteltu kultavero. Laki kotimaassa tuotetusta kullasta suoritettavasta verosta tuli voimaan 15.12.1945 ja laki kotimaassa tuotetusta hopeasta 1.7.1947. Kultaverosta ja hopeaverosta annettu lainsäädäntö kumottiin vuoden 1949 huhtikuun alusta.

Teräksellä (Stalin) oli suuri merkitys Neuvostoliitossa, ja teräs oli synnyttämässä hiili- ja teräsyhteisöäkin, josta on kehittynyt Euroopan unioni. Yhteisön perusajatuksena oli, että jos valtio ei pysty vapaasti saamaan hiiltä ja terästä, se ei myöskään pysty käynnistämään sotaa. Tehtävänä oli mm. varmistaa tulli- ja terästuotteiden saanti ja taata jäsenvaltioiden tasapuolinen pääsy markkinoille sekä poistaa tullit. Tulleja peritään vain EU-alueen ja ulkopuolisten valtioiden välisessä kaupassa, ja tullit kuuluvat EU:n varoihin.

1 Esko Linnakangas – Leila Juanto Verojen historia – Synty, kehitys, kuolema, ylösnousemus, reinkarnaatio (2016) s. 196 ss. ja Leila Juanto – Esko Linnakangas Terästulleista sekä Suomen kaivos- ja metalliveroista, Verotus 2019 s. 243 ss.

2 Ks. myös jo vuosina 2013 ja 2015 kaivosverosta tehdyt kansalaisaloitteet, jotka selostetaan myös kirjassa Esko Linnakangas Kansanvalta, ikä, vero-oikeus (2020) s. 193 ss. Jälkimmäisessä kansalaisaloitteesta todettiin mm.: ”Säilyttäkäämme Lappi matkailulle ja huolehtikaamme siitä, ettei Suomesta tule Ruhrin kaltaista kuolemanlaaksoa.”

Kaivosveron luonne

Jos kaivosvero toteutetaan voittojen lisäverotuksena, sitä voidaan pitää yritysten tuloverotukseen liittyvänä ympäristöpoliittisena verosanktiona. Jos taas käyttöön otetaan louhintavero tai vastaava, kysymyksessä ei ole tulovero vaan lähinnä tuottovero tai valmistevero.

Kaivostoiminnan liiketoiminnan perusajatuksena on etsiä ja nostaa maaperästä (sinänsä usein suurin kustannuksin) raaka-aineita. Periaatteessa niin valtio, paikallinen alue (nykyisellään kunta) kuin maanomistajakin voi kokea omistavansa näitä rikkauksia ja olevansa oikeutettu saamaan jonkin suorituksen niiden hyödyntämisestä. Samalla kaivos saattaa aiheuttaa erityiskustannuksia (vaikkapa liikenneinfraan) tai haittoja juuri paikallisesti, esimerkiksi muille elinkeinoille tai viihtyvyydelle.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä 281/2022 ehdotetaan kaivosmineraaliverolakia. Malli olisi *rojaltityyppinen valmistevero*. Siinä otettaisiin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen ero ja toisaalta metallimalmien väliset arvojen ja metallipitoisuuksien erot. Veron soveltamisalaan kuuluisivat kaivoslaissa tarkoitetut kaivosmineraalit, mutta soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kullanhuhdonnassa löydetty kaivosmineraalit. Verovelvollinen olisi se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen – tyypillisesti kaivosyhtiö. Veron suorittamisvelvollisuus syntyisi metallimalmien osalta silloin kun kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi ja muiden kaivosmineraalien osalta silloin kun kaivosmineraali louhitaan.

Kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisen verotuksen menettelysäännöksiä. Veron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Verovelvollinen antaisi veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskisi ja suorittaisi veron oma-aloitteisesti. Veroviranomainen olisi Verohallinto.

Metallimalmien vero olisi 0,6 % malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin. Jollei tällaista hintatietoa olisi saatavilla, verotusarvo määritettäisiin vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella tai viime sijassa toisen vastaavan tuotteen kansainvälisten, julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo laskettaisiin hintatietojen vuotuisena aritmeettisena keskiarvona ja vahvistettaisiin kutakin kalenterivuotta varten vuoden alussa edellisen vuoden hintatietojen perusteella. Muiden kaivosmineraalien kuin metallimalmien vero olisi 0,2 euroa tonnilta louhittua kaivosmineraalia.

Kaivosmineraaliveron tuotosta kaivosten sijaintikuntien osuus olisi 60 % ja valtion osuus 40 %. Vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kaivosten sijaintikuntien osuus 15 miljoonaa euroa. Verotuotto tilitettäisiin sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024, ja sitä sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

Valmisteltu rojaltimalli ottaa hyvin huomioon hallitusohjelman mukaisen tavoitteen (maaperän kaivannaisista yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus), eikä se ole yhtä altis verosuunnittelulle kuin tuloveromalli. Koska laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta vuonna 2024, verovelvollisilla ja Verohallinnolla on riittävästi aikaa valmistautua siihen.

Suomessa ei nykyisin tunneta tietyille teollisuusaloille säädettyä muita aloja ankarampaa tuloverotusta, mutta sentapainen vero on suunniteltu sähköyhtiöiden väliaikainen voittovero (HE 320/2022), jonka etäasukalainen puolestaan oli puunjalostusteollisuuden viennistä 1970-luvun alussa peritty suhdannevero. Verosanktioita enemmän meillä on aikoinaan harrastettu joillekin aloille (mm. metalliteollisuudelle) säädettyjä tuloverohuojennuksia.³

Erilaisiin kaivosveromalleihin liittyy erilaisia etuja ja haittoja. Myönteisesti rojaltityyppiseen kaivosalan veroon ovat suhtautuneet mm. Finnwatch, MTK, STTK, Kittilän kunta, Sodankylän kunta, Suomen kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Veronmaksajain keskusliitto. Useissa lausunnoissa hallituksen esityksen mukaista verotasoa kuitenkin perustellusti pidetään kovin alhaisena (vuotuinen verotuotto 25 miljoonaa euroa, josta valtiolle 10 ja kunnille 15 miljoonaa).

Kriittisesti rojaltityyppiseen kaivosmineraaliveroon ovat sen sijaan suhtautuneet mm. Elinkeinoelämän keskusliitto, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla, Kaivosteollisuus, SAK, Suomen Malminjalostus Oy, Teknologiateollisuus, Terrafame Oy, Teollisuusliitto ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Rojaltimallin on esimerkiksi väitetty heikentävän kaivosten kannattavuutta, vääristävän investointipäätöksiä ja olevan lyhytnäköinen ratkaisu.

Rojaltimallille rakentuva hallituksen esityksen mukainen verolaki voidaan säätää nopeasti ja normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikä puoltaa lakiesityksen hyväksymistä. Jos sen sijaan päädyttäisiin hallituksen esityksestä poiketen tuloveromalliin, välttämättömät muutokset esitykseen ja lakiteksteihin olisivat niin suuria, että esitys todennäköisesti raukeaisi, kun sitä ei ehdittäisi käsitellä loppuun kuluvalla vaalikaudella.

Valtionosuuden tasaus

3 Ks. tarkemmin esim. Pekka Rautajoki Yrityksen veronhuojennukset (1984) s. 171 ss.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullessa laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (29.6.2021/618) säädetään myös verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Lain 26 § kuuluu seuraavasti:

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (*tasauslisä*), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (*tasausraja*). Kunta saa tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuudesta vähennys (*tasausvähennys*). Tasausvähennys on 10 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä.

Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 3 momentissa tarkoitettua kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*) sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimallaitoksista huomioon vain ydinvoimallaitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Voimaantulosäännöksen mukaan tällä lailla on kumottu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja jos muualla viitataan tuohon lakiin, on sen sijasta sovellettava tätä uutta lakia. Näin ollen voimassa yhä on valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014). Sen 2 §:ssä todetaan:

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot

Määrättäessä kunnan verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta otetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:n mukaisina laskennallisina verotuloina huomioon verot varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä verovuodelta. Jos verotulojen maksuunpanotiedot eivät ole käytettävissä varainhoitovuotta edeltävän joulukuun 1 päivään mennessä, voidaan käyttää tätä aikaisemman verovuoden tietoja. Tällöin valtionosuuksien tasausten oikaisu tehdään kahden kuukauden kuluessa maksuunpanotietojen valmistumisesta.

Kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun pykälän mukaista maksettavaa yhteisöveroa.

Laskettaessa ydinvoimallaitoksen laskennallista kiinteistöveroa, kunnan laskennallinen verotulo saadaan laskemalla yhteen kunnan laskennallinen kunnallisvero, ydinvoimallaitoksen laskennallinen kiinteistövero ja yhteisöveron määrä. Laskennallista verotuloa laskettaessa asukaslukena käytetään sen vuoden asukaslukea, jonka tuloihin kunnallisvero ja yhteisövero perustuvat.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä viitataan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin 1704/2009, joka on vuoden 2023 alussa korvautunut samannimisellä lailla 618/2021. Hallituksen kaivosverolakiesityksessä todetaan:

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmästä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), jäljempänä valtionosuuslaki. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu rakenteellisesti kahdesta osasta, kustannus- ja tarveerojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Lähtökohtaisesti kaikki kuntien verotulot on ollut tarkoitus sisällyttää verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Kiinteistöveron asema tasauksessa on kuitenkin muuttunut vuosien mittaan. Vuodesta 2015 lähtien vain ydinvoimallaitosten kiinteistövero on huomioitu tasauksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistuksen myötä kiinteistövero sisältyy tasaukseen 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta voimalaitoksia, joista vain ydinvoimalaitosten vero huomioidaan tasauksessa.

Uusia veromuotoja ei sisällytetä valtionosuuksien tasausjärjestelmään automaattisesti, vaan päätös valtionosuuslain muuttamisesta tehdään tapauskohtaisesti. Kaivosveron tuottotavoitteen jakautumisesta kaivosten sijaintikunnille ja valtiolle on linjattu hallituksen talousarvioneuvotteluissa syksyllä 2021 ja 2022. Linjauksessa ei oteta kantaa siihen, sisällytettäisiinkö kaivosvero valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Kaivosveron asemaa tulojen tasauksessa voitaisiin lähivuosina tarkastella osana laajempaa kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä.

Jos lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (29.6.2021/618) ei muuteta, niin silloin ei kaivosmineraaliveroa oteta osaksikaan huomioon verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Tästä voitaisiin harkita myös selventävää säännöstä kaivosmineraaliverolain 9 §:n 3 momentiksi.

Jos toisenlaista kantaa haluttaisiin, tämä olisi tehtävissä teknisesti yksinkertaisesti vaikkapa muuttamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 26 §:ää lisäämällä siihen sanat ”kunnan osuus kaivosmineraaliverosta”, tai ehkä vaihtoehtoisesti tekemällä vastaava lisäys säädettävänä olevaan kaivosmineraaliverolakiin (sen 9 §:ään).

Tuollaisen lisäyksen tarpeellisuudesta on erilaisia käsityksiä, eikä asiaan ole tehdyssä hallituksen esityksessä varauduttu. Sitä ehditäänkin selvittää myöhemmin, koska esityksen mukaan verotuotto kertyy ensimmäistä kertaa vasta vuonna 2025.

Kaivosmineraaliverolle ehdotetun verotason alhaisuuden vuoksi tuon veron yleinen merkitys tasausjärjestelmässä on pieni verrattuna esimerkiksi kiinteistöveroon, jonka asema tasausjärjestelmässä on vaihdellut. Siitä huolimatta olisi jatkossa syytä tehdä luotettavat kuntakohtaiset arviot kaivosmineraaliveron vaikutuksista valtionosuuden tasausjärjestelmässä. Hallituksen esityksen mukaan kaivosmineraaliverosta valtaosa kertyisi Sotkamon, Keminmaan, Sodankylän ja Kittilän kaivoksista; näissä kunnissa kaivosmineraaliverotulot arvioidaan hallituksen esityksessä 10–20 %:ksi kuntien muutoin saamista verotuloista.

Lopuksi

Jotta pitkään suunnitellun ja poliittisessa kentässä laajasti tarpeellisenä pidetyn veron käyttöönotto ei enää viivästyisi, kaivosmineraaliverolaki on nyt syytä hyväksyä esityksen mukaisena ja seurata lain vaikutuksia käytännössä sekä myöhemmin tehdä mahdollisesti tarvittavat muutokset.

Helsingissä 16.1.2023

Esko Linnakangas
 finanssioikeuden emeritusprofessori
 esko.linnakangas@professori.fi