

Viite
HE 281/2022 vp

Yhteyshenkilö
Osastolakimies Sofia Higson

Valtiovarainministeriö
Valiokuntakanslian sihteeri
Sara Kuitunen
Sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö pyysi 10.1.2023 maakunnan hallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan uuden, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuvan veron käyttöön ottamista. Ehdotukseen sisältyy myös valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttaminen. Ehdotettu veromalli olisi luonteeltaan rojalittyypinen suoritus, joka olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen. Veromallissa otettaisiin kuitenkin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja malmipitoisuuksissa.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa.

Lainsäädäntövalta

Verotuksen osalta lainsäädäntövalta on jaettu Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan kesken. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 19 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat oikeutta etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä.

Lakiehdotuksessa lainsäädäntövallan arvioidaan kuuluvan valtakunnalle, koska kaivosmineraaliveron tarkoituksena on verottaa rojalteja, ei kaivosyhtiön voittoja. Maakunnan hallitus on aiemmin antanut lausunnon, jossa lainsäädäntövallan katsottiin kuuluvan maakuntapäiville.

Maakunnan hallituksen näkemykset

Maakunnan hallitus toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan, johon hallituksen lakiehdotuksessa viitataan, (PeVL 5/1991 vp, PeVL 9/1992 vp, PeVL 31/2012 vp ja PeVL 79/2018 vp) elinkeinoverolle on olemassa tietty tunnusmerkistö. Elinkeinoveron tulee olla veronluonteinen ja tarkoitettu jonkin erityisen alan tai elinkeinon verottamiseen. Se ei saa korvata tuloveroa eikä se saa olla kulutusvero. Perustuslakivaliokunta on myös esittänyt, että veron tulisi kohdistua elinkeinotoiminnan tuottoihin.

Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa lienee kiistatonta, että ehdotettu kaivosmineraalivero on erityisesti kaivoselinkeinoon kohdistuva vero, joka ei korvaa tuloveroa. Ehdotuksen mukaan kaivostoimintaa harjoittavia yrityksiä verotetaan tulo-, arvonlisä-, energia- ja kiinteistöverotuksessa kuten muitakin yrityksiä (HE 281/2022 vp, s. 11). Kaivosmineraaleihin kohdistuvassa verossa olisi kyse uudesta, muun verotuksen lisäksi tulevasta verosta (HE 281/2022 vp, s. 15). Kaivosmineraaliverolla verotettaisiin kaivoselinkeinoa muiden verojen lisäksi, koska kaivosyhtiöt hyödyntävät uusiutumattomia luonnonvaroja. Lakiehdotuksen mukaan valtaosan verorasituksesta arvioidaan tulevan kaivostoimialan maksettavaksi. Verolla ei uskota olevan vaikutusta jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden hintoihin (HE 281/2022 vp, s. 19). Siten kaivosmineraaliveroa ei tulisi voida pitää kulutusverona, joka olisi tarkoitettu siirrettäväksi kuluttajien maksettavaksi.

Kaivosmineraalivero olisi metallimalmien arvoihin ja muiden kaivosmineraalien määrään kohdistuva vero. Koska vero lasketaan hyödynnettävän metallin perusteella eikä kaivosyhtiöiden tuotoista, ehdotuksessa lähdetään siitä, että kaivosmineraaliveroa ei voi pitää elinkeinoverona. Silti hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotetun kaivosmineraaliveron tarkoituksena on heikentää kaivostoiminnan kannattavuutta (HE 281/2022 vp, s. 19), minkä pitäisi tarkoittaa sitä, että veron on tarkoitus kohdistua suoraan kaivosyhtiöiden liiketoimintaan, ja että se siten olisi itsehallintolaissa tarkoitettu elinkeinovero.

Tätä tapausta voidaan osin verrata matkustajamaksusta annettuun maakuntalakiin (landskapslagen om resandeavgift, 1974:83), jossa korkeimman oikeuden mukaan oli kyse elinkeinoverosta (2498/7.11.1974), osin Ahvenanmaan maakunnan apteekkimaksusta annettuun maakuntalakiin (landskapslagen om apoteksavgift i landskapet Åland, 1947:6), jonka perustuslakivaliokunta mainitsee erilaisia elinkeinoveroja koskevassa katsauksessaan (PeVL 5/1998 vp). Ahvenanmaan maakunnan apteekkimaksusta annetun maakuntalain 2 §:n mukaan apteekkimaksu suoritetaan apteekin liikevaihdon perusteella, eli siis yrityksen tulojen ja menojen perusteella. Matkustajamaksusta annetun maakuntalain 2 §:n mukaan

matkustajamaksu on tietyn suuruinen sellaista matkustajaa kohden, joka saapuu maakunnan ulkopuolisesta satamasta maakunnassa sijaitsevaan satamaan varustajan omistamalla tai vuokraamalla aluksella. Matkustajamaksu tulee kyseisen lain 1 §:n perusteella periä säännöllistä matkustaja-alusliikennettä harjoittavilta toimijoilta. Näin ollen Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että molemmissa maakuntalaeissa on katsottu olevan kyse elinkeinoveroista, vaikka matkustajamaksu ja apteekkimaksu eivät kumpikaan verota liiketoiminnan tuottoja. Maakunnan hallitus katsoo siten, että ei ole yksiselitteistä, että elinkeinoveron kriteerinä olisi se, että verotus pitäisi laskea yksinomaan elinkeinoveron tuotoista. Maakunnan hallitus katsoo siis, että myös sellaisia veroja, joita ei peritä suoranaisesti yrityksen tuotoista, on pidettävä Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisina elinkeinoveroina.

Kaivosmineraalivero täyttää perustuslakivaliokunnan elinkeinoverolle asettamat kriteerit, koska kaivosmineraaliveron tarkoituksena on heikentää kaivosyhtiöiden kannattavuutta, ja koska kaivosmineraaliveron verotusarvon on matkustajamaksun ja apteekkimaksun tapaan tarkoitus kohdistua jonkin tietyn elinkeinon liiketoimintaan. Sen takia maakunnan hallitus katsoo edelleen, että lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan. Maakunnan hallituksen mielestä valtiovarainministeriön tulee toimittaa lakiehdotus Ahvenanmaan valtuuskunnalle, jotta se antaisi asiasta Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövaltaa koskevan lausunnon.

Ministeri

Roger Höglund

Osastolakimies

Sofia Higson

TIEDOKSI

Ahvenanmaan maakuntapäivät, info@lagtinget.ax

Valtiovarainministeri Annika Saarikko, annika.saarikko@vm.fi

Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi

Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtaja Peter Lindbäck,
peter.lindback@ambetsverket.fi