

Lausunto 19.1.2023

Kemin kaupunginhallituksen lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston lausuntopyyntöön koskien hallituksen esitystä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt 13.1.2023 saapuneella lausuntopyynnöllä kirjallista asiantuntijalausuntoa Kemin kaupungilta koskien hallituksen esitystä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+281/2022>

Kirjallinen asiantuntijalausunto on pyydetty toimittamaan viimeistään torstaina 19.1.2023 klo 12.00 mennessä.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kaivokset siirretään sähkön korkeampaan veroluokkaan I, ja ne poistetaan energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen piiristä. Hallitus kuitenkin linjasi vuotta 2022 koskevissa valtion talousarvioneuvotteluissa, että kaivosten sähköveron korotuksen sijaan otetaan käyttöön kaivosvero.

Myös eduskunta on kaivoslain muuttamista koskevan kansalaisaloitteen (KAA 7/2019) käsittelyn yhteydessä edellyttänyt hallitusohjelman mukaisen kaivosveroselvityksen ripeää ja huolellista toteutusta niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallituskaudella vuosina 2019–2023. Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 7/2020 vp) lausumassa kehoitetaan hallitusta huomioimaan kaivosmineraalien luonne ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus.

Hallituksen esitys on valmisteltu TEAS-hankkeen ja työryhmätyön pohjalta valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelu on tehty yhteistyössä Verohallinnon kanssa. Esitys oli lausuntokierroksella 27.9.–17.10.2022.

KEMIN KAUPUNGIN ASIAANTUNTIJALAUUSUNTO ESITYKSESTÄ:

Kemin kaupunki pitää hallituksen esitystä kaivosmineraaliverosta pääosin hyvänä ja kannatettavana. Esitystä tulee kuitenkin muuttaa siten, että kaivosmineraaliverosta kaivoksen sijaintikunnalle esitettyä osuutta tulee kohdentaa myös kaivoksen välittömässä vaikutuspiirissä oleville alueille.





Kaivostoimintaa harjoittavia yrityksiä verotetaan Suomessa pääsääntöisesti tulo-, arvonlisä-, energia- ja kiinteistöverotuksessa kuten muitakin yrityksiä kutakin veroa koskevan lainsäädännön sekä veron tarkoitusperien ja tavoitteiden puitteissa. Kaivosyhtiöt maksavat muiden osakeyhtiöiden tavoin veronalaisten tulojensa ja vähennyskelpoisten menojensa erotuksena laskettavasta voitosta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaista yhteisöveroa.

Verotaso on tällä hetkellä 20 prosenttia. Kaivostoiminnan tuloverotus vastaa nykyisellään pitkälti yleistä elinkeinoverotusta. Julkisten verotustietojen perusteella kaivosyhtiöt maksoivat yhteisöjen tuloveroja vuosina 2018–2020 noin 18–24 miljoonaa euroa vuodessa.

Kaivostoimintaan käytettävien kiinteistöjen maapohja ja rakennukset ovat kiinteistöverolaissa (654/1992) säädetysti kiinteistöveron piirissä muiden teollisuuslaitosten kiinteistöjen tavoin. Sen sijaan tunnelilouhinnassa syntyvät kaivoskäytävät ja kaivostoiminnan päätyttyä käyttämättömät kaivoskäytävät tulkitaan louhintaprosessin osaksi, eivätkä ne siten ole kiinteistöveron piiriin kuuluvia rakennelmia. Samoin kaivostoiminnassa käytettävät kuljetushihnat, putkistot ja muut järjestelmän osat tulkitaan koneiksi ja laitteiksi, eivätkä ne siten kuulu kiinteistöveron piiriin paitsi, jos niille on myönnetty rakennuslupa.

Sekä kiinteistöverot, että osuus kaivostoiminnan yhteisöverosta tuloutetaan kaivoksen sijaintipaikkakunnalle. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, kiinteistöveron piiriin kuuluvat vain kaivostoimintaan käytettävien kiinteistöjen maapohja ja rakennukset. Esityksessä 60 prosenttia veron tuotosta ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille, jolloin suurin osa veron tavoitteen mukaisesta yhteiskunnan saamasta korvauksesta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä kohdentuisi kaivosten sijaintikunnille. Kaivoksen välittömän vaikutusalueen piirissä toisen kunnan alueella, mutta lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat tai muualla kaivoksen välittömällä vaikutusalueella asuvat asukkaat eivät hyötyisi verosta.

Kemin kaupunki kiinnittää erityistä huomiota kaivosmineraaliveroa koskevan esityksen lakiluonnoksen 9 §, jossa määritellään tilittäminen veronsaajille kaivoksen sijaintikunnan ja kaivoksen alueen pinta-alan perusteella. Tämä kohta on erityisen ongelmallinen ottaen huomioon kaivostoiminnan vaikutukset ympäröivään yhteiskuntaan.

Kaivoksen pinta-alamäärittely perusteena ei ole riittävä määrittely sille, mikä on kaivoksen tosiasiallinen vaikuttavuus. Kaivoksen pinta-ala ei kerro mitään kaivoksen todellisesta vaikuttavuudesta. Tästä syystä kaivoksen pinta-alan sijasta tulee huomioida kaivostoiminnan todelliset ja välittömät vaikutukset, jotka voidaan tarkastella kaivostoiminnalle tarvittavan infran kautta ja johdosta. Esimerkiksi tiet, sillat, voimalinjat, jätevesirakenteet ja/tai purkuputket, jotka vaikuttavat väistämättä ympäröivän alueen käytettävyyteen sitä rajaavasti sekä kaavoitukseen. Nämä tekijät määrittävät tosiasiallisesti kaivosten todellisen ja välittömän vaikuttavuuden kaivosten sijaintialueelle.

Kaivoksen sijainnista ja toiminnan luonteesta johtuen jossain tapauksissa kaivoksen todelliset ja välittömät vaikutukset voivat rajautua ainoastaan kaivoksen sijaintikunnan alueelle ja niissä tapauksissa asia on yksiselitteinen. Usein vaikutusalue on kuitenkin merkittävästi laajempi. Tunnetuin esimerkki tästä on Talvivaaran/TerraFamen kaivos Sotkamossa.





Toisena esimerkkinä voidaan mainita Outokummun Kemin kaivos, joka sijaitsee Keminmaan kunnassa, mutta kaikki kulkeminen ja liikennöinti tapahtuu Kemin kaupungin osin ylläpitämän sekä hallinnoiman tie- ja katuverkon kautta. Tämä vaikuttaa alueen käytettävyyteen merkittävästi. Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille myös käynnistymässä oleva Suhangon kaivos Ranualla, kaivos sijaitsee Ranuan kunnassa, mutta kaikki kaivoksen jätevedet johdetaan Tervolan kunnan alueelle rakennettavan purkuputken kautta Kemijokeen. Kaivoksen välitön vaikutusalue ei siten suinkaan rajaudu aina yhden kunnan alueelle, vaan vaikutus on väistämättä erilainen. Näin ollen sijaintikunta määrittelynä on hyvin ongelmallinen.

Tämän perusteella tilittäminen veronsaajille ainoastaan sijaintikunnan perusteella ei ole kestävällä pohjalla, vaan se tulee arvioida asianosaisperusteella kaivoksen tarvitsemiin välttämättömiin rakenteisiin ja maankäytön rajoituksiin perustuen. Tästä syystä valmisteilla oleva vero tulisi jakaa kaivoksen välittömällä vaikutusalueella olevien kuntien kesken tasan. Näin toimien kaivosvero kiistatta vaikuttaisi kansalaisten kokemaan oikeudenmukaisuuteen ja yleiseen hyväksyttävyyteen positiivisemmin kuin esitetty tapa.

Koska lähtökohtaisesti kaivosmineraaleihin kohdistuvassa verossa on kyse uudesta, muun verotuksen lisäksi tulevasta verosta, tulee veron osalta huomioida myös kokonaisuus, miten se suhteutuu muuhun verotukseen. Kaivoksen sijaintipaikkakunnille tulee jo olemassa olevan verotuslainsäädännön mukaisesti tuotto kiinteistöverojen muodossa sekä myös osuus yhteisöverosta kyseisen veron tasauseriaatteen mukaisesti. Tästä syystä sijaintikunnalle edellä mainitun veropohjan lisäksi tuleva kaivosveron tasajako kaivosalueen vaikutusalueen kuntien kesken, tuottaa edelleen suurimman osuuden kaivoksen sijaintikunnalle. Tällöin kaivosalueen välittömien vaikutusten alueella olevat kunnat tulisivat huomioiduksi esityksestä poiketen merkittävästi oikeudenmukaisemmin. Sama oikeudenmukaisuus toteutuu myös silloin, kun kaivoksen vaikuttavuus rajautuu vain yhden kunnan alueelle.

Koko oikeusvaltioperiaattemme ja valtiosääntömme nojaa oikeudenmukaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa. Verotuksen ja sitä ohjaavan lainsäädännön tulee nojata samaan periaatteeseen. Petri Olauksen sanoin: *"Se mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei saata olla lakikaan."* Näillä perusteilla Kemin kaupunki esittää HE281/2022 kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi 9 §:ää täsmennettäväksi siten, että sijaintikunnan osuus muutetaan muotoon *"kaivoksen välittömällä vaikutusalueella olevien kuntien osuus on 60 prosenttia, joka jaetaan kaivoksen välittömän vaikutusalueen kuntien kesken tasan."* Kaivoksen vaikutusalue määriteltäisiin tarkemmin asiasta annettavalla asetuksella.

Kemin kaupunki 19.1.2023

Jukka Vilén

Hallinto- ja kehitysjohtaja

Kemin kaupunki

Mika Grönvall

Ympäristöjohtaja

Kemin kaupunki

