

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia.

Esityksen mukaan lain liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veroa korotettaisiin nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin rikastukseen toimitetun malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verohallinto vahvistaisi nykyistä vastaavasti kullekin metallille vuosittain verotusarvon kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen maailmanmarkkinahintaa tai muuta julkista hintatietoa kuvastavien hintalähteiden perusteella. Muiden kuin lain liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien määräperusteista veroa korotettaisiin 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä.

Kaivosten niin sanotut sivuvirrat suljettaisiin kaivosmineraaliveron ulkopuolelle tietyin edellytyksin. Tästä aiheutuva verotuoton aleneminen otettaisiin huomioon metallisista kaivosmineraaleista kannettavan arvoperusteisen veron korotuksessa.

Ehdotetut veronkorotukset lisäisivät kaivosmineraaliveron tuottoa vuositasolla arviolta noin 70 miljoonalla eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Koska kaivosmineraalivero kannetaan kalenterivuoden pituiselta verokaudelta jälkikäteen verokautta seuraavana vuonna, korotuksista kertyisi verotuottoa vuodesta 2027 alkaen.

Kaivosmineraaliveron korotuksista kertyvä tuotto kohdennettaisiin kokonaisuudessaan valtiolle. Korotusten jälkeen kaivosmineraaliveron tuotto jakautuisi veronsaajille siten, että valtio saisi 80 prosenttia ja kaivosten sijaintikunnat 20 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta, jolloin kaivoskuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot pysyisivät korotusten jälkeen euromääräisesti suurin piirtein vuoden 2025 tasolla.

Lain liitteeseen, jossa määritellään arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, ehdotetaan lisättäväksi rauta ja platinaryhmän metalleihin kuuluva rodium, koska näitä todennäköisesti ryhdytään louhimaan ja rikastamaan Suomessa tämän vuosikymmenen aikana.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys lisäisi valtion ja kuntien kaivosmineraaliverotuloja vuodesta 2027 alkaen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Uusia kaivosmineraaliveron tuoton jako-osuuksia sovellettaisiin kuitenkin vasta verokaudelta 2026 kertyvään kaivosmineraaliveron tuottoon.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Kaivosmineraalivero	4
2.2 Kaivostoiminta Suomessa	6
2.3 Nykytilan arviointi	10
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Ehdotukset	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	22
6 Lausuntopalaute	25
6.1 Lausuntopalaute	25
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	26
7 Säännöskohtaiset perustelut	27
8 Voimaantulo	31
9 Suhde muihin esityksiin	31
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	31
LAKIEHDOTUS	35
Laki kaivosmineraaliverolain muuttamisesta	35
LIITE	37
LIITE	38
RINNAKKAISTEKSTI	38
Laki kaivosmineraaliverolain muuttamisesta	38

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman ([Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58](#)) kirjauksen mukaan kaivosmineraaliveron tasoa tarkistetaan puoliväliriihestä eteenpäin 15 miljoonalla eurolla ja asetetaan toinen veroluokka. Lisäksi hallitus päätti keväällä 2024 vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissaan ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29](#)) kaivosmineraaliveron korottamisesta viidellä miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen. Neuvotteluissa päätettiin myös korotusten ajoittamisesta siten, että kaivosmineraaliveroa korotettaisiin 10 miljoonalla eurolla vuonna 2026 ja 10 miljoonalla eurolla vuonna 2027. Hallituksen neuvotteluissa vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16](#)) sovittiin lisäksi kaivosmineraaliveron korottamisesta 50 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen.

Valmistelun aikana linjattiin kaivosten niin sanottujen sivuvirtojen sulkemisesta kaivosmineraaliveron ulkopuolelle sekä tästä aiheutuvan kaivosmineraaliveron tuoton alenemisen korvaamisesta korottamalla lain liitteessä luetelluista metallisista kaivosmineraaleista, jäljempänä *metallimalmeista*, maksettavan arvorajaltin verotasoa. Samalla linjattiin veronkorotusten toteuttamisesta siten, että ne kohdistettaisiin sekä metallimalmien arvorajaltiinkin että muiden kuin lain liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien, jäljempänä *teollisuusmineraalien*, määräraajaltiinkin. Lisäksi kaikki päätetyt korotukset, yhteensä 70 miljoonaa euroa, toteutettaisiin jo vuonna 2026.

Hallitusohjelmakirjauksessa mainitusta toisen veroluokan toteuttamisesta päätettiin esityksen valmistelun aikana luopua, sillä metallimalmien arvorajaltin euromääräiset verotasot ovat jo nykyisellään eri suuruisia eri hintaisille metalleille. Näin ollen metallimalmien verotasojen eriyttämiselle ei nähty perustetta.

Jatkovalmistelun aikana linjattiin, että kaivosmineraaliveron korotuksista kertyvä tuotto kohdennettaisiin kokonaisuudessaan valtiolle. Tämä toteutettaisiin muuttamalla kaivosmineraaliveron säädettyjä jako-osuuksia siten, että korotusten jälkeen 80 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta tuloutettaisiin valtiolle ja 20 prosenttia kaivosten sijaintikunnille. Euromääräisesti kaivostuntien kaivosmineraaliverotulot pysyisivät kokonaisuudessaan korotusten jälkeen suurin piirtein vuoden 2025 tasolla.

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelu on tehty yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Esitys oli lausuntokierroksella lausuntopalvelussa 23.6.–8.8.2025. Esityksen kiireellisyyden vuoksi on jouduttu poikkeamaan säädösvalmistelun kuulemisohjeista liittyen lausuntoajan pituuteen.

Lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä ja organisaatioilta saadut lausunnot ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [VM041:00/2024](#).

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu, ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 25.8.2025.

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen 2.9.2025. Arvio on saatavilla valtioneuvoston internetsivuilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/arviointineuvosto/lausunnot>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kaivosmineraalivero

Kaivosmineraalivero otettiin Suomessa käyttöön vuoden 2024 alusta ja siitä säädetään kaivosmineraaliverolaissa (314/2023). Kaivosmineraaliveron tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä. Kaivoslaissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja ovat tietyt alkuaineet ja niitä sisältävät mineraalit, eräät muut mineraalit ja jalokivet sekä kivilajeista marmori ja vuolukivi. Kaivosmineraaliveroa maksetaan Suomessa louhituista kaivosmineraaleista lukuun ottamatta kullanhuuhtonnessa löydettyjä kaivosmineraaleja. Kaivoslakia ei sovelleta maa-ainesten eli kiven, soran, hiekan, saven, turpeen ja mullan ottoon, joten myös maa-ainesten oton yhteydessä nostetut kaivosmineraalit jäävät kaivosmineraaliveron soveltamisalan ulkopuolelle.

Kaivosmineraaliverolle ei ole asetettu ympäristönsuojelullisia tavoitteita, vaan näitä tavoitteita on Suomen olosuhteissa katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi edistää ympäristönsuojelusääntelyllä.

Kaivosmineraaliverotusta ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa. Jäsenvaltiot voivat kantaa alueeltaan otetuista mineraaleista kansallisia veroja, kunhan verotuksessa otetaan huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset. Merkittävimmät rajoitukset kansalliselle kaivosmineraaliverotukselle asettavat mainitun sopimuksen syrjimättömyysperiaate ja valtiontukimääräykset.

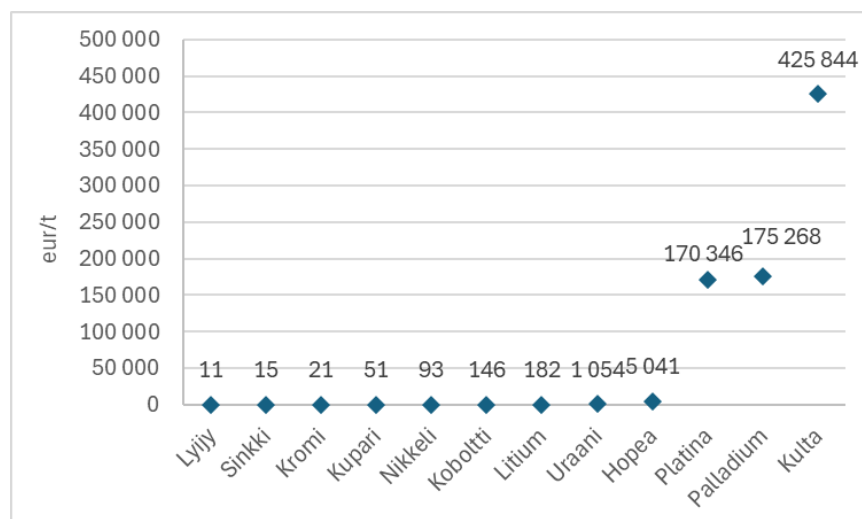
Suomen kaivosmineraalivero on veromalliltaan yksinkertainen ja kaavamainen rojalittytyyppinen suoritus. Koska metallimalmien eli sellaisten malmien, joita louhitaan arvomineraalien sisältämien metallien vuoksi, ja teollisuusmineraalien eli kaikkien muiden teollisesti hyödynnettävien kaivoslain piiriin kuuluvien kaivosmineraalien ja kivilajien kuin metallimalmien luonteet eroavat toisistaan, veromallissa otetaan huomioon metallimalmien ja teollisuusmineraalien välinen eroavaisuus. Siten metallimalmien vero määräytyy arvoperusteisesti ja teollisuusmineraalien vero määräperusteisesti. Lisäksi veromallissa otetaan huomioon metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja pitoisuuksissa.

Arvon perusteella verotettavat metallimalmit on lueteltu tyhjentävästi kaivosmineraaliverolain liitteessä. Lain liitteessä luetellut kaivosmineraalit ovat: hopea (Ag), kulta (Au), koboltti (Co), kromi (Cr), kupari (Cu), litium (Li), nikkeli (Ni), lyijy (Pb), palladium (Pd), platina (Pt), uraani (U) ja sinkki (Zn).

Metallimalmien vero on 0,6 prosenttia malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Metallimalmeista maksettavasta arvoperusteisesta kaivosmineraaliverosta käytetään jäljempänä nimitystä *arvorojalti*. Metallimalmien verotusarvon perusteena sovellettavista hintatiedoista ja niiden määrittelystä säädetään kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (934/2023). Metallimalmien verotusarvot perustuvat jalostettujen metallien kansainvälisiin päivittäisiin markkinahintoihin tai vastaaviin muihin julkisiin hintatietoihin. Verohallinto vahvistaa kuluva verokauden verotusarvot edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella viimeistään helmikuun 1 päivänä.

Koska metallimalmien verotusarvot perustuvat maailmanmarkkinahintoihin, niiden euromääräiset verotasot vaihtelevat jalostettujen metallien arvon mukaan. Kuten kuvasta 1 käy ilmi, Verohallinnon vuodelle 2025 vahvistamien verotusarvojen perusteella lasketut euromääräiset verotasot tonnilta rikastukseen toimitetun malmin sisältämää metallia vaihtelevat lyijyn 11 euron ja kullan noin 426 000 euron välillä.

Kuva 1. Metallimalmien euromääräiset verotasot vuonna 2025



Veron suorittamisvelvollisuus metallimalmeista syntyy ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, ja vero maksetaan ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun malmin metallipitoisuuden perusteella. Veroa on maksettava sekä sellaisista metalleista, joita saadaan kaivoksessa talteen, että sellaisista metalleista, joita ei oteta talteen ensimmäisessä rikastuksessa. Koska rikastukseen toimitetun malmin koko metallisisältö verotetaan ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, ei esimerkiksi rikastushiekan uudelleenhyödyntäminen synnytä verovelvollisuutta, sillä kaikki siihen sisältyvä metalli on jo kertaalleen verotettu.

Teollisuusmineraalien, mukaan lukien kaivoslain piiriin kuuluvien luonnonkivien, vero on 0,20 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä. Teollisuusmineraalien vero kohdistuu louhittuun malmin tai hyötykiven määrään riippumatta sen sisältämien kaivosmineraalien lukumäärästä tai pitoisuuksista. Teollisuusmineraaleista maksettavasta määräperusteisesta kaivosmineraaliverosta käytetään jäljempänä nimitystä *määrärojalti*. Teollisuusmineraaleja verotetaan määräperusteisesti, koska teollisuusmineraaleille ei ole saatavilla samalla tavalla julkisia hintatietoja kuin metallimalmeille. Teollisuusmineraalimalmin mineraalisisältö ei usein myöskään ole mielekkäällä tavalla eriteltävissä. Kaivoslain soveltamisalaan kuuluvien teollisuusmineraalien joukko on hyvin heterogeeninen, ja teollisuusmineraalien jalostusmenettelyt sekä käyttökohteet vaihtelevat laajasti mineraalien välillä. Esimerkiksi apatiittirikastetta ja kalkkia käytetään lannoitteiden valmistuksessa, kun taas vuolukiveä hyödynnetään sellaisenaan uunien ja takkojen valmistuksessa.

Veron suorittamisvelvollisuus teollisuusmineraaleista syntyy louhinnan ajankohtana.

Kaivosmineraaliverosta verovelvollinen on kaivosmineraalin louhinut kaivosluvan haltija eli tyypillisesti kaivosyhtiö. Verovelvollisuus siirtyy luvan mukana, jos luvanhaltija siirtää kaivosluvan toiselle toimijalle. Verovelvollisen on rekisteröidyttävä Verohallinnolle, joka on kaivosmineraaliveron veroviranomainen. Verovelvollinen antaa veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskee ja suorittaa veron oma-aloitteisesti. Kaivosmineraaliverotuksessa sovelletaan pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisen verotuksen menettelysääntöjä.

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 40 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan jako-osuus 60 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivosalueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitetussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivosalueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa.

Kaivosmineraalivero on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva vero, joten kaivosmineraaliverolakia sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnassa ei kuitenkaan sijaitse yhtään kaivosta, joten käytännössä kaivosmineraaliverotus ei koske Ahvenanmaata.

Kaivosmineraalivero ei tällä hetkellä kuulu valtionosuusjärjestelmään, eli kunnan saamia kaivosmineraaliverotuloja ei oteta huomioon kunnan verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa. Päätökset kaivosmineraaliveron mahdollisesta sisällyttämisestä tasausjärjestelmään tehdään vireillä olevan valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen ([VM130:00/2024](#)) puitteissa.

Kaivostoiminnassa ja louhinnassa kulutettu sähkö kuuluu nykyisellään alennettuun sähköveroluokkaan II. Energiaveroluokassa II on 0,05 senttiä kilowattitunnilta, minkä lisäksi kannetaan huoltovarmuusmaksu, joka tuloutetaan valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon. Hallitus päätti keväällä 2025 kaivosten sähköverotuen poistamisesta yhtenä toimenpiteenä korvattaessa makeisten ja suklaan arvonlisäveron korottamatta jättämisestä seurannutta vajetta valtion verotuloihin. Täten kaivostoiminnassa kulutettu sähkö siirretään 1.1.2026 alkaen alennetusta veroluokasta II yleiseen sähköveroluokan I, jonka energiavero on 2,24 senttiä kilowattitunnilta. Asiaa koskevat valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [VM034:00/2025](#).

Kaivosmineraaliveron tuotto vuodelta 2024 oli yhteensä noin 31 miljoonaa euroa, josta noin 23 miljoonaa euroa kertyi arvorajaltista ja noin yhdeksän miljoonaa euroa määräraajaltista. Kokonaisverotuotosta noin 19 miljoonaa euroa tilitettiin kunnille ja noin 12 miljoonaa euroa valtiolle. Kaivosmineraaliveroa tilitettiin yhteensä 20 kunnalle. Eniten veroa kertyi Sotkamon kunnalle (noin 4,9 miljoonaa euroa). Myös Sodankylä (noin 4,4 miljoonaa euroa) ja Keminmaa (noin 4,2 miljoonaa euroa) saivat kaivosmineraaliverosta yli neljän miljoonan euron kertymän. Seuraavaksi eniten veroa kertyi Kittilän (2,0 miljoonaa euroa) ja Siilinjärven (noin 1,7 miljoonaa euroa) kunnille sekä Kajaanin kaupungille (1,0 miljoonaa euroa).

2.2 Kaivostoiminta Suomessa

Kaivostoiminta Suomessa

Vuonna 2024 Suomessa raportoitiin louhintaa 44 kaivokselta. Näistä 10 oli metallimalmikaivoksia. Teollisuusmineraalikaivoksia oli yhteensä 27. Näistä 13 oli karbonaattikaivoksia ja 14 muita teollisuusmineraalikaivoksia. Teollisuus-, luonnon- ja

jalokivikaivoksia oli toiminnassa seitsemän. Vuonna 2024 kaivoksia sijaitsi seuraavilla 30 paikkakunnilla: Huittinen, Ilomantsi, Juuka, Kajaani, Kaustinen, Keminmaa, Kemiönsaari, Kitee, Kittilä, Kokkola, Kuopio, Lapinlahti, Lappeenranta, Lohja, Mäntyharju, Paltamo, Parainen, Pelkosenniemi, Pieksämäki, Polvijärvi, Ranua, Salo, Savonlinna, Siilinjärvi, Sodankylä, Sotkamo, Suomussalmi, Tervola, Tornio ja Vimpeli.

Suomen kallioperä on geologisten ominaisuuksiensa vuoksi potentiaalinen malmien löytymisen kannalta. Kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kivilajeista marmorin ja vuolukiven etsinnästä ja hyödyntämisestä säädetään kaivoslaissa. Kaivoksen perustaminen ja kaivostoiminnan harjoittaminen edellyttävät lupaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on, että kaivosmineraalin tai kivilajin esiintymä on kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen. Kaivosluvan haltija on myös velvollinen hyödyntämään kaikki kaivosalueella tavatut kaivoslain soveltamisalaan kuuluvat kaivosmineraalit ja kivilajit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Käytännössä toiminnanharjoittaja kuitenkin itse määrittelee, milloin kaivosmineraali on kaivoslaissa tarkoitetulla tavalla hyödyntämiskelpoinen. Tähän arvioon vaikuttavat muun muassa esiintymän laatu ja pitoisuus, kaivosmineraalista saatava hinta ja käytettävissä oleva teknologia.

Suomessa kaivostoiminta on järjestetty valtauseriaatteen ja kaivosyritysten keskinäissuhteita koskevan varaus- ja etuoikeussääntelyn pohjalta. Käytännössä valtauseriaate näyttäytyy siten, että esiintymän paikallistanut saa etuoikeuden hakea lupaa esiintymän hyödyntämiseen. Valtauseriaatteen liittyy kiinteänä osana kiinteistön omistajalle maksettava korvaus esiintymän hyödyntämisestä.

Kaivoslain perusteella kaivosluvan haltija maksaa maanomistajalle vuotuista louhintakorvausta sekä lisäksi vuotuista sivutuotekorvausta muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä kaivostoiminnan sivutuotteista saadusta hyödystä. Kaivoslain siirtymäsäännösten mukaan nykyisen vuonna 2011 voimaan tulleen kaivoslain mukaisia maanomistajakorvauksia sovelletaan kuitenkin vain lain voimaantulon jälkeen aloitettuihin kaivoksiin. Siten lähes kaikki tällä hetkellä maksettavat maanomistajakorvaukset perustuvat edelleen aiempaan kaivoslakiin (503/1965), jäljempänä *vanha kaivoslaki*. Lisäksi useissa tapauksissa kaivosyritykset omistavat itse kaivosalueen maapohjan, jolloin maanomistajakorvauksia ei tule suoritettavaksi.

Kaivoshankkeen elinkaari on pitkä ja kestää jopa kymmeniä vuosia ensimmäisten malmiviitteiden löytämisestä kaivoksen sulkemiseen. Kaivoksen elinkaareissa kaivoksen rakentamista seuraavat tuotantovaihe, sulkeminen ja jälkihoito. Kaivostoiminta päättyy, kun kaivoslupa raukeaa tai lupa peruutetaan. Luvanhaltijan on huolehdittava jälkihoitotoimenpiteistä eli saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet kahden vuoden kuluessa kaivostoiminnan päättymisestä.

Malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavat Suomessa pääasiassa ulkomaiset yritykset, mikä selittyy sillä, että kaivostoiminta edellyttää suuria alkuvaiheen investointeja. Terrafame Oy:n Sotkamon ja Talvivaaran kaivokset ovat kuitenkin louhintamääriltään merkittäviä kotimaisesti omistettuja kaivoksia.

Suomessa tuotettavat kaivosmineraalit ja niiden käyttökohteet

Kaivostoiminta muodostuu muun muassa kaivostuotannosta. Siitä voidaan erottaa louhinta, jossa kallioperästä irrotetaan arvoaineita sisältävä kiviaines eli malmi. Rikastusprosessissa louhitusta metallimalmista poistetaan sellaiset mineraalit, joita ei ole kannattavaa hyödyntää. Lopputuotteena on hyödynnettävät mineraalit sisältävä mineraalirikaste. Rikastuksesta metallien jalostus jatkuu tuotantoprosessiin, jossa rikasteesta valmistetaan metalleja ja muita tuotteita.

Metallimalmikaivoksille on tyypillistä, että kaivostoiminnan yhteydessä harjoitetut toiminnot käsittävät louhinnan, murskauksen ja jauhatuksen lisäksi rikastustoimintaa. Rikastuksen jälkeen metallimalmirikaste kuljetetaan jatkojalostettavaksi sulattamoon, joka ei välttämättä sijaitse kaivoksen yhteydessä. Rikastamattomalla malmilla ei yleensä käydä kauppaa, koska sen kuljettaminen on kallista.

Teollisuusmineraalien käyttökohteet vaihtelevat laajasti kaivosmineraalien välillä. Louhittu teollisuusmineraalimalmi voidaan seulonnan ja lajittelun jälkeen mineraalista ja käyttötarkoituksesta riippuen rikastaa, jatkojalostaa tai myydä sellaisenaan. Muun muassa apatiittimalmia ja talkkia rikastetaan. Karbonaatti-, teollisuus- ja luonnonkivistä sen sijaan erotellaan suoraan erilaisissa tuotteissa hyödynnettävät osat.

Metallimalmijalosteita käytetään raaka-aineena metallien jatkojalostuksessa. Metalleja tarvitaan yhteiskunnassa muun muassa koneissa, laitteissa, rakentamisessa, asunnoissa, ajoneuvoissa, akuissa ja elektroniikassa. Erityisesti metallisten raaka-aineiden markkinat ovat maailmanlaajuiset.

Suomen metallimalmikaivoksista on pitkään tuotettu määrällisesti eniten ferrokromia, joka on pääasiassa raudasta ja kromista koostuva ruostumattoman teräksen valmistuksessa käytettävä metalliseos. Puhtaalla kromimetallilla ei juurikaan käydä kauppaa, ja lähes kaikki louhittu kromimalmi jalostetaan ferrokromiksi. Ferrokromin valmistuksessa käytettävä Suomessa louhittu kromimalmi on peräisin Outokumpu Chrome Oy:n Kemin kaivokselta, joka on ainoa kromikaivos Euroopan unionin alueella. Perusmetalleista Suomen kallioperästä louhitaan kromin lisäksi sinkkiä, kuparia, nikkeliä ja lyijyä. Jalometalleista Suomen kaivoksista tuotetaan eniten hopeaa ja kultaa, joiden lisäksi tuotetaan myös palladiumia ja platinaa. Litiumin louhinta on käynnistymässä Keliber Oy:n Kaustisten kaivoksella mahdollisesti jo kuluvin vuoden aikana. Malminetsintää kohdistuu lisäksi myös kobolttiin, raudan, timanttien, platinametallien sekä eräiden harvinaisempien metallien esiintymien tutkimiseen.

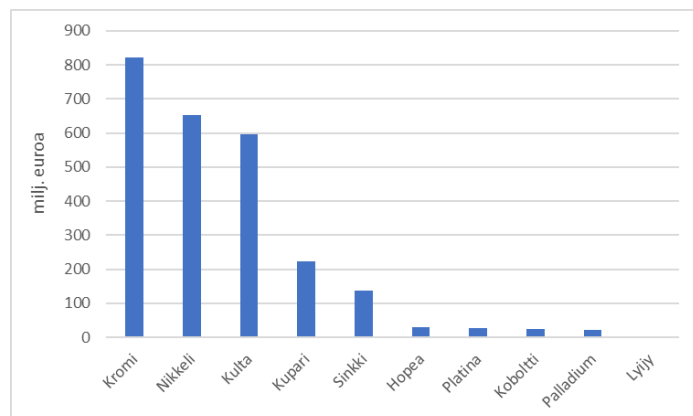
Teollisuusmineraaleja tarvitaan muun muassa lannoitteiden, rakennusmateriaalien, astioiden, paperin, muovien, elektroniikan, kosmetiikan ja lääkkeiden sekä elintarvikkeiden ja puhtaan juomaveden valmistuksessa. Suuri osa Suomessa tuotetuista teollisuusmineraaleista käytetään lannoitetuotantoon. Teollisuusmineraalien louhintamäärästä noin 80 prosenttia on Yara Suomi Oy:n Siilinjärven kaivoksesta louhittavaa apatiittimalmia, josta valmistetaan fosforihappoa, seoslannoitetta ja teollisuuskemikaaleja. Muita keskeisiä teollisuusmineraaleja ovat kalsiitti ja talkkimalmi. Kalkkikivituotteita sekä kalkkikivestä valmistettua poltettua ja sammutettua kalkkia käytetään muun muassa teräs-, kaivos-, sellu-, paperi- ja rakennusteollisuudessa sekä ympäristönhoidossa ja maataloudessa. Talkkia käytetään esimerkiksi sellu- ja paperiteollisuudessa, maaleissa, muoveissa ja lääketeollisuudessa. Teollisuuskiviä puolestaan käytetään sellaisenaan murskattuina ja jauhattuina esimerkiksi vuorivillan ja sementin valmistuksessa. Kaivoslain piiriin kuuluvien luonnonkivien eli marmorin ja vuolukiven jalostuksessa suurista kivilohkareista tuotetaan mekaanisesti tuotteita tai välituotteita, kuten uuneja, takkoja ja pintamateriaaleja.

Keväällä 2024 annetussa Euroopan unionin kriittisten raaka-aineiden asetuksessa¹ määritellään Euroopan unionin kannalta strategisiksi katsotut raaka-aineet ja asetetaan kunnianhimoiset tavoitteet näiden raaka-aineiden tuotannolle ja kierrätykselle sekä toimitusketjujen monipuolistamiselle. Asetuksella Euroopan unioni pyrkii varmistamaan eurooppalaisen teollisuuden kriittisten raaka-aineiden saatavuuden ja vähentämään merkittävästi tuontiriippuvuutta yksittäisistä unionin ulkopuolisten maiden raaka-ainetoimittajista. Asetuksessa määritellyistä kriittisistä raaka-aineista Suomessa tuotetaan tällä hetkellä fosfaattia, kobolttia, kuparia, nikkeliä, platinaa, palladiumia ja maasälpää. Myös litium on asetuksessa määritelty kriittinen raaka-aine.

Kaivostuotannon arvo ja sen määrittämisen haasteet

Suomen kaivostuotannon arvo vaihtelee mineraalien arvon, erityisesti metallien maailmanmarkkinahintojen, ja tuotantomäärien mukaan. Metallien osalta kaivostuotannon laskennallista arvoa rikastamisen, sulattamisen ja muun jatkojalostuksen jälkeen voidaan arvioida maailmanmarkkinahintojen perusteella. Tällöin kaivostuotannon arvo kuvaa jatkojalostettujen kaivosmineraalien tuotannon arvoa eikä varsinaisesti kaivostoiminnan lopputuotteen eli lähinnä rikasteen arvoa, joka on jatkojalostettujen kaivosmineraalien arvoa alhaisempi. Näin arvioituna metallien kotimaisen kaivostuotannon eli Suomessa louhitusta metallimalmista tuotettujen metallien arvo vuonna 2024 oli noin 2,5 miljardia euroa. Kuten alla olevasta kuvasta 2 käy ilmi, tuotannon arvoltaan selvästi suurimmat metallit olivat kromi, nikkeli ja kulta.

Kuva 2. Metallien kotimaisen kaivostuotannon laskennallinen arvo Suomessa vuonna 2024



Metallimalmikaivosten kaivosmineraaliverorasitus oli vuonna 2024 noin 29 miljoonaa euroa, joka oli noin 1,1 prosenttia niiden kaivostuotannon arvosta. Metallimalmikaivosten maksaman kaivosmineraaliveron prosenttiosuus kaivostuotannon arvosta on korkeampi kuin arvorajaltin verotaso, koska veroa maksetaan kaikesta rikastukseen toimitetun malmin metallisisällöstä eikä vain saannista eli tuotetun metallin määrästä. Lisäksi lähes kaikki kaivosten niin sanotuista

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1252, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2024, puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävänn tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) N:o 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta

sivuvirroista nykyisellään kertyvä verotuotto kertyy metallimalmikaivoksissa louhitusta teollisuusmineraaleja sisältävästä malmista maksettavasta määrärojaltista.

Arvonmuodostus ja siihen liittyvät julkisesti saatavilla olevat tiedot muodostavat yhden merkittävän eron metallimalmien ja teollisuusmineraalien välillä. Metallimalmeille on pääsääntöisesti määritettävissä maailmanmarkkinahintoihin tai muihin julkisiin hintalähteisiin perustuvat keskenään vertailukelpoiset arvot. Teollisuusmineraalit eivät puolestaan ole puhtaassa muodossa vaihdannan kohteena. Niiden arvo suhteessa painoon on vähäinen, ja siten niiden louhinta on kiinteästi sidoksissa jatkojalostukseen erityyppisiksi tuotteiksi, joilla on arvoa ja joilla käydään kauppaa. Käytännössä teollisuusmineraalien arvoista ei ole saatavilla vastaavalla tavalla vertailukelpoista tietoa kuin metallimalmien arvoista.

Muu kaivostoimintaan liittyvä toiminta Suomessa

Kaivostoiminnan ympärille on Suomessa kehittynyt monipuolista jatkojalostustoimintaa, kaivos- ja louhintakoneiden valmistustoimintaa sekä palveluliiketoimintaa, joiden tuotteista valtaosa viedään ulkomaille.

Suomessa tuotetut metallirikasteet jatkojalostetaan tyypillisesti kotimaassa. Useita metalleja tuotetaan Suomessa enemmän kuin mitä niiden raaka-aineita saadaan Suomen kaivoksista. Kaivostuotantoa suurempi jalostustuotanto selittyy sillä, että suomalainen metallien jalostusteollisuus käyttää tuotannossaan huomattavia määriä tuontirikastetta.

2.3 Nykytilan arviointi

Kaivosmineraaliveroa kannettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024, joten kaivosyhtiöt maksoivat kaivosmineraaliveroa ensimmäisen kerran maaliskuussa 2025. Kaivosmineraaliveron vaikutuksia kaivostoimintaan Suomessa on siten tässä vaiheessa liian aikaista arvioida.

Erityisesti metallimalmeista kannettavan arvorojaltin määräytymistapaa on kritisoitu sillä perusteella, että missään kaivoksessa ei ole mahdollista ottaa taloudellisesti kannattavalla tavalla talteen kaikkea malmin sisältämää metallia. Kaivosmineraaliveron tavoitteena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen kallioperästä louhituista kaivosmineraaleista. Saantiin eli tuotetun metallin määrään perustuvassa veromallissa yhteiskunta ei saisi lainkaan korvausta sellaisesta kallioperästä otetusta kaivosmineraalista, jota ei hyödynnetä. Veron tavoitteeseen peilaten on siten tarkoituksenmukaista, että kaivosmineraaliveroa kannetaan rikastukseen toimitetun malmin koko metallisisällöstä riippumatta siitä, kuinka tehokkaasti malmin metallisisältö saadaan hyödynnettyä.

Veron kohdentuminen metallisisältöön eikä saantiin ei myöskään vaikuta metallimalmien kokonaisverorasitukseen, sillä verotaso on mitoitettu kaivosmineraaliverolle asetetun tuottotavoitteen mukaan. Jos kaivosmineraaliveron tuottotavoite olisi sama, mutta arvorojaltin perusteena olisi malmin metallisisällön sijaan toteutunut saanti, olisi arvorojaltin verotaso asetettava nykyistä korkeammaksi. Verorasitus olisi tällöin kokonaisuudessaan sama, mutta se jakautuisi kaivosten kesken eri tavalla kuin nyt. Verorasitus olisi nykyistä vähäisempi sellaisissa kaivoksissa, jotka saavat esiintymästä talteen keskimääräistä pienemmän osuuden metalleja. Vastaavasti ne kaivokset, jotka saavat esiintymästä talteen keskimääräistä suuremman osuuden metalleja, maksaisivat nykyistä enemmän kaivosmineraaliveroa suhteessa tuotannon arvoon.

Koska kaivosmineraaliveroa on maksettava ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun malmin koko metallisisällöstä, myös sellaiset metallit, joita ei niiden vähäisen pitoisuuden vuoksi ole kannattavaa ottaa talteen kyseisestä kaivoksesta, ovat tällä hetkellä kaivosmineraaliveron piirissä. Kaivosyhtiöt eivät kuitenkaan välttämättä säännöllisesti analysoi kaikkien sellaisten malmin sisältämien metallien pitoisuuksia, joita ei niiden vähäisen pitoisuuden vuoksi oteta talteen. Koska näistä niin sanotuista pienistä metallisisällöistä on tällä hetkellä maksettava kaivosmineraalivero, on kaivosyhtiöiden veron ilmoittamista ja suorittamista varten analysoitava niiden pitoisuudet. Analysointikustannukset voivat merkitä verovelvolliselle suhteellisen suuria hallinnollisia kustannuksia suhteessa pienistä metallisisällöistä maksettavan veron määrään.

Määrärojalta maksetaan teollisuusmineraalia sisältävän louhitun malmin määrän perusteella. Näin ollen louhitun malmin sisältämä pienikin teollisuusmineraalipitoisuus merkitsee, että koko louhintamäärästä on maksettava määrärojalta. Teollisuusmineraalit ovat yleisiä Suomen kallioperässä, ja käytännössä lähes kaikki Suomessa louhittu kiviaines sisältää jotakin kaivoslain soveltamisalaan kuuluvaa Suomen kallioperässä yleisesti esiintyvää teollisuusmineraalia, kuten kvartsia, maasälpää tai muskoviittia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että määrärojalta on maksettava teollisuusmineraalikaivoksissa louhitun malmin ja hyötykiven lisäksi myös lähes kaikesta metallimalmikaivoksissa louhitun malmin määrästä, vaikka metallimalmikaivoksista ei pääsääntöisesti tuoteta teollisuusmineraaleja, vaan ne jäävät rikastushiekkaan. Metallimalmikaivosten louhimasta malmista on siten rikastukseen toimitetun malmin metallipitoisuuden perusteella määräytyvän arvorajaltaan lisäksi käytännössä aina maksettava myös teollisuusmineraaleista maksettava määrärojalta. Ongelman laajuus ei ollut tiedossa kaivosmineraaliveroa valmisteltaessa, eikä metallimalmin sisältämistä teollisuusmineraaleista kertyvää määrärojalta ole siten otettu huomioon suhteutettaessa verotasoja tuolloin asetettuun 25 miljoonan euron verotuottotavoitteeseen.

Teollisuusmineraalien heterogeenisyyden vuoksi niiden veromalli on jouduttu yksinkertaistamaan koskemaan koko louhintamäärää. Vaikka teollisuusmineraalien verotaso on näiden olosuhteiden vuoksi mitoitettu alhaiseksi, malmin louhintamäärät ovat erityisesti joissakin perusmetalleja louhivissa avolouhoksissa niin massiivisia, että metallimalmin sisältämistä teollisuusmineraaleista maksettava määrärojalta muodostaa suhteellisen suuren verorasituksen näille kaivoksille. Metallimalmikaivokset maksoivat vuonna 2024 louhitun metallimalmin sisältämistä teollisuusmineraaleista määrärojalta noin kuusi miljoonaa euroa, josta valtaosan maksoi kaksi kaivosta.

Tällä hetkellä veron suorittamisvelvollisuus teollisuusmineraaleista syntyy louhinnan ajankohtana. Louhitun kaivosmineraalin määrä on kuitenkin käytännössä selvillä vasta siinä vaiheessa, kun malmi punnitaan maan tasalle nostamisen yhteydessä. Näin ollen nostoajankohta olisi louhinnan ajankohtaa tarkoituksenmukaisempi veron suorittamisvelvollisuuden syntyhetki teollisuusmineraaleille.

Malmin tai hyötykiven saavuttamiseksi joudutaan käytännössä aina louhimaan sivukiveä eli kiviainesta, joka on niin mineraaliköyhää, ettei sitä ole kannattavaa hyödyntää. Määritelmällisesti sivukivi on kaivosjätettä. Sivukiven louhinnasta ei siten suoriteta kaivosmineraaliveroa, vaikka se sisältäisi teollisuusmineraaleja. Tämä on kaivosmineraaliveron tavoitteen mukaista, sillä kyse ei ole arvokkaiden uusiutumattomien luonnonvarojen ottamisesta kallioperästä kuten malmin tapauksessa. Sivukiveä voidaan hyödyntää esimerkiksi kalliomurskeena tai hiekoitussepinä joko kaivosalueella tai sen ulkopuolella. Sivukiveä ei kuitenkaan tällöin hyödynnetä sen sisältämien kaivosmineraalien vuoksi, eli kyse on kaivosjätteen eikä kaivosmineraalin hyödyntämisestä.

Niin kutsutulla rajamalmilla tarkoitetaan rikkaan ja köyhän malmin rajalla olevaa sivukiveksi luokiteltua kiviainesta, joka voidaan myöhemmin uudelleen luokitella hyödyntämiskelpoiseksi malmiksi esimerkiksi sen sisältämän kaivosmineraalin maailmanmarkkinahinnan nousun myötä. Uudelleenluokittelun myötä teollisuusmineraaleja sisältävästä veron ulkopuolella olevasta rajamalmista tulee veronalaista malmia, jota koskeva veron suorittamisvelvollisuus on nykyainsäädännön mukaan syntynyt louhinnan ajankohtana. Koska louhinta, nosto ja uudelleenluokittelu eivät välttämättä tapahdu saman verokauden aikana, olisi tarkoituksenmukaista, että veron suorittamisvelvollisuus syntyisi näissä tilanteissa vasta sinä ajankohtana, jolloin sivukivestä malmiksi uudelleen luokitellusta kiviaineksesta ryhdytään tuottamaan teollisuusmineraalia.

Jalostettujen metallien maailmanmarkkinahintojen käyttämisestä metallimalmien verotusarvojen perusteena on kritisoitu sillä perusteella, etteivät ne kuvasta varsinaisen kaivostoiminnan lopputuotteen eli tyypillisesti metallirikasteen arvoa. Jalostettujen metallien maailmanmarkkinahintojen käyttäminen arvorajalta määräytymisperusteena kuitenkin mahdollistaa eri metallien arvojen erojen huomioon ottamisen vertailukelpoisella tavalla. Alemman jalostusasteen tuotteiden hinnoista on julkisesti saatavilla korkeintaan jonkinlaisia arvioita.

Louhittua malmia vaihdetaan harvoin sellaisenaan, ja sen käypä arvo muodostuu kaivoskohtaisesti tuotantoprosessissa tyypillisesti vasta rikastuksen tai muun jatkojalostuksen jälkeen. Louhitun malmin verotusarvon määrittely täsmällisen käyvän arvon periaatteen mukaisesti vaatisi siis mahdollisesti yrityksen sisällä tehtävää kululaskentaa ja siirtohinnoittelua. Myöskään metallirikasteille ei ole löydettävissä vastaavanlaisia vertailukelpoisia julkisia markkinahintoja kuin jalostetuille metalleille, vaan rikasteiden hinnat perustuvat pääsääntöisesti toimijoiden keskinäisiin sopimuksiin. Hintaraportit tai muut markkinatoimijat saattavat julkaista yksittäisiä rikastelaatuja koskevia hinta-arvioita, jotka perustuvat julkaisijan kokoamiin tietoihin ja analyysiin, sillä kaupankäynti rikasteilla ei ole samalla tavalla julkista kuin julkisilla markkinapaikoilla vaihdettavilla jalostetuilla metalleilla. Hinta-arvioissa käytetyistä menetelmistä ja aineistosta ei myöskään yleensä ole julkisesti saatavilla tarkkoja tietoja, joiden perusteella voisi arvioida esimerkiksi aineiston edustavuutta suhteessa kokonaisvaihdannan määrään tai muita hinta-arvon tarkkuustasoon ja muihin mahdollisiin epävarmuuksiin liittyviä tekijöitä. Lisäksi eri metallirikasteista ja rikastelaaduista ei välttämättä ole määriteltävissä niitä laatuja, jotka olisivat keskenään vertailukelpoisia ja jotka siten kuvastaisivat eri metallien arvoja vertailukelpoisella tavalla.

Käytännössä ainoastaan jalostetuille metalleille on saatavilla julkisesti noteerattuja, toteutuneisiin kauppoihin perustuvia markkinahintoja, jolloin niiden voidaan sanoa läpinäkyvästi ja vertailukelpoisesti kuvaavan standardisoidun metallituotteen arvoa. Kaivostoiminnan lopputuotetta korkeamman jalostusasteen tuotteen eli jalostetun metallin käyttäminen arvorajalta verotusarvon perusteena on asetettuun verotuottotavoitteeseen peilaten otettu veromallissa huomioon alhaisempana veroprosenttina.

Koska metallimalmeille on säädettävä valtioneuvoston asetuksella verotusarvon laskentaperusteena käytettävät hintalähteet ja Verohallinnon on vuosittain vahvistettava metallimalmeille verotusarvot, lain liitteeseen ei ole ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää muita kuin ne metalliset kaivosmineraalit, joita tällä hetkellä louhitaan ja rikastetaan tai joita lähivuosina suunnitellaan louhittavan ja rikastettavan Suomessa. Rautaa ja platinaryhmän metalleihin kuuluvaa rodiumia on tarkoitus ryhtyä louhimaan Suomessa lähivuosina. Näin ollen rauta ja rodium tulisi lisätä kaivosmineraaliverolain liitteeseen. Tämän muutoksen myötä myös kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annettua

valtioneuvoston asetusta olisi täydennettävä lisäämällä siihen raudan ja rodiumin verotusarvojen laskentaperusteena käytettävät hintalähteet.

Kaivosten sijaintikunnat saavat nykyisin varsin suuren eli 60 prosentin osuuden kaivosmineraaliveron tuotosta. Kun suurimmat kaivokset sijaitsevat Sotkamon, Sodankylän, Kittilän ja Kemnimaan kunnissa, tämä tarkoittaa, että noin puolet koko kaivosmineraaliveron tuotosta kohdentuu näille neljälle kunnalle. Peilaten kaivosmineraaliveron ensisijaiseen tavoitteeseen ohjata yhteiskunnalle korvaus kallioperästä otetuista uusiutumattomista kaivosmineraaleista, on perusteltua kysyä, onko valtion ja kuntien välinen nykyinen kaivosmineraaliveron jakosuhte tarkoituksenmukainen, kun merkittävä osuus verotuotosta kohdentuu vain muutamalle kunnalle. Lisäksi nykyinen jakosuhte voi muodostua ongelmalliseksi kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Jo nykyisellä matalalla kaivosmineraaliveron tasolla neljän suurimman kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot nousevat suuriksi sekä euromääräisesti että suhteessa kunnan talouteen ja mahdollistaisivat laskennallisesti kunnallisveroprosentin alentamisen 1,3–2,5 prosenttiyksiköllä näissä kunnissa. Jos kaivosmineraaliveron tasoa korotetaan nykyisestä ilman, että jakosuhdetta samalla muutetaan, suurimpien kaivoskuntien saamien kaivosmineraalitulojen merkitys näiden kuntien taloudelle kasvaa entisestään.

Kaivosmineraaliveron tuoton ohjaamista kaivoksen sijaintikunnille perustellaan usein sillä, että kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot muodostavat korvauksen kaivoksesta aiheutuvista haitoista ja kustannuksista. Kaivoksesta on sen aiheuttamien haittojen ja kustannus lisäksi kuitenkin samalla myös hyötyä sijaintikunnalle esimerkiksi työpaikkojen sekä yhteisö- ja kunnallisverotulojen kautta. Toisaalta kaivoksesta aiheutuvia haittoja, kustannuksia ja hyötyjä voi kaivoskunnan lisäksi kohdistua myös muihin kaivoksen vaikutusalueella sijaitseviin kuntiin, mutta nämä kunnat eivät siitä huolimatta saa kaivosmineraaliverotuloja. Näiden kuntien alueella saattaa olla kaivostoimintaan läheisesti liittyvää muuta toimintaa, kuten rikastuslaitoksia. Lisäksi kaivostoimintaa tukevat palvelut, kuten työntekijöiden palvelut, tiestö ja muu infrastruktuuri, voivat sijaita myös muun kuin kaivoksen sijaintikunnan alueella. Vastaavasti, jos kaivosalue ulottuu useamman kunnan alueella, kaivosalueen pinta-ala voi jakautua sijaintikuntien välillä hyvin eri tavalla kuin esimerkiksi mineraalien sijainti ja louhinta kaivosalueella tai kaivostoimintaan liittyvä toiminta ja palvelut sen ulkopuolella. Ylipäätään kaivosmineraalivero soveltuu huonosti kunnan tulonlähteeksi sen suuren tuottovaihtelun takia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassaan sekä vuosien 2025–2028 ja 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmista käymissään neuvotteluissa sopimat yhteensä 70 miljoonan euron korotukset kaivosmineraaliveroon julkisen talouden vahvistamiseksi.

Lisäksi tavoitteena on kaivosmineraaliveron veroperusteita tarkentamalla vähentää kaivosmineraaliverosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia siten, että kaivosmineraaliveroa korotettaisiin noin 70 miljoonalla eurolla. Metallimalmien arvorajaltia korotettaisiin nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin malmin sisältämän metallin verotusarvosta.

Teollisuusmineraalien määrärajoja korotettaisiin 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta malmia tai hyötykiveä.

Lisäksi ehdotetaan, että kaivosten niin sanotuista sivuvirroista eli sellaisista louhitun malmin sisältämistä kaivosmineraaleista, joita ei oteta talteen tai tuoteta kaivoksesta lainkaan, ei jatkossa pääsääntöisesti tarvitsisi suorittaa veroa. Käytännössä sivuvirroissa on kyse metallimalmin louhinnan yhteydessä nostetuista teollisuusmineraaleista ja sellaisista rikastukseen toimitetun malmin sisältämistä metalleista, joita ei niiden vähäisen pitoisuuden vuoksi ole kannattavaa ottaa rikastuksessa talteen. Veron suorittamisvelvollisuus tällaisista kaivosmineraaleista syntyisi jatkossa ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä ryhdyttäisiin myöhemmin ottamaan talteen tai tuottamaan rikastushiekasta. Lisäksi ehdotetaan, että veron suorittamisvelvollisuus teollisuusmineraaleista syntyisi jatkossa malmin tai hyötykiven nostojen ajankohdalla nykyisen louhinnan ajankohdan sijaan.

Verotuottotavoitteen täyttämiseksi kaivosmineraaliveron verotasoja korotettaisiin noin kolminkertaiseksi. Koska sivuvirtojen veron ulkopuolelle rajaaminen hyödyttää metallikaivoksia, siitä aiheutuva verotuottomenetyks on otettu huomioon metallimalmien arvojen verotuksen korotuksessa 0,2 prosenttiyksikön suuruudella korotuksella. Arvojen osalta vertailukohtana on siten verotaso, jossa sivuvirtojen veron ulkopuolelle rajaamisesta aiheutuvan verotuottomenetyksen korvaaminen on otettu huomioon.

Lain liitteeseen, jossa määritellään arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, ehdotetaan lisättäväksi rauta ja platinaryhmän metalleihin kuuluva rodium. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä teknisluonteisia tarkennuksia.

Kaivosmineraaliveron korotuksista kertyvä tuotto kohdennettaisiin kokonaisuudessaan valtiolle. Tämä toteutettaisiin muuttamalla kaivosmineraaliveron säädettyä jako-osuuksia siten, että korotusten jälkeen 80 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta tuloutettaisiin valtiolle ja 20 prosenttia kaivosten sijaintikunnille. Kaivostuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot pysyisivät korotusten jälkeen euromääräisesti suurin piirtein vuoden 2025 tasolla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetun veronkorotuksen arvioidaan lisäävän kaivosmineraaliveron tuottoa noin 70 miljoonalla eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa veromuutosta ei tehtäisi. Verotuoton lisäys kohdistuisi kokonaan valtiolle ehdotetun verotuoton jakosuhteen muutoksen myötä. Verotuotto kasvaisi ensimmäisen kerran vuonna 2027. Veroa maksetaan tuolloin niistä kaivosmineraaleista, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy vuoden 2026 aikana.

Veronkorotuksen arvioidaan pienentävän kaivosyritysten verotettavaa tuloa ja vähentävän yhteisöveron tuottoa arviolta noin 13 miljoonalla eurolla. Veromuutoksen julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi siten noin 57 miljoonaa euroa.

Verotuottoarvioon sisältyy epävarmuuksia, mikä selittyy kaivosten louhintamääriin, metallimalmien metallipitoisuuksiin ja metallien hintakehityksen arviointiin sisältyvällä epävarmuudella. Verotuottoarvio on staattinen arvio, eikä siinä ole otettu huomioon veronkorotuksen mahdollisia vaikutuksia louhintamääriin tai muita mahdollisia kaivosten toimintaan vaikuttavia muutoksia. Asetetun tuottotavoitteen täyttävän veronkorotuksen suuruus

sekä vaikutukset valtiolle ja kaivoskunnille on laskettu kaivoskohtaisilla vuoden 2024 louhintamäärillä ja pääasiassa kevään 2025 metallien maailmanmarkkinahinnoilla. Tuoreimpien hintatietojen voidaan olettaa pitävän pitkälti sisällään odotukset kysynnän ja tarjonnan muutoksista lähitulevaisuudessa.

Louhintamäärät vaihtelevat jonkin verran vuosittain, mutta merkittävät muutokset louhintamääriin johtuvat uusien kaivosten tuotannon käynnistymisestä tai kaivosten sulkemisesta. Tuottoarviossa ei ole otettu huomioon tällaisia muutoksia lukuun ottamatta oletettua louhinnan alkamista Syväjärven litiumkaivoksessa vuoden 2026 aikana. Useamman vuoden aikajänteellä muidenkin uusien kaivosten avaaminen tulee lisäämään kaivosmineraaliveron tuottoa ja siten myös veronkorotuksesta syntyvää verotuottolisäystä. Uusien kaivosten avaamisen aikataulua ja louhintamääriä on kuitenkin vaikea arvioida. Käytettävissä olevien tietojen perusteella haarukoimalla olisi mahdollista, että kaivosmineraaliveron tuotto kasvaisi lähivuosina Rapasaaren ja Suhangon kaivosten toiminnan alkamisen myötä noin 9–16 miljoonalla eurolla, josta ehdotetun korotuksen osuus olisi 7–13 miljoonaa euroa.

Ehdotettu kaivosten sivuvirtojen sulkeminen veropohjasta vähentäisi kaivosmineraaliveron tuottoa arviolta noin seitsemällä miljoonalla eurolla. Tästä aiheutuva verotuottomenetyks korvattaisiin metallimalmien arvorajalta korotuksella, joten muutos olisi julkisen talouden kannalta verotuottoneutraali.

Määrärajalta verotuksen perustaminen malmin nostettuun määrään louhitun määrän sijaan ei vaikuta kaivosmineraaliveron tuottoon useamman vuoden ajanjaksolla tarkasteltuna, koska kaikki louhittu malmi lähtökohtaisesti myös nostetaan. Muutoksella voi kuitenkin olla vaikutusta yksittäisen vuoden verotuottoon, jos malmin louhinta ja nosto ajoittuvat eri verokausille.

Vaikutukset kuntatalouteen

Veronkorotuksen sekä valtion ja kuntien välisen kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhteen muutoksen jälkeen kuntien saamat kaivosmineraaliverotulot säilyisivät kokonaisuudessaan suurin piirtein vuoden 2025 tasolla. Kaivoskuntien saamien kaivosmineraaliverotulojen arvioidaan olevan muutosten jälkeenkin yhteensä noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Tuotto jakautuu jatkossakin hyvin epätasaisesti kuntien kesken. Noin 85 prosenttia kuntien saamasta kaivosmineraaliveron tuotosta ohjautuu neljälle suurimmalle kaivoskunnalle eli Sotkamon, Sodankylän, Keminmaan ja Kittilän kunnille. Kunkin kunnan kaivosmineraaliverotulot olisivat noin 4–5 miljoonaa euroa vuodessa. Kuntien talouden kannalta tämä merkitsee, että kaivosmineraalivero muodostaisi jatkossakin näissä kunnissa suhteellisen suuren osan, noin 10–30 prosenttia, niiden saamista verotuloista. Yksittäisen kaivoskunnan saaman kaivosmineraaliverotulon määrä voi muuttua hieman, koska ehdotettu sivuvirtojen rajaaminen veron ulkopuolelle ja tästä aiheutuvan verotuottomenetyksen korvaaminen arvorajalta korottamalla merkitsee joillekin kaivoksille verorasituksen kasvua ja toisille verorasituksen alenemista. Kittilän ja Keminmaan saamien kaivosmineraaliverotulojen arvioidaan kasvavan kunkin noin yhdestä kahteen miljoonalla eurolla, kun taas sekä Sotkamon että Sodankylän kaivosmineraalitulojen arvioidaan alenevan noin vajaalla miljoonalla eurolla.

Suurten kaivoskuntien lisäksi kaivosmineraaliverotuloja saisivat hieman alle 20 muuta kaivoskuntaa, joiden saamiin kaivosmineraalituloihin ei ennusteta merkittäviä muutoksia.

Vaikutukset yrityksiin

Veronkorotuksesta noin 65 miljoonaa euroa kohdistuisi metallimalmikaivoksiin ja noin kuusi miljoonaa euroa teollisuusmineraalikaivoksiin. Metallimalmikaivosten veronkorotuksesta valtaosa, noin 60 miljoonaa euroa, kertyisi neljältä suurimmalta metallimalmikaivokselta eli Sotkamon, Keminmaan, Sodankylän ja Kittilän kaivoksilta. Näiden kaivosten verorasitus kasvaisi vuositason kunkin noin 12–20 miljoonalla euroa.

Metallimalmikaivoksen maksaman kaivosmineraaliveron euromääräinen kasvu olisi sitä suurempi, mitä enemmän kaivoksesta louhitaan metallia ja mitä arvokkaampaa kyseinen metalli on. Vaikutus ei kuitenkaan ole täysin suoraviivainen. Vaikka sivuvirtojen rajaaminen veron ulkopuolelle ja siitä aiheutuvan verotuottonenetyksen korvaaminen metallien arvorajaltia korottamalla on mitoitettu kokonaisuutena verotuottoneutraaliksi, muutos vaikuttaisi eri tavoin erilaisten kaivosten maksaman kaivosmineraaliveron määrään. Valtaosa sivuvirroista nykyisellään kertyvästä verotuotosta kertyy metallimalmikaivosten louhiman malmin koko louhintamäärästä maksamasta määrärajoitusta. Kun sivuvirrat suljetaan pois veron piiristä ja tästä aiheutuva verotuoton vähenemä korvataan korottamalla metallimalmien arvorajaltia, ne kaivokset hyötyvät, joissa malmin louhintamäärät ovat suuria suhteessa malmin sisältämän metallin arvoon. Käytännössä tällaisia kaivoksia ovat Sodankylän ja Sotkamon perusmetallikaivokset. Vastaavasti verorasitus kasvaisi hieman Kittilän ja Kemin kaivosten kaltaisissa kaivoksissa, joissa louhittu malmi sisältää paljon metallia. Muutos lisäisi tai vähentäisi näiden kaivosten maksamaa kaivosmineraaliveron määrää noin yhdestä kahteen miljoonalla eurolla.

Teollisuusmineraalikaivosten veronkorotuksesta valtaosa, noin viisi miljoonaa euroa, kertyisi Siilinjärven apatiittikaivokselta, josta louhitaan noin 80 prosenttia teollisuusmineraalikaivosten kokonaislouhintamäärästä. Suurimpien talkki- tai kalsiittikaivosten verorasitus kasvaisi noin 100 000–400 000 eurolla. Muiden teollisuusmineraalikaivosten verorasitus kasvaisi korkeintaan joillakin kymmenillä tuhansilla euroilla.

Kaivosyritysten mahdollisuudet siirtää vero kaivostuotteiden hintoihin riippuvat siitä, kuinka alista tuotanto on kansainväliselle kilpailulle. Jos kaivostuotteella käydään kauppaa kansainvälisillä markkinoilla, Suomessa toimivat kaivosyhtiöt käytännössä ottavat tuotteen maailmanmarkkinahinnan annettuna. Metallit ovat useimmiten tuotteita, joiden hintoihin kaivosyritykset eivät pääsääntöisesti voi siirtää verorasitusta. Myös osalla teollisuusmineraaleista valmistettuja tuotteita käydään kansainvälistä kauppaa. Esimerkiksi suomalaisesta apatiittipohjaisesta lannoitetuotannosta suuri osa menee vientiin. Kalkkikivituotteita puolestaan tuodaan Suomeen merkittävä määrä niiden kotimaiseen tuotantoon nähden. Siten voidaan arvioida, että valtaosa kaivosmineraaliverorasituksesta jäisi kaivostoimialan maksettavaksi. Tämä merkitsisi, että kaivosmineraaliverolla ei olisi vaikutusta jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden, kuten metallirikasteiden tai maatalouden käyttämien lannoitteiden, hintoihin.

Kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuus yhteisön tuloverotuksessa ratkaistaan elinkeinoverolainsäädännön perusteella. Kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuudesta ei ole säädetty erikseen, joten asia ratkaistaan verotus- ja viime kädessä oikeuskäytännössä. Koska kaivosmineraalivero on valmisteverotyyppinen suoritus eikä tulon perusteella kannettava vero, se kuitenkin lienee tuloverotuksessa vähennyskelpoinen erä. Tällöin veronkorotus vähentäisi yritysten verotettavaa tuloa, koska voidaan olettaa, että yritykset eivät pääsääntöisesti siirrä kaivosmineraaliveroa tuotteiden hintoihin. Veronkorotuksen vaikutus kaivosyritysten verojen jälkeiseen tuottoon olisi siten yhteensä noin 57 miljoonaa euroa.

Rojaltityyppinen kaivosmineraalivero muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja alentaa siten kaivostoiminnan kannattavuutta. Kaivosmineraaliveron korottaminen voi johtaa siihen,

että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi. Kaivostoimintaa syntyisi tällöin vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jäisi vähäisemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto. Tämä vaikutus koskee niin nykyisiä kaivoshankkeita, niiden mahdollisia laajennushankkeita kuin kokonaan uusia kaivoshankkeita.

On hyvin vaikea arvioida, minkä tasoisella arvorajalla mahdolliset negatiiviset vaikutukset investointi- ja tuotantopäätöksiin realisoituisivat. Kaivoshankkeiden elinkaaren aikaisia kustannus- ja tuottolaskelmia sekä niissä käytettyjä oletuksia ei ole julkisesti saatavilla. Arviointia on kuitenkin tehty vuonna 2021 valmistuneessa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa toteutetussa kaivosmineraaliveron toteuttamisvaihtoehtoja selvittäneessä hankkeessa ([Valtioneuvoston julkaisuja 2021:44](#)), jäljempänä *TEAS-hanke*, simuloinneilla, joissa arvioitiin nyt ehdotettua korkeampien arvorajaltien vaikutuksia kaivostoiminnan kannattavuuteen.

TEAS-hankkeen tuloksia tarkastelemalla voidaan karkeasti arvioida, että matalampi rajaltin taso pienentää vääristävää vaikutusta suunnilleen samassa suhteessa. Tällöin ehdotetun suuruinen arvorajalti muuttaisi toiminnan metallimalmikaivoksissa kannattamattomaksi karkeasti arvioiden noin 4–5 prosentissa kaivoshankkeista, kun nykyisillä verotasoilla vastaavan osuuden arvioidaan olevan noin 1–2 prosenttia. Vaikutus koskisi erityisesti niitä kaivoksia, jotka ovat jo ennestään vähiten kannattavia ja joiden harjoittama kaivostoiminta tuottaa siten muutoinkin vähiten lisäarvoa yhteiskunnalle. TEAS-hankkeen tuottamiin piste-estimaatteihin sisältyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta. Analyysissä on pohjatietona käytetty kaivosyritysten tilinpäätöstietoja, joista ei kuitenkaan välttämättä ole eriteltävissä vertailukelpoisesti kaivostoiminnan kustannuksia. Kun simulointeihin liittyvät epävarmuudet otetaan huomioon, TEAS-hankkeen tuloksiin tulisi suhtautua mahdollisena mittaluokkaa kuvaavana arviona.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kaivosinvestointien toteutumatta jäämisessä kyse voi olla osittain kaivostoiminnan lykkääntymisestä. Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niiden ottoon voidaan kohdentaa verotus vain kertaalleen. Kokonaisverotuottokertymän kannalta kyse voikin osittain olla lähinnä veron ajallisesta kohdistumisesta, jos kaivostoiminta esimerkiksi myöhemmän teknologisen kehityksen myötä muuttuu jälleen kannattavaksi.

Kaivosmineraaliveron korotuksen muodostaman kustannusrasituksen suhteuttamista kaivostoiminnan kustannuksiin hankaloittaa edellä mainittu, varsinaista kaivostoimintaa erittelevien julkisten tietojen puute. Kansantalouden tilinpidon tiedoista on kuitenkin eriteltävissä toimialaluokka ”metallimalmien louhinta”. Ehdotetun muutoksen myötä metallimalmikaivosten noin 95 miljoonan euron verorasitus muodostaisi noin 7,7 prosentin kustannuslisän toimialan vuoden 2023 kokonaiskustannuksiin nähden, kun nykyisillä verotasoilla vastaava osuus on noin 2,3 prosenttia. Verorasitus olisi noin 6,8 prosenttia toimialan vuoden 2023 markkinatuotoksen arvoon nähden. On kuitenkin mahdollista, että toimialan kustannuksiin ja tuloihin sisältyy myös kaivosyritysten harjoittaman muun yritystoiminnan kuin varsinaisen kaivostoiminnan kustannuksia ja tuloja. Toisaalta kaikkea kaivostoimintaa ei välttämättä ole raportoitu toimialan luvuissa.

Ehdotetun veronkorotuksen muodostama kustannuslisäys todennäköisesti vaihtelee kaivosyritysten välillä. Kaivostoiminnan kustannukset riippuvat merkittävästi hyödynnettävästä esiintymästä ja kaivoksen tuotantoteknologiasta. Köyhää esiintymää hyödyntävässä metallimalmikaivoksessa louhintakustannukset voivat olla jo ennestään suurempia suhteessa tuotannon arvoon kuin kaivoksessa, jossa esiintymä on rikkaampi ja helpommin saavutettavissa. Samalla veron määrä suhteessa tuotetun metallin arvoon on sitä suurempi, mitä pienempi osuus

malmin sisältämästä metallista saadaan otettua talteen. Tämä johtuu siitä, että veroa maksetaan myös siitä metallista, jota ei saada talteen. Teollisuusmineraalien määrärajoit perustuu puolestaan yksinomaan nostetun malmin painoon, jolloin tuotannon arvoon suhteutettu verorasitus olisi korkein niillä kaivoksilla, joista louhitaan pitoisuudeltaan köyhää ja vähempiarvoista malmia sekä päinvastoin. Toisaalta kaivosmineraaliveron ei ole tarkoituksaan kohdentua samalla tavalla kaivoksiin suhteessa tuotannon kustannuksiin tai voitollisuuteen, vaan tarkoituksena on kerätä yhteiskunnalle korvaus kaikesta kallioperästä pois otetusta kaivosmineraalista riippumatta siitä, miten kaivostoiminta on järjestetty.

Jos kaivostuotantoa jää syntymättä Suomessa, tällä voi olla vaikutusta kaivostuotteita raaka-aineena käyttävään tuotantoon. Negatiivisten vaikutusten syntyminen on kuitenkin epävarmaa, koska kotimaista kaivosmineraalituotantoa voidaan korvata tuonnilla, joka on jo nykyisin merkittävässä roolissa jatkojalostuksessa. Vero voi kuitenkin vaikuttaa kotimaisen ja ulkomaisen rikasteen kilpailuasemaan, koska vero kohdistuu vain Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin.

Ehdotettu sivuvirtojen rajaaminen veron ulkopuolelle vähentäisi kaivosyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, koska rikastukseen toimitetusta malmista ei tarvitsisi enää selvittää kaikkia malmin sisältämiä metalleja eikä niiden pitoisuuksia. Näiden niin sanottujen pienten metallisisältöjen analysointikustannukset ovat voineet nousta suhteellisen suuriksi verrattuna niistä maksettavaan kaivosmineraaliveron määrään, joka on tyypillisesti tuhansista euroista kymmeniin tuhansiin euroihin kunkin metallin osalta.

Koska kaivosmineraalivero tulisi jatkossa maksettavaksi vain siinä tapauksessa, että kaivos tuottaa kyseistä kaivosmineraalia, kynnys malmin sisältämien muiden metallien hyödyntämiseen voisi nousta ehdotetun muutoksen myötä. Todennäköisesti niin sanottujen pienten metallisisältöjen hyödyntämisen kannattavuuteen vaikuttavat kuitenkin merkittävästi enemmän muut seikat kuin kaivosmineraaliveron tuottama kustannuslisäys.

Kaivosten sähköverotuen poiston myötä kaivostoimialan sähköverorasitus kasvaa noin 11 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen. Yhteensä kaivosyritysten verorasitus lisääntyisi siten vuositasona noin 81 miljoonalla eurolla. Kaivosyritykset eivät todennäköisesti voi viedä myöskään kohonnutta sähköverorasitusta tuotteidensa hintoihin, jolloin kaivosmineraaliveron korotuksen ja kaivosten sähköverotuen poiston yhteenlaskettu vaikutus kaivosyritysten verojen jälkeiseen tuottoon olisi noin 65 miljoonaa euroa.

Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Veroperustemuutosten toimeenpanosta arvioidaan aiheutuvan vähäisiä kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia sekä ohjeistuksen päivitystarpeita Verohallinnolle. Ehdotettu sivuvirtojen rajaaminen veron ulkopuolelle vähentäisi verotuksen jälkivalvonnasta aiheutuvaa työtä.

Ympäristövaikutukset

Veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Ehdotetuilla veronkorotuksilla voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön Suomessa, jos veronkorotuksen myötä kaivosten louhintamäärät pienenevät. Tällöin korotukset voisivat välillisesti vähentää ilmasto- ja muita päästöjä tai haittoja luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Mahdolliset ympäristövaikutukset globaalilla tasolla riippuvat kuitenkin siitä, korvautuisiko Suomessa vähenevä kaivostuotanto muualla maailmassa tapahtuvalla

kaivostuotannolla ja syntyisikö tästä enemmän vai vähemmän ympäristöhaittoja kuin mitä Suomessa olisi syntynyt.

Vero muuttaisi helpoiten kannattamattomaksi ne kaivokset, jotka ovat ennestään vähiten kannattavia. On mahdollista, että nämä kaivokset saattavat todennäköisemmin hyödyntää köyhiä esiintymiä, joissa malmin ja sivukiven louhintamäärät ja muut päästöt ovat suuria suhteessa hyödynnetyn kaivosmineraalin määrään. Koska ehdotettujen veronkorotusten ei kuitenkaan merkittävästi arvioida lisäävän veron vaikutuksia kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin, niiden ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan suhteellisen pieniä.

Vaikutukset kansalaisiin

Veronkorotuksen tuotto ohjattaisiin kokonaisuudessaan valtiolle. Käytännössä tämä toteutettaisiin muuttamalla valtion ja kuntien välistä kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhdetta. Kuntien kesken verotuoton jakautuminen säilyisi suurin piirtein ennallaan, eli valtaosa kuntien saamasta verotuotosta kohdentuisi niille neljälle kunnalle, joissa on suuria metallimalmikaivoksia. Vastaavasti esimerkiksi toisen kunnan alueella mutta lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat tai muualla kaivoksen vaikutusalueella asuvat asukkaat eivät jatkossakaan hyötyisi kaivosmineraaliveron tuotosta.

Suuri kaivos voi olla yksittäisessä kunnassa merkittävä työllistäjä ja kunnan saamien verotulojen lähde niin kaivosmineraaliveron kuin yhteisö- ja kunnallisveron kautta. Jos ehdotetun veronkorotuksen seurauksena kaivostoiminta vähenee tai sitä ei synnykään, tällä voi olla yksittäisen kunnan talouden ja asukkaan näkökulmasta suuri merkitys. Toisaalta alueellinen vaikutus voi olla osin väliaikainen, jos vapautuva työvoima työllistyy alueella muihin tehtäviin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Aiemmat selvitykset

Kaivosmineraaliveron valmistelun yhteydessä vuosina 2020–2022 arvioitiin nykyisenkaltaisen rojalittytyyppisen veromallin lisäksi nettotulon veromallien sekä nettotuloon perustuvan puhtaan voiton veron eli renttiveron ja rojalittytyyppisen veron yhdistelmämallin soveltuvuutta kaivosveroksi. Muita toteuttamisvaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin TEAS-hankkeen loppuraportissa ja kaivosveron toteuttamista arvioineen työryhmän, jäljempänä *työryhmä*, arviomuistiossa ([Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:44](#)).

Nettotulon veromallit

Nettotuloon kohdistuvia veromalleja ovat TEAS-hankkeessa käsitellyt voittovero ja puhtaan voiton vero eli renttivero.

Voittoverolla tarkoitetaan perinteiseen yritysveromalliin perustuvaa veroa, jonka suuruus perustuu kaivosyksikön elinkeinotoiminnan verotukseen. TEAS-hankkeessa tarkasteltiin erityisesti kaivoskohtaisena toteutettua veroa, jossa kukin kaivos on oma laskentayksikkönsä, jonka upstream-toimintojen tulokseen verotus kohdistuu. Tällöin vero toteutettaisiin erillään muusta yritysverotuksesta kuitenkin siten, että voimassa olevia elinkeinoverotuksen säännöksiä voitaisiin soveltaa esimerkiksi verotettavan tulon laskemisessa.

TEAS-hankkeessa sivuttiin myös vaihtoehtoa, jossa voiton vero toteutettaisiin kohdistamalla kaivostoimintaa harjoittavaan yhtiöön yhteisövero korotetulla verokannalla. Tätä ei kuitenkaan TEAS-hankkeessa pidetty perusteltuna ratkaisuna. Myös työryhmä arvioi, ettei korotettu yhteisövero vastaisi tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä, sillä se ei kohdistuisi pelkkään kaivostoimintaan vaan myös kaivosyhtiöiden harjoittamaan jatkojalostukseen.

Renttiverolla tarkoitetaan veroa, jossa tavoite on kohdistaa verotus taloustieteelliseen voittokäsitteeseen, jolla tarkoitetaan puhdasta voittoa eli renttiä. Puhtaalla voitolla voidaan tarkoittaa projektin rajatuoton ja rajakustannuksen erotusta tai myös projektin tuottojen ja kaikkien kustannusten positiivista nettohyötyä projektin koko elinkaarelta. Se eroaa voittoverosta erityisesti kahden erityispiirteen osalta, joita ovat koko rahoituksen vaihtoehtoiskustannuksen huomioiminen sekä tappioiden ja voittojen symmetrinen kohtelu. Renttiveron erityispiirteitä ja renttiveron mallien erilaisia versioita on kuvattu laajasti TEAS-hankkeen loppuraportissa.

Työryhmän arviointimuistiossa on lisäksi käsitelty rikasteesta saatua nettotulosta perustuvaa kaivosveroa. Rikasteesta saatua nettotulosta perustuvassa verossa olisi kyse vastaavan tyyppisestä verosta kuin yllä kuvattu voittovero tai renttivero. Tässä mallissa veropohja määritettäisiin kuitenkin eri pisteessä siten, että kaivostoiminnan tuotot ja kulut määriteltäisiin rikastuksen jälkeiseen hetkeen.

Nettotulosta kohdistuvien veromallien perusideana on verotuksen kohdistuminen kaivostoiminnasta syntyneeseen voittoon. Tällöin kaivostoiminnan harjoittajan verovelvollisuuteen vaikuttaa suhdannetilanteen ja kaivoksen elinkaarivaiheen lisäksi myös kaivostoiminnan harjoittajan kustannustehokkuus. Kun veropohjana on kaivostoiminnan voitto, kaivosveroa ei tulisi maksettavaksi, jos kaivostoiminta ei lopulta muodostu kannattavaksi. Renttiveron osalta on lisäksi otettava huomioon, että se huomioi myös oman pääoman kustannuksen. Tällöin kaivostoiminta voi olla sen harjoittajalle kannattavaa ilman, että toiminnasta muodostuu verovelvollisuuden synnyttävää puhdasta voittoa. Nettotulosta kohdistuvan kaivosveron ei siten välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan kaivosmineraaliverolle asetettuun tavoitteeseen ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä.

Nettotulosta kohdistuvat kaivosveromallit muodostuisivat lähtökohtaisesti monimutkaisemmiksi ja hallinnollisesti raskaammiksi kuin esimerkiksi nykyisenkaltaisen rojalittytyyppinen kaivosmineraalivero. Nettotulosta veromallien on lisäksi arvioitu olevan verokertymältään epätasaisempia ja vaikeammin ennustettavia kuin rojalittytyyppinen vero.

Kaivosveron toteuttamiseen nettotulosta kohdistuvana verona on useita erilaisia ja eritasoisia vaihtoehtoja, ja nettotulosta kaivosveromallien sisällä olisi ratkaistava useita kysymyksiä, jotka vaikuttavat veromallin rakenteeseen. Yksityiskohtaista sääntelyä vaadittaisiin ainakin veron soveltamisalasta, tulojen veronalaisuudesta, menojen vähennyskelpoisuudesta, tulojen ja menojen jaksottamisesta, erilaisista yritys- ja rakennejärjestelyistä, tappiontasauksesta, verotason määrittelystä sekä veronkierron ehkäisemisestä. Kyseessä olisi laajuudeltaan erittäin kattava, Suomen yleisestä tuloverojärjestelmästä erillinen sääntelykokonaisuus.

Nettotulosta veromallien monimutkaisuus korostuu erityisesti renttiveron malleissa, joissa tarvittaisiin vielä erityistä lisäsääntelyä puhtaan voiton määrittämiseksi. Puhtaan voiton määrittäminen vaatisi jonkintasoista tappioiden ja voittojen symmetristä käsittelyä sekä oman pääoman kustannuksen huomioimista. Verotuksen kohdistuminen taloustieteelliseen voiton

käsitteeseen eroaisi merkittävästi Suomen nykyisestä yritysveromallista ja olisi siten täysin uudenlainen veropohjan määrittelytapa Suomen tuloverojärjestelmässä.

Lisäksi nettotulon veromallissa tulisi rojaltityyppistä veroa kattavammin ottaa huomioon verosuunnittelumahdollisuudet, sillä ne ovat alttiimpia verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena. Nettotulon veromalleihin ja verosuunnittelumahdollisuuksiin liittyviä näkökohtia on kuvattu laajasti TEAS-hankkeen loppuraportissa.

Renttiveron ja rojaltityyppisen veron yhdistelmämalli

Työryhmä katsoi, että sittemmin kaivosmineraaliveron veromalliksi valikoitunut rojaltityyppinen kaivosmineraalivero vastaa parhaiten verolle asetettuun tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä, sillä rojaltityyppinen vero tulee suoritettavaksi kaivostoiminnan kannattavuudesta riippumatta. Rojaltityyppisen kaivosmineraaliveron etuna voidaan lisäksi pitää sen yksinkertaisuutta ja hallinnollista keveyttä. Rojaltit kuitenkin vaikuttavat kaivosyritysten tuotantoa koskeviin päätöksiin enemmän kuin nettotulon veromallit.

Nettotulon veromallien etuna voidaan pitää sitä, että ne vääristävät vähemmän yritysten päätöksentekoa kuin rojaltityyppiset kaivosveromallit. Toisaalta nettotulon veromallien ei voida katsoa parhaalla tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista, sillä niitä hyödynnetään myös tappiollisessa kaivostoiminnassa.

Sekä TEAS-hankkeen että työryhmän johtopäätösten mukaan yhdistelmämallilla, kuten renttiveron ja rojaltityyppisen kaivosmineraaliveron yhdistelmällä, voitaisiin pyrkiä yhdistelemään eri veromallien hyviä puolia. Renttiveron ja rojaltityyppisen veron yhdistelmämalli mahdollistaisi korvauksen keräämisen yhteiskunnalle uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämisestä siten, että verotuottoja syntyisi jo toiminnan alkuvaiheessa samalla, kun vaihtoehto ottaisi huomioon korvauksen suuruudessa kaivostoiminnan harjoittajan veronmaksukyyn. Toisaalta kaivoskohtaisen toiminnan ja tuottavuuden huomioiminen veromallissa ei välttämättä toteuta veron tavoitetta, eikä veronmaksukykyä siten välttämättä ole perusteltua ottaa veromallissa huomioon. Lisäksi yhdistelmämalli lisäisi hallinnollista taakkaa niin yrityksille kuin Verohallinnolle nykyiseen verrattuna.

Jollakin kaivosmineraaliveron tasolla rojaltityyppinen kaivosmineraalivero voi nousta niin korkeaksi, että kaivostoimintaa syntyy vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jää pienemmäksi samoin kuin siitä kerättävä verotuotto. TEAS-hankkeessa arvioitiin nyt ehdotettua korkeampien arvorojalttien vaikutuksia kaivostoiminnan kannattavuuteen. Kuten yllä vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa 4.2 on kuvattu, TEAS-hankkeen tulosten perusteella on kuitenkin hyvin vaikea arvioida, minkä tasoisella arvorojaltilla mahdolliset negatiiviset vaikutukset kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin realisoituisivat. Kaivosmineraaliveron veromallin uudistamisen selvittäminen voisi siten olla perusteltua, jos kaivosmineraaliveron tasoa harkitaan edelleen korotettavan tulevaisuudessa.

Ympäristöperusteinen kaivosmineraalivero

Kaivosmineraaliveroa voitaisiin hyödyntää myös ympäristöohjaukseen. Tämä kuitenkin edellyttäisi veron erittäin tarkkaa kohdentamista kaivostoiminnasta aiheutuviin negatiivisiin ympäristövaikutuksiin, jotta kaivosmineraaliveron avulla olisi mahdollista saavuttaa

tavoiteltuja ympäristöhyötyjä. Suomen olosuhteissa muiden ympäristönsuojeluinstrumenttien, kuten ympäristönsuojelusääntelyn ja ympäristövahinkomaksun, on arvioitu soveltuvan tähän tarkoitukseen kaivosmineraaliveroa paremmin.

Vaihtoehtoiset tavat jakaa verotuotto valtion ja kuntien kesken

Jos valtion ja kuntien välinen verotuoton jakosuhte säilytettäisiin nykyisellään, neljän suurimman kaivoskunnan kaivosmineraaliverotulot kasvaisivat erittäin suuriksi. Veronkorotuksen jälkeen näiden kuntien kaivosmineraaliverotulot vuodelta 2026 olisivat noin 75–100 prosenttia verrattuna kunkin kunnan vuoden 2024 kunnallisverotuloihin. Tämä tarkoittaisi, että näillä kaivoskunnilla voisi kaivosmineraaliveron korotuksen myötä olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi tai jopa nollata ne. Paitsi että näin suuret erot kunnallisveroprosenteissa voidaan nähdä ongelmalliseksi kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, ne voisivat kannustaa muuttamaan huokeamman verotuksen kuntiin ja siten vaikuttaa alueellisesti esimerkiksi rakentamiseen ja palveluihin.

Suurimpien kaivoskuntien kaivosmineraaliverotulojen kasvaminen näin suuriksi suhteessa kuntien talouteen voisi heikentää veronkorotuksen julkista taloutta vahvistavaa vaikutusta, sillä lisätulot voisivat johtaa kunnallisveroprosenttien alentamiseen tai menojen kasvuun. Tätä vaikutusta on kuitenkin vaikea arvioida numeerisesti etukäteen, koska päätökset kunnallisveroprosenteista ja menojen tasosta kuuluvat kunnan itsehallinnon piiriin. Lisäksi kaivosmineraalivero soveltuu huonosti kuntien tulonlähteeksi sen suuren vuosittaisen tuottovaihtelun vuoksi. Siksi kaivosmineraaliveron korotus vahvistaa julkista taloutta tehokkaammin, kun nykyistä suurempi osuus verotuotosta kohdennetaan valtiolle.

Kaivosalueen sijaintiin perustuva verotuoton jako kuntien välillä ei välttämättä kuvasta kaivosmineraalien sijainnin tai louhinnan taikka kaivoksista aiheutuvien haittojen, kustannusten ja hyötyjen jakautumista kuntien välillä. Kaivosmineraaliveron kuntaosuuden nykyinen kaivoksen sijaintikuntaan perustuva jakoperuste ei siten ole ongelmaton. Toisaalta ongelma ei liene korjattavissa jakoperusteen laskentatapaa muuttamalla, vaan tällöin rajanveto-ongelma ainoastaan siirtyisi toiseen pisteeseen. Lisäksi verolainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää veronsaajan määrittelemistä tyhjentävästi. Veronsaajan määrittely esimerkiksi kaivoksen vaikutusalueen perusteella voisi olla hyvin vaikea toteuttaa riittävän yksiselitteisellä tavalla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kaivosten verotuksesta muissa maissa

Eri maissa on valittu toisistaan poikkeavia perusratkaisuja kaivostoiminnan järjestämiseksi. Kaivosmineraalit voi omistaa valtio tai maanomistaja, jolloin kaivosmineraalien löytäjä saa niihin hyödyntämisoikeuden. Kaivostoiminnan järjestämistä koskevien perusratkaisujen tavoin myös kaivostoimintaan kohdistuvat verot ja maksut vaihtelevat maittain.

Eri maiden kaivos- ja mineraaliveromallit ovat muotoutuneet kansainvälisesti vertaillen hyvinkin erilaisiksi, minkä vuoksi esimerkiksi eri maissa sovellettavien verotasojen suora vertailu ei ole tarkoituksenmukaista. Kaivostoiminnan verotusta ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa, ja lisäksi etenkin eri mantereilla sijaitsevien maiden oikeus- ja verojärjestelmissä on merkittäviä eroavaisuuksia. Myös mineraalivarojen määrä ja laatu sekä valtion mahdollisuudet edistää kaivostoimintaa alueellaan vaihtelevat merkittävästi maiden

kesken. Kaivos- ja mineraaliveroja on kuitenkin käytössä sekä maissa, joissa kaivostoiminta on laajamittaista, että maissa, joissa se on vähäisempää.

Rojaltit ovat yleisesti käytössä olevia, louhintaan ja kaivostuotantoon kohdistuvia suorituksia sellaisissa maissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Rojalteja koskevat ratkaisut vaihtelevat kuitenkin laajasti maiden välillä.

Kaivostoiminta on useissa maissa Suomen tavoin normaalin yritysverojärjestelmän piirissä. Joissakin valtioissa kaivostoimintaan sovelletaan normaalin yritysverotuksen lisäksi erillistä nettotuloon kohdistuvaa kaivosveroa. Kaivostoimintaa koskevat erilliset nettotulon verot voivat olla valtion veroja tai alueellisia veroja, kuten tietyn osavaltion alueella harjoitettua kaivostoimintaa koskevia veroja.

Myös nettotuloon kohdistuvat kaivosveromallit vaihtelevat eri maiden välillä. Verot pohjautuvat tyypillisesti perinteiseen yritysveromalliin. Puhtaan voiton verottamiseen perustuvia renttiveroja ei ole kansainvälisesti otettu laajasti käyttöön. Renttiveroa on sovellettu kansainvälisissä esimerkeissä arvorojaltityyppisen tai muun vähimmäisveron rinnalla. Myös monissa perinteisempiin voittoveromalleihin nojautuvissa kaivosveroissa sovelletaan rinnalla jonkinlaista vähimmäisveroa. Yhteistä eri maiden nettotulon veromalleille on, että vaaditun sääntelyn laajuus sekä sääntelytarkkuus ovat hyvin kattavia.

Australia

Australiassa kaivostoimintaan soveltuu normaalin yritysverotuksen lisäksi osavaltiotasoisia rojalteja. Rojalteja on käytössä kaikissa osavaltioissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Rojaltien määrittämisperusteet ja tasot vaihtelevat osavaltiokohtaisesti. Rojaltille voi osavaltiosta riippuen määräytyä arvo- tai määräperusteisesti.

Osavaltiokohtaisten rojaltien lisäksi Australiassa sovellettiin vuosina 2012–2014 liittovaltiotason renttipohjaista mineraaliveroa (*Mineral Resource Rent Tax*), jäljempänä *MRRT*.

Kaivosyhtiö oli velvollinen maksamaan mineraaliveroa, jota sovellettiin yhtiön erikseen määritellyn luonnonvarojen louhinnasta saatuun tulokseen. Veroa sovellettiin kivihiileen ja rautamalmin sekä hyödykkeisiin, joita louhitaan tai tuotetaan näiden yhteydessä. Vero kohdistui vain varsinaisiin louhintatoimintoihin. Kaivostoiminnan vähennyskelpoiset menot käsittivät laajasti kaivostoiminnan kuluja. Uudet investoinnit olivat kokonaisuudessaan vähennettävissä vuosikuluna. Tiettyt kulut, kuten rojaltille, kaivosoikeuksien ja kaivosprojektien hankintamenot sekä rahoituskulut, oli säädetty vähennyskelvottomiksi. Mineraalivero kohdistettiin kaivostoiminnan puhtaaseen voittoon niin sanottujen *MRRT*-vähennysten kautta.

Kaivosyhtiö oli velvollinen maksamaan mineraaliveroa, jos kaivoshankkeen erikseen määritelly vuosikohtainen puhdas voitto oli yli 75 miljoonaa Australian dollaria. Verovelvolliset, joiden puhtaat voitot olivat 75–125 miljoonaa, saivat osittaisen, asteittain pienenevän huojennuksen verosta. Yleinen verokanta oli 30 prosenttia. Laki kuitenkin mahdollisti 25 prosentin louhintakorvauksen vähentämisen, jonka myötä mineraaliveron efektiivinen verokanta oli 22,5 prosenttia. Mineraalivero kumottiin vuonna 2014.

Kanada

Kanadassa ei ole erillistä liittovaltiotason kaivosveroa. Käytännössä kaikissa provinseissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa, peritään erillistä provinssitaso kaivosveroa. Nämä verot

pohjautuvat pääsääntöisesti nettotulon verottamiselle. Kanadan provinssien kaivosverot ovat tyypillisesti voittoveroja. Erityisesti Brittiläisen Kolumbian kaivosveroon liittyy kuitenkin tiettyjä renttiverolle tyypillisiä piirteitä.

Kaivosveroa kannetaan Kanadan provinssien veromalleissa tyypillisesti vain louhinnasta syntyneistä voitoista. Tästä poikkeuksen muodostaa esimerkiksi Brittiläisen Kolumbian kaivosvero, jossa veropohjaan kuuluu koko kaivosyhtiön saama tulo. Niissäkin malleissa, joissa veropohjaan kuuluu vain louhinnasta syntynyt voitto, on vero toteutettu käytännössä siten, että tulot määritetään jatkojalostusprosessin jälkeen syntyneen myyntikelpoisen tuotteen myyntitulon perusteella ja louhintavaiheen jälkeinen arvonlisä otetaan huomioon kaavamaisella jatkojalostusvähennyksellä. Useissa Kanadan provinssien kaivosverojärjestelmissä rojaltien, kaivosomaisuuden hankintamenon ja rahoituskulujen vähennyskelpoisuutta on rajoitettu.

Verojen rakenne vaihtelee Kanadan provinssien kaivosveroissa yksi- ja kaksiportaisen veron ja liukuvan veroasteen välillä. Esimerkiksi Brittiläisen Kolumbian kaivosveron suuruus on 13 prosenttia, mutta veroa täydentää kahden prosentin vähimmäisvero kaivostoiminnan juoksevasta tulosta. Vähimmäisvero on vähennyskelpoinen nettovoiton verosta. Myös Québecissä vero on kaksiportainen muodostuen yhden tai neljän prosentin suuruudesta minimikaivosverosta sekä nettotulon verosta, jonka verokanta vaihtelee 16–28 prosentin välillä. Esimerkkinä yksiportaisesta verosta voidaan mainita Ontarion kaivosvero, jonka suuruus on 10 prosenttia voitosta, joka ylittää 500 000 Kanadan dollaria.

Puola

Puolassa on sovellettu vuodesta 2012 alkaen erityistä mineraaliverolakia (*podatek od wybycia niektórych kopalin*). Veroa kannetaan kuparin, hopean, maakaasun ja raakaöljyn teollisen mittakaavan tuotannosta. Mineraaliveron lisäksi Puolassa peritään myös esimerkiksi malminetsintä- ja hyödyntämismaksuja.

Kuparin ja hopean vero määräytyy louhitun malmin metallipitoisuuden perusteella. Verokannat lasketaan kuukausittain London Metal Exchange ja London Bullion Market -metallipörssien ilmoittamien hintatietojen perusteella tonnilta kuparia ja kilogrammalta kultaa. Lisäksi sovelletaan vähimmäisverotasoa, joka on molempien metallien kohdalla 0,5 prosenttia metallin keskimääräisestä hinnasta. Mineraalivero maksetaan riippumatta siitä, onko kaivostoiminta voitollista.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole erillistä kaivosveroa, mutta louhituista mineraaleista on vuodesta 2005 alkaen kerätty arvorajattomista mineraalikorvausta (*mineralavgift*). Korvauksesta kolme neljäsosaa ohjataan kaivoksen käyttöoikeusalueen maanomistajille ja yksi neljäsosa valtiolle. Maksuvelvollinen on se, jolla on kaivoksen hyödyntämisoikeus. Ruotsi on ratkaissut kaivosmineraalien omistusoikeutta koskevan kysymyksen tulkitsemalla, että valtio omistaa maaperässä olevat mineraalit. Tämän takia mineraalikorvaus on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu eikä vero.

Mineraalikorvausta maksetaan kaivosalueella louhituista ja nostetuista kaivoksen käyttöoikeuden piiriin kuuluvista mineraaleista. Asetuksentasoisen sääntelyn mukaan nostettavan malmin määrä ja sen mineraalipitoisuus määritetään sen perusteella, mitä rikastuksen jälkeen voidaan hyödyntää. Korvauksen määrä on 0,2 prosenttia mineraalin arvioidusta arvosta, joka määräytyy kaivosmineraalien vuoden keskihinnan perusteella.

Pääsääntöisesti metallien arvot määritetään London Metal Exchange ja London Bullion Market -metallipörssseistä saatavien hintatietojen perusteella, mutta raudan arvonmäärityksessä käytetään kaivosyrityksen julkaisemaa pellettihintaa. Muiden mineraalien osalta korvaus määritetään kohtuullisen suuruiseksi tapauskohtaisesti.

Lisäksi Ruotsissa luonnonsoran kaupallisesta louhinnasta maksetaan valtiolle luonnonsoraveroa (*naturgrusskatt*). Vuonna 2025 veron määrä on 23 kruunua louhittua tonnia kohden.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopalaute

Lausunnolla olleesta esitysluonnoksesta annettiin 49 lausuntoa. Elinkeinoelämä on useassa tapauksessa lausunut samalla lausunnolla sekä kaivosmineraaliveron korottamista että kaivosten sähköverotuen poistamista koskevista esitysluonnoksista. Lausunnon antoivat Valtiovarainministeriön kunta- ja alueosasto, Geologian tutkimuskeskus, Luonnonvarakeskus, Saamelaiskäräjät, Verohallinto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Finnwatch, Kainuun liitto, Kaivosteollisuus, Keski-Pohjanmaan liitto, Keskuskauppakamari, Lapin kauppakamari, Lapin liitto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK, Oulun kauppakamari, Paliskuntain yhdistys, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Suomen kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, Teknologiateollisuus, Teollisuusliitto, Veronmaksajain keskusliitto, Ilomantsi, Kaustinen, Kemi, Keminmaa, Kittilä, Lappeenranta, Outokumpu, Siilinjärvi, Sodankylä, Sotkamo, Tervola, Agnico Eagle Finland Oy, Boliden Kevitsa Mining Oy, Boliden Harjavalta Oy, Endomines Finland Oyj, FinnCobalt Oy, Finnish Minerals Group Oy, GeoConsulting Oy, Keliber Oy, Nordkalk Oy, Outokumpu Oyj, Strategic Explorations Oy, Suomen Malmitutkimus Oy, Terrafame Oy, Tetra Ekberg Oy ja Yara Suomi Oy. Lisäksi kolme yksityishenkilöä antoi lausunnon. Ahvenanmaan maakuntahallitus, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES ilmoittivat, etteivät ne lausu asiassa.

Elinkeinoelämä suhtautui ehdotettuihin veronkorotuksiin pääasiassa kriittisesti ja korosti, että kaivosmineraaliveron korottamista ja kaivosten sähköverotuen poistoa koskevat ehdotukset lyhentävät kaivosten elinkaarta, heikentävät kaivosteollisuuden kilpailukykyä ja vaarantavat investointeja. Elinkeinoelämän lausunnoissa esitettiin veronkorotuksista luopumista tai huomattavaa kohtuullistamista ja peräänkuulutettiin laajamittaisempaa vaikutusarviointia kaivosmineraaliveron korotusten ja kaivosten sähköverotuen poiston vaikutuksista esimerkiksi verokertymään pidemmällä aikavälillä, vihreään siirtymään, huoltovarmuuteen ja työllisyyteen. Useampi lausunnonantaja esitti, että kaivosmineraaliveron tulisi nykyisen rojaltimallin sijaan perustua nettotulon verottamiseen.

Ympäristötoimijat ja osa alueellisista toimijoista pitivät ehdotettuja veronkorotuksia oikeasuuntaisina. Osa lausunnonantajista katsoi, että kaivosmineraaliverolla tulisi olla myös ympäristöohjaustavoite. Joidenkin lausunnonantajien mukaan kaivosmineraaliveroa olisi perusteltua korottaa vielä ehdotettuaakin enemmän ottaen huomioon, että kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja.

Kaivosmineraaliveron tuoton jakautumista koskeva lausuntopalaute oli ristiriitaista. Osa lausunnonantajista katsoi, että kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhdetta valtion ja kuntien välillä tulisi tarkastella uudelleen ja ohjata nykyistä suurempi osa tuotosta valtiolle. Etenkin kaivosten sijaintikunnat kannattivat jako-osuuden säilyttämistä nykyisellään ja esittivät, että kaivokset lisäävät kaivoskunnan kustannuksia, sillä ne investoivat infrastruktuuriin ja järjestävät palveluja omilla varoillaan. Toisaalta useassa lausunnossa katsottiin, että

kaivosmineraaliveron tuoton kuntaosaa ei tulisi ohjata vain kaivoksen sijaintikunnalle vaan laajemmin kaivoksen vaikutusalueella oleville kunnille, sillä kaivoksen vaikutukset eivät useinkaan rajoitu sen sijaintikuntaan. Joidenkin lausunnonantajien mukaan olisi perusteltua ohjata kaivosmineraaliveron tuotto kokonaisuudessaan kunnille.

Etenkin kaivoskunnat ovat lausunnoissaan tuoneet esiin, ettei kaivosmineraaliveroa tule sisällyttää verotulojen perusteella tehtävään valtionosuuksien tasaukseen. Valtiovarainministeriön kunta- ja alueosasto toteaa launnossaan, että kaivosmineraaliveron sisällyttämistä tasausjärjestelmään selvitetään käynnissä olevassa kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamistyössä. Kaivosmineraaliveron sisällyttäminen tasausjärjestelmään vähentäisi suurimpien kaivoskuntien tuloja kuitenkin suhteellisen vähän verrattuna niiden saamiin kaivosmineraaliverotuloihin. Kunta- ja alueosaston näkemyksen mukaan ongelma ei siten ole korjattavissa valtionosuusjärjestelmän muutoksilla, vaan korjaus vaatisi muutosta valtion ja kuntien väliseen kaivosmineraaliveron tuoton jakoon.

Lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen verrattuna valtion ja kunnan välistä kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhdetta on esityksessä muutettu.

Lausuntopalautteessa sivuvirtojen sulkemista veron piiristä pidettiin pääasiassa kannatettavana, koska se selkeyttäisi kaivosmineraalien verotusta ja vähentäisi kaivosyritysten hallinnollista taakkaa. Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, että sivuvirtojen veron piiristä rajaamisen vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin.

Kolmessa launnossa nostettiin esiin, että myös rauta olisi perusteltua lisätä lain liitteeseen, koska Hannukaisen kaivoksella Kolarissa tavoitellaan raudan tuotannon aloittamista tämän vuosikymmenen aikana.

Lausuntopalautteen perusteella lain liitteeseen, jossa luetellaan arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, on lisätty myös rauta. Lisäksi esityksen perusteluja on täydennetty joiltakin osin.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon esitysluonnoksesta, jonka perusteluja oli lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen verrattuna täydennetty joiltakin osin lausuntopalautteen perusteella.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Lausunnon mukaan esitysluonnos on kokonaisuutena hyvin valmisteltu. Nykytilan kuvauksen perusteella saa nopeasti hyvän yleiskäsityksen asiasta. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset on kuvattu ymmärrettävästi ja vaikutuksia on arvioitu kattavasti monesta näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on käsitelty erilaisia vaihtoehtoja verotuksen toteuttamiseksi ja perusteltu valittu vaihtoehto. Arviointineuvoston mukaan vaihtoehtoisissa olisi kuitenkin ollut hyvä arvioida myös sitä mahdollisuutta, että verotuottoa olisi kohdentunut enemmän valtiolle. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa on käsitelty riittävästi muiden maiden järjestelmiä ja perusteltu sitä, miksi muiden järjestelmien suora kopioiminen ei ole mielekäästä.

Arviointineuvosto kiinnitti launnossaan huomiota siihen, ettei kaivosmineraaliverolain ja kaivostoiminnan sähköveroluokan muutosten yhteisvaikutuksia ole käsitelty kummassakaan näitä muutoksia koskevassa esityksessä. Yhteisvaikutusten arviointi olisi luontevaa, koska nämä kaksi esitystä kohdistuvat samaan toimialaan. Arviointineuvoston mukaan

yhteisvaikutusten arviointiin liittyy ymmärrettävästi epävarmuuksia, mutta näiden vaikutusten esille tuominen kuvaisi muutosten merkittävyyttä yhdelle toimialalle.

Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen verotuotosta ja sen jakautumisesta etenkin kuntatasolla. Esitysluonnokseen olisi kuitenkin hyvä lisätä lyhyt kuvaus siitä, miten verotuottolaskelmaan on päädytty. Arviointineuvosto katsoi, että käyttäytymisvaikutusten pohtiminen on myönteistä. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko käyttäytymisvaikutukset otettu huomioon verotuottolaskelmissa, etenkin kun ehdotuksen perusteella verotus noin kolminkertaistuisi. On myös mahdollista, että tiedot kaivosveron uudistamisesta ovat voineet vaikuttaa negatiivisesti jo nykyisiin tuotanto- ja investointipäätöksiin. Arviointineuvosto piti myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on kuvattu yritysveron kohdentumista, kaivostoiminnan kannattavuutta veromuutoksen jälkeen sekä yritysten vähäisiä mahdollisuuksia siirtää veroja lopputuotteen hintaan. Arviointineuvoston mukaan esityksessä olisi hyvä kuvata mahdollisia alueellisia vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen, jos kaivoksia joudutaan sulkemaan veronkorotuksen myötä tappiolliseksi muuttuvan toiminnan vuoksi.

Arviointineuvostolle toimitettuun esitysluonnokseen verrattuna valtion ja kunnan välistä kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhdetta on esityksessä muutettu. Toteuttamisvaihtoehtoja on täydennetty sen vaihtoehtojen osalta, että valtion ja kuntien välinen kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhte olisi veronkorotuksen jälkeen säilynyt ennallaan.

Arviointineuvoston lausunnon perusteella esitystä on täydennetty kaivosmineraaliveron korottamisen ja kaivosten sähköverotuen poiston yhteisvaikutusten osalta. Vaikutusarviointia on täsmennetty kuvaamalla verotuottolaskelman perusteita. Lisäksi on selvennetty, että esitetty verotuottoarvio on staattinen arvio. Vaikutusarviointia on myös täydennetty alueellisten vaikutusten osalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Verovelvollisuus. Pykälään lisättäisiin uusi 3 *momentti*, jossa säädettäisiin verovelvollisuudesta tilanteissa, joissa 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista eli kaivosluvan haltijaa ei olisi enää olemassa. Käytännössä näissä tilanteissa veron suorittamisvelvollisuus kaivoksen olemassaolon aikana louhitusta kaivosmineraalista syntyisi vasta sen ajankohdan jälkeen, kun vanhan kaivoslain mukainen kaivospiiri tai nykyisen kaivoslain mukainen kaivoslupa on lakannut. Verovelvollinen olisi tällöin metallimalmien osalta se, joka toimittaa kaivosmineraalin rikastettavaksi, ja teollisuusmineraalien osalta se, joka tuottaa kaivosmineraalia.

Metallimalmien osalta säännös voisi käytännössä tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa metallinen kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi niin pitkän ajan kuluttua malmin louhinnasta, että ketään kaivosluvan haltijaa ei enää olisi olemassa. Säännös voisi tulla sovellettavaksi myös, jos rikastushiekasta otettaisiin uudelleen rikastettaessa talteen sellaista metallia, josta ei 3 §:ään lisättäväksi ehdotettavan 2 momentin nojalla ole aiemmin suoritettu veroa, eikä 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista olisi enää olemassa.

Teollisuusmineraalien osalta säännös voisi tulla sovellettavaksi, jos metallimalmin rikastamisessa syntyneessä rikastushiekassa olevista teollisuusmineraalista ryhdyttäisiin myöhemmin tuottamaan kaivosmineraalia, jolloin rikastushiekasta olisi lakiin lisättäväksi ehdotettavan 3 a §:n perusteella suoritettava teollisuusmineraalien määräperusteista veroa myöhemmin kuin nostoajankohtana, eikä 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista olisi enää olemassa. Lisäksi säännös voisi tulla sovellettavaksi, jos nostoajankohtana matalan

kaivosmineraalipitoisuutensa perusteella niin sanotuksi rajamalmiksi eli sivukiveksi määritellyn kiviaineksen sisältämien teollisuusmineraalien hyödyntäminen myöhemmin osoittautuisikin kannattavaksi esimerkiksi maailmanmarkkinahintojen muutosten seurauksena ja tämä nostoajankohtana verottomaksi sivukiveksi määritelty kiviaines uudelleen luokiteltaisiin malmiksi tai hyötykiveksi ja siitä ryhdyttäisiin tuottamaan teollisuusmineraalia, eikä 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista olisi enää olemassa.

3 §. Veron suorittamisvelvollisuus. Pykälän *1 momentin 2 kohtaa* muutettaisiin niin, että veron suorittamisvelvollisuus syntyisi jatkossa teollisuusmineraalien osalta louhinta-ajankohdan sijaan pääsääntöisesti sen ajankohdan perusteella, jona louhittu kaivosmineraali nostetaan. Nostamisella tarkoitetaan louhitun kaivosmineraalin nostamista maan tasalle sekä maanalaisesta kaivoksesta että avolouhoksesta. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, sillä tällä hetkellä veron perusteena oleva louhittu määrä saadaan selville vasta, kun se punnitaan nostamisen yhteydessä.

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin poikkeuksesta veron suorittamisvelvollisuuden syntyajankohtaan, joka koskisi kaivosten niin sanottuja sivuvirtoja. Veron suorittamisvelvollisuus kaivosmineraalista, joka louhitaan kaivoksessa, jossa ei oteta talteen tai tuoteta kyseistä kaivosmineraalia ja josta ei myöskään toimiteta kyseistä kaivosmineraalia muualle talteen otettavaksi tai tuotettavaksi, ei nykytilasta poiketen enää syntyisi 3 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaisena ajankohtana. Veron suorittamisvelvollisuus tällaisista kaivosmineraaleista syntyisi jatkossa ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä ryhdyttäisiin myöhemmin ottamaan talteen tai tuottamaan rikastushiekasta. Veron suorittamisvelvollisuudesta näissä tilanteissa säädettäisiin uudessa 3 a pykälässä.

Käytännössä säännös koskisi sellaista rikastukseen toimitetun malmin sisältämää metallia, jonka pitoisuus on niin pieni, ettei kyseistä metallia ole kannattavaa ottaa kaivoksessa talteen lainkaan. Esimerkiksi, jos rikastukseen toimitettu malmi sisältää sekä nikkelimetallia että kobolttimetallia, mutta ainoastaan nikkelimetallia otetaan kaivoksesta talteen, rikastukseen toimitetun malmin kobolttisisällöstä ei nykytilasta poiketen enää tarvitsisi suorittaa veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana.

Lisäksi säännös koskisi metallimalmin sisältämiä teollisuusmineraaleja, jos näitä kaivosmineraaleja ei lainkaan tuoteta kaivoksessa tai toimiteta kaivoksesta muualla tuotettavaksi. Käytännössä lähes kaikki Suomen kallioperästä louhittava kiviaines sisältää yleisimpiä kaivoslain soveltamisalaan kuuluvia kaivosmineraaleja, kuten kvartsia, maasälpää ja muskoviittia, joten lähes kaikki louhittu metallimalmi sisältää myös kaivosmineraaliveron piiriin kuuluvia teollisuusmineraaleja. Metallimalmikaivokset eivät kuitenkaan pääsääntöisesti tuota näitä teollisuusmineraaleja, ja käytännössä ne päätyvät rikastushiekkaan eli lähtökohtaisesti ne ovat jätettä. Jos rikastushiekkaan jääviä teollisuusmineraaleja ei millään tavoin hyödynnetä niiden ominaisuuksien vuoksi eli niistä ei tuoteta kaivosmineraalia, teollisuusmineraaleja sisältävästä metallimalmista ei jatkossa tarvitsisi suorittaa määrärajoitettua malmin nostoajankohtana.

3 a §. Veron suorittamisvelvollisuus eräissä tilanteissa. Lakiin lisättäisiin uusi *3 a §*, jossa säädettäisiin kaivosmineraaliveron suorittamisvelvollisuudesta niissä tilanteissa, joissa kaivosmineraalista ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana taikka nostoajankohtana.

Pykälän *1 momentin* mukaan, jos sellainen metallinen kaivosmineraali, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, kuitenkin

myöhemmin otettaisiin talteen, veron suorittamisvelvollisuus syntyisi sen ajankohdan perusteella, jona rikastushiekka toimitetaan uudelleen rikastettavaksi. Esimerkiksi, jos ensimmäisen kerran rikastukseen toimitettava malmi sisältää nikkelimetallia ja kobolttimetallia, mutta ensimmäisen rikastuksen ajankohtana kaivoksesta ei oteta lainkaan talteen kobolttimetallia vaan ainoastaan nikkelimetallia, kobolttimetallista ei ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana tarvitse suorittaa veroa 3 §:n uuden 2 momentin perusteella. Jos rikastushiekasta kuitenkin myöhemmin otettaisiin uudelleenrikastuksessa talteen kobolttimetallia, veron suorittamisvelvollisuus kobolttimetallista syntyisi nykytilasta poiketen ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohdan sijaan vasta sinä ajankohtana, jona rikastushiekka toimitetaan uudelleen rikastettavaksi.

Pykälän 2 *momentin* mukaan, jos sellaista teollisuusmineraalia, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa nostoajankohtana, myöhemmin ryhdyttäisiin tuottamaan, veron suorittamisvelvollisuus syntyisi sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraalia ryhdytään tuottamaan.

Käytännössä säännös voisi tulla sovellettavaksi, jos metallimalmin rikastuksessa syntyneessä rikastushiekassa olevia teollisuusmineraaleja ryhdyttäisiin myöhemmin hyödyntämään tuottamalla niistä kaivosmineraalia. Säännöstä sovellettaisiin myös, jos louhintavaiheessa matalan mineraalipitoisuutensa perusteella kaivoksen rajamalmiksi tai muuksi sivukiveksi määritellyn kiviaineksen sisältämien teollisuusmineraalien hyödyntäminen myöhemmin osoittautuisi kannattavaksi esimerkiksi maailmanmarkkinahintojen muutosten seurauksena ja tätä nostoajankohtana verottomaksi sivukiveksi määritellyn kiviaineksen sisältämää teollisuusmineraalia ryhdyttäisiin tuottamaan. Tämä tarkoittaisi muutosta nykytilaan, sillä tällä hetkellä sivukiveksi määritellyn kiviaineksen myöhempi uudelleenluokittelu sekä käyttö malmina tai hyötykivenä edellyttää kyseisen kiviaineksen louhinta-ajankohdan verokautta koskevan veroilmoituksen korjaamista jälkikäteen. Sivukiven käyttö sivutuotteena, esimerkiksi tienrakennusmateriaalina käytettävänä kalliomurskeena tai hiekoitussepelinä, olisi edelleen veron ulkopuolella.

Uutta 3 a §:ä sovellettaisiin sanamuotonsa mukaan vain sellaisiin kaivosmineraaleihin, joista ei 3 §:n perusteella ole aiemmin suoritettu veroa. Kaivosmineraaliverolakia sovelletaan voimaantulosäännösten mukaan vain sellaisiin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen. Pykälän soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten tilanteet, joissa ennen 1.1.2024 ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun malmin rikastuksessa syntynyttä rikastushiekkaa toimitetaan uudelleen rikastettavaksi tarkoituksena ottaa siitä talteen metallista kaivosmineraalia tai tuottaa siitä teollisuusmineraalia. Kaivosmineraaliveron ajallisen soveltamisalan ulottuvuuteen ei näin ollen ehdoteta tässä yhteydessä muutoksia.

5 §. Veron määrä. Pykälän 1 ja 2 *momentteja* muutettaisiin arvorojaltin ja määrärojaltin verotasojen osalta. Arvorojaltin verotaso olisi muutoksen jälkeen 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta. Määrärojaltin verotaso olisi 0,60 euroa tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 *momentti*, jossa täsmennettäisiin veron määrän laskentatapaa. Nykytilaa vastaavasti veron määrä laskettaisiin rikastukseen toimitettavan malmin metallipitoisuuden perusteella sellaisille metallimalmeille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella. Koska 3 §:n uuden 2 momentin mukaan sellaiset metallit, joita ei lainkaan oteta kaivoksesta talteen ensimmäisen rikastuksen ajankohtana, olisivat jatkossa veron ulkopuolella, veron määrä laskettaisiin kuitenkin rikastukseen toimitettavan malmin metallipitoisuuden perusteella vain sellaisten metallien

osalta, joita otetaan talteen ensimmäisessä rikastuksessa. Metallille, josta ei 3 §:n 2 momentin perusteella ole suoritettu veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana ja josta siten 3 a §:n 1 momentin perusteella on myöhemmin kyseisen metallin talteenottoa varten uudelleen rikastettavaksi toimittamisen yhteydessä suoritettava kaivosmineraaliveroa, veron määrä laskettaisiin rikastushiekan sisältämän uudelleenrikastuksessa talteen otettavan mutta aiemmin verottamattoman metallin pitoisuuden perusteella. Aiemman rikastuksen ajankohtana jo kertaalleen verotetusta metallista ei näin ollen tarvitsisi maksaa uudelleen veroa, vaikka sitä otettaisiinkin talteen myös myöhemmän rikastuksen yhteydessä.

Esimerkiksi jos malmista, joka sisältää 10 000 tonnia nikkelimetallia ja 1 000 tonnia kobolttimetallia, saadaan ensimmäisessä rikastuksessa talteen 7 500 tonnia nikkelimetallia, veroa on ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana suoritettava rikastukseen toimitetun malmin nikkeli-pitoisuuden perusteella eli 10 000 tonnista nikkelimetallia. Koska kobolttimetallia ei oteta kaivoksesta talteen lainkaan, rikastukseen toimitetun malmin sisältämästä koboltista ei 3 §:n 2 momentin nojalla tarvitse suorittaa veroa. Jos rikastusprosessissa syntynyt rikastushiekka ja sen sisältämä 2 500 tonnia nikkelimetallia ja 1 000 tonnia kobolttimetallia toimitetaan myöhemmin uudelleen rikastettavaksi sekä nikkelimetallin että kobolttimetallin talteenottoa varten, veroa olisi tällöin 3 a §:n 1 momentin nojalla suoritettava rikastushiekan kobolttipitoisuuden perusteella eli 1 000 tonnista kobolttimetallia. Koska malmin koko nikkelisisältö on verotettu jo ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, ei rikastushiekkaan jäänyttä nikkelimetallia veroteta toisen kerran uudelleenrikastukseen toimittamisen yhteydessä.

Sellaisten teollisuusmineraalien, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, veron määrä laskettaisiin nostetun määrän perusteella. Sellaisille teollisuusmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 a §:n 2 momentin perusteella, veron määrä laskettaisiin sen malmin tai hyötykiven määrän perusteella, joka käytetään kaivosmineraalin tuottamiseen. Metallimalmien rikastuksessa syntyneessä rikastushiekassa olevien teollisuusmineraalien tuottamiseksi tarvittava määrä on se rikastushiekan määrä, joka käytetään sen sisältämien teollisuusmineraalien hyödyntämiseksi. Rajamalmin tai muun sivukiven osalta teollisuusmineraalien tuottamiseksi tarvittava määrä on se määrä, joka uudelleen luokitellaan ja käytetään malmina tai hyötykivenä sen sisältämien teollisuusmineraalien vuoksi.

9 §. Tilittäminen veronsaajille. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin valtion ja kuntien jako-osuuksien osalta. Jatkossa valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta olisi 80 prosenttia nykyisen 40 prosentin sijaan ja kaivoksen sijaintikunnan jako-osuus 20 prosenttia nykyisen 60 prosentin sijaan. *Soveltamissäännöksen* mukaan uusia jako-osuuksia sovellettaisiin kuitenkin vasta verokaudelta 2026 ja sitä myöhemmiltä verokausilta kertyvään kaivosmineraaliveron tuottoon.

Liite. Lain *liitteeseen*, jossa määritellään arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, ehdotetaan lisättäväksi rauta (Fe) ja platinaryhmän metalleihin kuuluva rodium (Rh), koska näitä todennäköisesti ryhdytään louhimaan ja rikastamaan Suomessa tämän vuosikymmenen aikana.

Lisäksi liitteessä luetellut kaivosmineraalit järjestettäisiin aakkosjärjestykseen kemiallisen merkin mukaan, jolloin liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien järjestys olisi johdonmukainen sekä suomeksi että ruotsiksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys lisäisi valtion ja kuntien kaivosmineraaliverotuloja vuodesta 2027 alkaen.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esitystä on arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta, josta seuraa, että eri kuntien asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan.

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (PeVL 31/2014 vp, s.3/I).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja sitä täydentävä syrjintäkieltö kohdistuvat myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on siten vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esimerkiksi PeVL 40/2014 vp, s. 61/II ja PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että ensisijaisen fiskaalisen tarkoituksen lisäksi verotusta on perinteisesti käytetty myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten jako-, sosiaali-, asunto-, terveys-, kasvu-, suhdanne-, alue-, elinkeino-, kulttuuri- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden, toteuttamisen välineenä. Verolainsäädännölle on siten tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen (PeVL 52/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 67/2014 vp koski hallituksen esityksessä HE 324/2014 vp kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi ehdotettua lainsäädäntöä. Ehdotetut maksuosuuksien määräytymisen perusteiden muutokset yhdessä etenkin valtionosuuslainsäädännön muutosten kanssa olisivat todennäköisesti johtaneet siihen, että yksittäisten kuntien olisi ollut korotettava kunnallisveroprosenttejaan huomattavasti ja melko äkillisesti. Tämä olisi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan vaikuttanut merkittävästi yksittäisten kuntien mahdollisuuksiin suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan arvioinnissa keskeistä oli, että korotuspaine ei johtunut kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Olennaista oli myös se, että kunnilla olisi ollut varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveysmenojensa tasoon.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että niiden kuntien asukkaiden kannalta, joiden kunnallisveroprosentti olisi noussut aiempaan verrattuna varsin korkealle, oli kysymys perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta. Tältäkin osin erityisen merkityksellistä oli, että kunnallisveron korotuspaine johtui yksinomaan lainsäädännöstä. Vaikka ehdotettua rahoitusmallia ei perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä voitu pitää mielivaltaisena, asetti lainsäädäntö eri kuntien asukkaat ainakin jossain määrin sattumanvaraisesti hyvin erilaiseen taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunta ei ollut pitänyt aiempaa kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta se katsoi mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nousevan eron eri kuntien asukkaiden välillä olevan jo varsin suuri.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että lainsäätäjällä on kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästi vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olivat jo niin merkittäviä, että ehdotettu sääntely olisi kokonaisuutena arvioiden muodostunut perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi. Täten perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu kuntien rahoitusvastuuta koskeva sääntely ei sellaisenaan ollut toteutettavissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kaivosmineraaliverolain 9 §:n mukaan kaivosmineraaliveron veronsaajina ovat valtio, jonka jako-osuus kaivosmineraaliverosta on tällä hetkellä 40 prosenttia, ja kaivosten sijaintikunnat, joiden jako-osuus kaivosmineraaliverosta on tällä hetkellä 60 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitetussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivosalueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa. Valtion ja kuntien välistä jakosuhdetta ehdotetaan nyt muutettavan niin, että jatkossa valtion jako-osuus olisi 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan jako-osuus 20 prosenttia.

Kaivosmineraaliveron tuotto muodostaa jo nykyisellään suhteellisen suuren osuuden joidenkin kuntien saamista kokonaisverotuloista. Vuodelta 2024 maksetun kaivosmineraaliveron tuotosta noin 85 prosenttia kertyi neljältä kaivokselta, jotka sijaitsevat Sotkamon, Sodankylän, Keminmaan ja Kittilän kunnissa. Yhteensä nämä neljä kuntaa saivat noin 15 miljoonaa euroa kaivosmineraaliverotuloja vuodelta 2024. Jos valtion ja kuntien jako-osuuksiin ei esityksellä ehdotettaisi muutoksia, neljän suurimman kaivuskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot kasvaisivat ehdotettujen veronkorotusten myötä noin 52 miljoonaan euroon. Vuonna 2024 näiden kuntien muut verotulot olivat yhteensä runsas 100 miljoonaa euroa, joten ilman jakosuhteen muutosta niiden saamat verotulot puolitoistakertaistuisivat. Tällöin neljän suurimmat kaivuskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot vastaisivat ehdotettujen veronkorotusten jälkeen noin 90 prosenttia niiden vuoden 2024 kunnallisverotuloista.

Kaivosmineraalivero ei tällä hetkellä lukeudu kunnan saamien verotulojen perusteella tehtävään valtionosuuksien tasaukseen, eikä kaivosmineraaliveron sisällyttämisestä tasausjärjestelmään ole myöskään toistaiseksi tehty päätöstä.

Kaivosmineraaliveron tavoitteena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen kallioperästä louhituista kaivosmineraaleista. Koska kunnille ohjautuva kaivosmineraaliveron

tuotto kuitenkin kohdentuu vain kaivosten sijaintikunnille, nykyinen verotuoton jakotapa johtaa siihen, että kuntien osuus verotuotosta ohjautuu koko yhteiskunnan sijaan vain kaivoskunnille. Sellaiset kunnat, joiden alueella ei sijaitse kaivosaluetta, eivät näin ollen saa lainkaan suoraa taloudellista hyötyä kaivosmineraaliverosta.

Vuonna 2025 kunnallisveroprosentit vaihtelevat valtakunnassa Kauniaisten soveltaman 4,7 prosentin ja Pomarkun 10,9 prosentin välillä. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti vuonna 2025 on 8,8 prosenttia. Kuntakohtaisten laskelmien mukaan Sotkamon, Sodankylän, Keminmaan ja Kittilän kaivosmineraaliverotulot vuodelta 2026 olisivat nykyisillä jako-osuuksilla noin 75–100 prosenttia verrattuna kunkin kunnan vuoden 2024 kunnallisverotuloihin. Kunnallisveron taso kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin. Jos kaivosmineraaliveron jako-osuuksiin ei ehdotettaisi esityksellä muutoksia, joillakin kaivoskunnilla olisi kuitenkin veronkorotusten myötä voinut laskennallisesti olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi nykyisestä tai jopa nollaan. Ehdotetuilla jako-osuuksilla neljän suurimman kaivoskunnan kaivosmineraaliverotulot mahdollistaisivat korotuksen jälkeen laskennallisesti kunnallisveroprosentin alentamisen 2,0–3,2 prosenttiyksiköllä näissä kunnissa. Toisaalta kaivoskuntien voitaneen ainakin jossakin määrin olettaa kunnallisessa päätöksenteossa ottavan huomioon, että kaivosmineraaliveron tuotto voi vaihdella vuosittain kaivosten louhintamäärien ja metallien maailmanmarkkinahintojen muutosten myötä. Lisäksi kaivosmineraalivero voi olla kunnalle väliaikainen tulonlähde, vaikkakin kaivosten elinkaari on useimmiten useista vuosista vuosikymmeniin.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kaivosmineraaliveron vaikutukset kuntien taloudelliseen asemaan korostuvat erityisesti kaivoskunnan asukkaiden ja muiden kaivoksen vaikutusalueella olevien kuntien asukkaiden välillä. Vaikka naapurikuntien alueella ei ole varsinaisia kaivosalueita, siellä voi kuitenkin olla kaivostoimintaan läheisesti liittyvää muuta toimintaa, kuten rikastuslaitoksia, joista saattaa aiheutua naapurikuntalaisille haittaa. Lisäksi kaivostoimintaa tukevat palvelut, kuten työntekijöiden palvelut, tiestö ja muu infrastruktuuri, voivat sijaita myös muun kuin kaivoskunnan alueella. Vastaavasti, jos kaivosalue ulottuu useamman kunnan alueella, kaivosalueeseen perustuva verotuoton jako kaivoksen sijaintikuntien kesken ei välttämättä kuvasta kaivosmineraalien sijainnin tai louhinnan jakautumista kuntien välillä eikä myöskään johdonmukaisesti jotain tietynlaista kaivostoimintojen jakautumista niiden kuntien välillä, joiden alueella kaivos sijaitsee.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kaivoslain 1.6.2023 voimaan tulleiden muutosten myötä kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä kaava. Uuden kaivoshankkeen aloittamisen edellytyksenä on siten, että kunta kaavoittaa kaivoksen alueelleen. Kaivosmineraaliveron tulouttamista kaivoksen sijaintikunnalle voidaan ainakin jossain määrin perustella sillä, että tämä voi lisätä myönteistä suhtautumista kaivoshankkeita kohtaan etenkin kaivoskunnissa tai kunnissa, joiden alueelle suunnitellaan kaivosta.

Kaivosmineraaliveron tuoton ohjaamista kaivoskunnille perustellaan lisäksi usein sillä, että kaivosmineraaliverotulojen voitaisiin ainakin jossakin määrin katsoa muodostavan korvauksen kaivoksesta sijaintikunnalle aiheutuvista haitoista ja kustannuksista. Kaivosmineraaliveron säätämisympäristössä verotuoton ohjaamista kaivoksen sijaintikunnalle ei kuitenkaan ole nimenomaisesti perusteltu kaivoshaitoilla ja kustannuksilla. Lisäksi kaivoksesta on sen aiheuttamien haittojen ja kustannusten lisäksi myös hyötyä sijaintikunnalle esimerkiksi työpaikkojen sekä yhteisö- ja kunnallisverotulojen kautta. Kaivoksesta aiheutuvat haitat, kustannukset ja hyödyt eivät myöskään välttämättä rajoitu kaivoksen sijaintikuntaan, vaan näitä

voi kaivoskunnan asukkaiden lisäksi kohdistua myös muiden kaivoksen vaikutusalueella olevien kuntien asukkaisiin, vaikkakaan nämä kunnat eivät saa kaivosmineraaliverotuloja.

Jos kaivosmineraaliveron jako-osuuksiin ei ehdotettaisi esityksellä muutoksia, joillakin kunnilla voisi ehdotettujen korotusten myötä olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi tai jopa nollata ne. Esityksessä ehdotetuilla jako-osuuksilla kaivoskuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot pysyisivät korotusten jälkeen euromääräisesti suurin piirtein vuoden 2025 tasolla. Tällöin neljän suurimman kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot mahdollistaisivat laskennallisesti kunnallisveroprosentin alentamisen 2,0–3,2 prosenttiyksiköllä näissä kunnissa. Saamiensa kaivosmineraaliverotulojen myötä joillakin kaivosten sijaintikunnilla voisi siten olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan nykyisestä, mikä voisi johtaa nykyistä suurempiin eroihin kunnallisveroprosenteissa eri kuntien asukkaiden välillä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön peilaten huomionarvoista on, että nykyistä suuremmat erot kunnallisveroprosenteissa eri kuntien asukkaiden välillä eivät kuitenkaan tässä tapauksessa olisi seurausta lainsäädännöstä johtuvasta kunnallisveron korotuspaineesta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaivosmineraaliverolain (314/2023) 3, 5 ja 9 § ja liite sekä
lisätään 2 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

2 §

Verovelvollisuus

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista ei ole, verovelvollinen on liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta se, joka toimittaa kaivosmineraalin rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta se, joka tuottaa kaivosmineraalia.

3 §

Veron suorittamisvelvollisuus

Veron suorittamisvelvollisuus syntyy:

- 1) liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi; ja
- 2) muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona louhittu kaivosmineraali nostetaan.

Veron suorittamisvelvollisuutta ei kuitenkaan synny sellaisesta kaivosmineraalista, joka louhitaan kaivoksessa, jossa ei oteta talteen tai tuoteta kyseistä kaivosmineraalia ja josta ei myöskään toimiteta kyseistä kaivosmineraalia muualle talteen otettavaksi tai tuotettavaksi.

3 a §

Veron suorittamisvelvollisuus eräissä tilanteissa

Jos sellainen liitteessä tarkoitettu kaivosmineraali, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, kuitenkin myöhemmin otetaan talteen, veron suorittamisvelvollisuus syntyy sen ajankohdan perusteella, jona rikastushiekka toimitetaan uudelleen rikastettavaksi.

Jos sellaista muuta kuin liitteessä tarkoitettua kaivosmineraalia, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa nostoajankohtana, kuitenkin ryhdytään myöhemmin tuottamaan, veron suorittamisvelvollisuus syntyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraalia ryhdytään tuottamaan.

5 §

Veron määrä

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.

Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,60 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä.

Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta nostetun määrän perusteella. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 a §:n perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta uudelleen rikastettavaksi toimitetun rikastushiekan sisältämän aiemmin verottamattoman kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta sen malmin tai hyötykiven määrän perusteella, josta tuotetaan kaivosmineraalia.

9 §

Tilittäminen veronsaajille

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 20 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitettussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivoksen alueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa.

Verontilitykseen kaivoksen sijaintikunnalle ja valtiolle sovelletaan, mitä verontilityslaissa (532/1998) säädetään lukuun ottamatta verontilityslain 4, 5 ja 5 a §:ää, 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 3 lukua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sen 9 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta verokaudelta 2026 ja sitä seuraavilta verokausilta kertyvään kaivosmineraaliveron tuottoon.

Ennen tämän lain voimaan tuloa louhittujen muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta veron suorittamisvelvollisuuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Liite

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit

Hopea (Ag)
Kulta (Au)
Koboltti (Co)
Kromi (Cr)
Kupari (Cu)
Rauta (Fe)
Litium (Li)
Nikkeli (Ni)
Lyijy (Pb)
Palladium (Pd)
Platina (Pt)
Rodium (Rh)
Uraani (U)
Sinkki (Zn)

Helsingissä 25.9.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Laki

kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaivosmineraaliverolain (314/2023) 3, 5 ja 9 § ja liite sekä
lisätään 2 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Verovelvollisuus

2 §

Verovelvollisuus

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettua verovelvollista ei ole, verovelvollinen on liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta se, joka toimittaa kaivosmineraalin rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta se, joka tuottaa kaivosmineraalia.

3 §

Veron suorittamisvelvollisuus

Veron suorittamisvelvollisuus syntyy:
1) liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi; ja
2) muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan.

3 §

Veron suorittamisvelvollisuus

Veron suorittamisvelvollisuus syntyy:
1) liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi; ja
2) muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona *louhittu* kaivosmineraali nostetaan.

Veron suorittamisvelvollisuutta ei kuitenkaan synny sellaisesta kaivosmineraalista, joka louhitaan kaivoksessa, jossa ei oteta talteen tai tuoteta kyseistä kaivosmineraalia ja josta ei myöskään toimiteta kyseistä kaivosmineraalia muualle talteen otettavaksi tai tuotettavaksi.

3 a §

Veron suorittamisvelvollisuus eräissä tilanteissa

Jos sellainen liitteessä tarkoitettu kaivosmineraali, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa ensimmäisen rikastukseen toimittamisen ajankohtana, kuitenkin myöhemmin otetaan talteen, veron suorittamisvelvollisuus syntyy sen ajankohdan perusteella, jona rikastushiekka toimitetaan uudelleen rikastettavaksi.

Jos sellaista muuta kuin liitteessä tarkoitettua kaivosmineraalia, josta ei 3 §:n perusteella ole suoritettu veroa nostoajankohtana, kuitenkin ryhdytään myöhemmin tuottamaan, veron suorittamisvelvollisuus syntyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraalia ryhdytään tuottamaan.

5 §

Veron määrä

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,6 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.

Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,20 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä.

5 §

Veron määrä

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.

Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,60 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä.

Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta nostetun määrän perusteella. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 a §:n perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta uudelleen rikastettavaksi toimitetun rikastushiekan sisältämän aiemmin verottamattoman kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta sen malmin tai

hyötykiven määrän perusteella, josta tuotetaan kaivosmineraalia.

9 §

9 §

Tilittäminen veronsaajille

Tilittäminen veronsaajille

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 40 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 60 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitetussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivoksen alueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa.

Verontilitykseen kaivoksen sijaintikunnalle ja valtiolle sovelletaan, mitä verontilityslaissa (532/1998) säädetään lukuun ottamatta verontilityslain 4, 5 ja 5 a §:ää, 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 3 lukua.

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 20 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitetussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivoksen alueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa.

Verontilitykseen kaivoksen sijaintikunnalle ja valtiolle sovelletaan, mitä verontilityslaissa (532/1998) säädetään lukuun ottamatta verontilityslain 4, 5 ja 5 a §:ää, 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 3 lukua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sen 9 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta verokaudelta 2026 ja sitä seuraavilta verokausilta kertyvään kaivosmineraaliveron tuottoon.

Ennen tämän lain voimaan tuloa louhittujen muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta veron suorittamisvelvollisuuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Voimassa oleva laki

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit

Hopea (Ag)
Koboltti (Co)
Kromi (Cr)
Kulta (Au)
Kupari (Cu)
Litium (Li)
Nikkeli (Ni)
Palladium (Pd)
Platina (Pt)
Sinkki (Zn)
Lyijy (Pb)
Uraani (U)

Ehdotus

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit

Hopea (Ag)
Kulta (Au)
Koboltti (Co)
Kromi (Cr)
Kupari (Cu)
Rauta (Fe)
Litium (Li)
Nikkeli (Ni)
Lyijy (Pb)
Palladium (Pd)
Platina (Pt)
Rodium (Rh)
Uraani (U)
Sinkki (Zn)