Olli Ropponen ETLA 3.11.2025

Asia (HE 127/2025vp): Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

1. Yleisiä näkökohtia

Esitys ehdottaa vuodesta 2024 käytössä olleen kaivosmineraaliverolain (314/2023) **liitteessä** lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veron (arvorojaltin) korottamista **0,6 prosentista 2,5 prosenttiin** rikastukseen toimitetun malmin **verotusarvosta**. **Muiden** kuin liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien veroa (määrärojaltia) korotettaisiin **0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta** nostettua malmia tai hyötykiveä. Esitys arvioi veronkorotusten lisäävän vuosittaisia kaivosmineraaliverotuottoja **70 miljoonalla eurolla** alkaen vuodesta 2027. Myös kaivosverotuottojen jako-osuuksiin ehdotetaan esityksessä muutoksia. **Valtion** osuutta ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä **40 prosentista 80 prosenttiin** ja **kaivosten sijantikuntien** osuutta vastaavasti laskettavaksi nykyisestä **60 prosentista 20 prosenttiin**. Osuuksien muutokset yhdessä veronkiristysten kanssa vastaavat karkeasti sitä, että veromuutoksista seuraavat **lisäverotulot menevät kokonaan valtiolle**. Lain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2026.

2. Keskeisiä huomioita

Kaivostoiminnan yksi erityispiirre on sen edellyttämät suuret **alkuvaiheen investoinnit**. Tästä erityispiirteestä seuraa se, että alkuinvestointien jälkeen kaivostoiminnan siirtäminen muualle ei tapahdu ilman merkittäviä kustannuksia. Tämän seurauksena kaivos on herkästi sidottu valittuun paikkaan ja siihen liittyvään verotukseen pitkäksi aikaa. Tämä paikkaan sidonnaisuus yhdessä kaivostoiminnan aikaan tapahtuvan veromuutoksen kanssa voi tehdä veroympäristöstä hyvin erilaisen kuin se, millainen se oli yrityksen tehdessä investointipäätöstään mahdollisesti jo vuosia aiemmin. Kannattavuus voikin olla ollut investointipäätöstä tehtäessä positiivinen, mutta veromuutoksen jälkeen negatiivinen, minkä seurauksena yritys ei olisi tehnyt investointia lainkaan uudessa verojärjestelmässä. Silti veromuutoksen kohdistuessa **myös muihin kuin veromuutoksen jälkeisiin investointeihin** jo aiemmin tehdyt investoinnit tulevat uuden verolainsäädännön piiriin.

Ennen veromuutosta tehtyihin investointeihin kohdistuva vero voi olla tehokas, koska kaivos on jo tehnyt valintansa sijaintipaikasta (paitsi, jos kaivos joutuu muutoksen vuoksi kokonaan lopettamaan toimintansa tai pienentämään sitä). Tässä mielessä vastaavasti esimerkiksi ansiotuloveroasteikon määrittäminen vasta verovuoden päätteeksi olisi tehokas toimenpide, toki ei ehkä muutoin kovin onnistunut. Siinä tapauksessa työntekijä ei voisi tietää verotuksensa tasoa ennen kuin päättää työn tarjonnastaan. Vastaavasti kaivosinvestoinnin kohdalla jälkikäteen tehdyn veromuutoksen seurauksena yritys ei tiedä investointinsa tulevaa verokohtelua ennen kuin päättää tekeekö se investoinnin vai ei.

Sen lisäksi, että esitetty jälkikäteinen investoinnin veromuutos kiristää nykyisten kaivosyritysten verotusta, se myös lähettää **signaalin** kaivosyrityksille, jotka pohtivat investointeja Suomeen. Nämä yritykset havaitsevat sekä veromuutoksen jälkeisen korkeamman verotuksen tason että myös tulevien lainsäädäntömuutosten voivan

koskea ennen muutosta tehtyjä investointeja, joista molemmat pienentävät kannustinta investoida Suomeen. Verotuksen ennakoitavuus ja vakaus ovat sekä hyvän verojärjestelmän että investoijan näkökulmasta tärkeitä seikkoja investoinnin sijaintia päätettäessä. Esitetty hyvin nopea veromuutos – kaivosmineraaliveron verotuottojen noin kolminkertaistuminen nykyisestä – sekä siitä aiheutuva veron korkeampi taso muuttavat kannusteita ja lähettävät viestiä verojärjestelmän ennakoimattomuudesta, mikä voi johtaa **vähempään kaivostoiminnan aloittamiseen tulevaisuudessa**. Ehkä myös nykyisissä kaivoksissa joudutaan vähentämään tai jopa lopettamaan toiminta. Tästä mahdollisesti seuraisi myös jatkojalostuksen väheneminen. Lisäksi on syytä huomata, että esitys ehdottaa **veron moninkertaistamista** ennen kuin edes tiedetään, **kuinka** olemassa oleva kaivosmineraalivero on **vaikuttanut** yritysten toimintaan.

Kaivosmineraaliveron kohdalla voisikin olla harkinnan arvoista pohtia ainakin sitä, tulisiko veromuutokset kohdistaa tuleviin, **vain lakimuutoksen jälkeisiin investointeihin**. Tällä vältettäisiin tapaukset, joissa yritys on katsonut toiminnan kannattavaksi lakimuutosta edeltävällä verotuksen tasolla, mutta kannattamattomaksi muutoksen jälkeen sekä olisi omiaan edistämään verotuksen ennakoitavuutta. Tällainen kohdistaminen lieventäisi tulevien potentiaalisten investoijien pelkoja tulevista yllättävistä, kannattavuuslaskelmiin suhteessa jälkikäteisistä veronkorotuksista Suomessa. Emme kai lähtökohtaisesti halua sitä, että esimerkiksi akkuteollisuuden näkökulmasta kriittisten raaka-aineiden, kuten litiumin louhinnan ja siitä syntyvän arvonlisän siirtyvän muualle kuin Suomeen ennalta-arvaamattoman veropolitiikan seurauksena.

Verotusta pohdittaessa yksi luonteva lähtökohta on **hyvän verojärjestelmän piirteet**. Hyvä verojärjestelmä on mahdollisimman tehokas, oikeudenmukainen, neutraali, yksinkertainen ja ennakoitava (Kari ym. 2013). Poikkeuksen osaan näistä periaatteista tekevät niin kutsutut ohjaavat verot, tai haittaverot, joiden tehtävänä on pyrkiä ohjaamaan talouden toimijoiden päätöksiä. Kaivosmineraaliveron kohdalla voidaan pohtia sitä, onko se **ohjaava** vero, jolla vähennetään uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä vai onko kyseessä pyrkimys saada mahdollisimman vähin haitoin yhteiskunnalle **korvaus** näiden luonnonvarojen käytöstä.

Esityksessä tuodaan esille se, että kaivosmineraaliveron ensisijainen tavoite on ohjata yhteiskunnalle **korvaus** kallioperästä otetuista uusiutumattomista kaivosmineraaleista, eikä veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin **ympäristöhaittoihin** muutoin kuin mahdollisesti **välillisesti** pienentyneiden louhintamäärien kautta. Samaan aikaan esityksen kohdassa, jossa pohditaan kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuutta yhteisön tuloverotuksessa, tuodaan hyvin esille se, että **kaivosmineraalivero on valmisteverotyyppinen suoritus**. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että nykyisen rojaltipohjaisen kaivosmineraaliveron **toimintamekanismi** on vastaava kuin esimerkiksi aiemmalla makeisverolla tai nykyisellä virvoitusjuomaverolla (tai muilla haittaveroilla; nk. Pigou-veroilla), jotka myös pohjautuvat valmisteverotukseen. Niiden keskeinen **pyrkimys** on **ohjata** kulutuskäyttäytymistä pois verotettavista kohteista.

Tässä tapauksessa ohjataan kaivosten sijainti- ja tuotantomäärää koskevia päätöksiä samantyyppisellä verolla, joka vähentää toiminnan kannattavuutta riippumatta niiden nettotuloksesta. Esityksen teksti, joka toisaalta perustuu yhteiskunnalliseen **korvauksen** käsitteeseen ja veron vaikutusmekanismi, joka perustuu valmisteveron tyyppiseen **toiminnan vähentämiseen** tuntuvat olevan **logiikaltaan ristiriitaiset**.

Annettuna rojaltityyppinen veromuoto ja sen tuottama mekanismi, se vaikuttaa **toimivan ohjaavan veron** kaltaisena verona. Se ohjaa nettotulon veromalleja pienempään määrään kaivannaistoimintaa ja tätä kautta vähempiin ympäristöön ja luontoon kohdistuviin haittoihin. Jos puolestaan pyrkimyksenä olisi saada yhteiskunnalle korvaus luonnonvarojen käytöstä ilman ohjaamiseen pyrkimystä, se kannattaisi tehdä mahdollisimman pienin haitallisin vaikutuksin. Annettuna, että nykyisin on valittuna rojaltiin perustuva vero (metallimalmeille arvorojalti ja teollisuusmineraaleille määrärojalti), keskeinen peruste vaikuttaisi olevan pyrkimys ohjata taloudellista toimintaa siten, että luonnonvarojen käyttö tulee minimoitua. Esityksessä kuitenkin kerrotaan toista.

Esitys esittelee selkeästi tunnistetut erilaisuudet **rojaltiin** perustuvien verojen ja **nettotuloon** perustuvien verojen välillä. Kaivosmineraaliveron nettotulomalleissa **tappiollinen** liiketoiminta ei toisi korvausta uusiutumattoman luonnonvaran käytöstä, toisin kuin rojaltimallit. Vastaavasti se kuitenkin toisi samalla kokonaisverotuotolla korkeamman korvauksen voitollisista liiketoimista. Nettotulomalleissa **hallinnolliset kustannukset** olisivat korkeammat ja verokertymä vaikeammin arvioitavissa ja sisältäisi luultavasti enemmän vuosittaista vaihtelua kuin rojalteilla. Lisäksi riskit verosuunnittelusta olisivat suuremmat kuin rojaltipohjaisissa veromalleissa, huolimatta siitä, että esimerkiksi OECD:n ja EU:n laajat hankkeet veronvälttelyn ja veronkierron torjumiseksi ovatkin pienentäneet näitä mahdollisuuksia merkittävästi. Rojaltit myös tuottavat verotuloja jo **toiminnan alkuvaiheessa** toisin kuin nettotulon mallit. Rojaltien keskeisiä ongelmia ovat puolestaan niiden aiheuttamat **vääristymät**. Ne vievät yrityksiä herkemmin kannattavuusrajan alapuolelle, mitä vähentää kaivostoimintaa. Nettotulon veromallit sen sijaan huomioivat kaivostoiminnan harjoittajan **veronmaksukyvyn**. Tämä on tärkeää toimialalla, jolla lopputuotteen hinta vaihtelee voimakkaasti. Veronmaksukyky huomioidaan myös useiden muiden verojen kohdalla, esimerkiksi ansiotulon saaminen lisää henkilön veronmaksukykyä, ja tätä kohonnutta veronmaksukykyä verotetaan ansiotuloverolla.

TEAS-hanke (Kari ym. 2021) on niin tunnistanut kuin ottanut huomioon mainitut määrä- ja arvorojaltien sekä nettotuloon perustuvien veromallien (voitto tai puhdas voitto) positiiviset ja negatiiviset piirteet. Näiden perusteella se päätyi ehdottamaan ensisijaisena vaihtoehtona kaivosmineraaliveroksi **nettotuloon** perustuvia malleja, siinä tapauksessa, jos veron keskeinen pyrkimys on kerätä yhteiskunnalle **korvaus** uusiutumattomista luonnonvaroista. Myös yhdistelmämalli voisi tulla kyseeseen. Yhdistelmämallissa keskeinen rooli on nettotuloon perustuvalla osalla, rojaltilla vähäisempi. Nyt käsillä olevassa esityksessä esille nostettu **kaivosmineraaliveron veromallin kokonaisuudistamisen** selvittäminen kuulostaa kannatettavalta ajatukselta ja voisi hyvinkin viedä kohti parempaa veromallia.

Dynaamisten vaikutusten osalta esityksessä esitellään tuloksia, mikä on hyvä asia, koska **käyttäytymisvaikutukset** ovat keskeisiä verotuksen pohdinnassa oli kyseessä sitten pyrkimys tehokkaaseen verottamiseen tai ohjaavaan verotukseen. **Laskelmissa** niitä **ei** kuitenkaan näytä olevan huomioitu lainkaan. On kyllä kerrottu TEAS-hankkeen simuloinneista (4-5% vähemmän toimintaa; vs 1-2% nyt) ja kerrottu laskelmiin liittyvistä epävarmuuksista (nehän voivat poiketa niin ylöspäin kuin alaspäin).

Esitetystä kaivosmineraaliveron uudistuksesta syntyy verotuottoa vuodesta 2027 alkaen. Kaivosmineraaliveron staattisesti arvioitu lisätuotto on 70 miljoonaa euroa. Sillä ehdolla, että kaivosmineraalivero olisi vähennyskelpoinen yhteisöveropohjaa laskettaessa, yhteisöveron tuotto kuitenkin laskisi 13 miljoonaa euroa. Kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuudesta ei ole säädetty erikseen ja siksi se ratkaistaan elinkeinotuloverotuksessa (ja selviää vasta tulevista oikeuden päätöksistä). Tämä herättää kysymyksen **miksi sitä ei lailla päätetä** joko vähennyskelpoiseksi tai ei-vähennyskelpoiseksi. Sitä kautta voitaisiin pienentää verojärjestelmän ennalta-arvaamattomuutta.

Kaivosmineraaliveromuutosten ja siitä seuraavien yhteisöveromuutosten seurauksena **julkinen talous** vahvistuu arviolta 57 miljoonalla eurolla. Samaan aikaan on vireillä kaivosten sähköveron korotus, jonka arvioidaan esityksessä kasvattavan kaivostoimialan verorasitusta yksinään noin 11 miljoonalla eurolla vuodesta 2026. Näiden muutosten seurauksena syntyy mittava veronkiristys kaivosalan yrityksille. Tietyn veron aiheuttama **verotaakan kolminkertaistaminen** kerralla on **harvinaista** ja laittaa pohtimaan olisiko vähemmän repivät veromuutokset hyvässä verojärjestelmässä toivotumpia. Erityisesti siitä syystä, että edes **nykyisen veron vaikutuksista ei ole tietoa**.

Esitys ehdottaa kaivosmineraaliveron verotuottojen **jako-osuuksien muuttamista** valtion ja kaivosten sijantikuntien välillä. Valtion osuutta ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 40 prosentista 80 prosenttiin ja kaivosten sijantikuntien osuutta laskettavaksi nykyisestä 60 prosentista 20 prosenttiin. Yhdessä veronkiristysten kanssa jako-osuuksien muutokset vastaavat karkeasti sitä, että veromuutoksista seuraavat lisäverotulot menevät

kokonaan valtiolle. Keskeinen **peruste** ylipäätään tarjota kunnille osa kaivosmineraaliveron tuotoista on kaivostoiminnan **hyväksyttävyys**. Toisenlainen peruste voisi olla **korvaus** kaivostoiminnan aiheuttamista paikallisista haitoista. Erilaisista mahdollisista perusteluista voi seurata erilaisia seurauksia jakosuhteille. Jos kyseessä olisi korvaus haitasta, miksi korvaus ei olisi sidottu johonkin euromäärään? Esityksessä kuntien saama euromäärä ei muutu, mutta jako-osuudet muuttuvat. Mahtaakohan hyväksyttävyys olla suuremmalta osin kiinni **jako-osuuksista** vai **euromääristä**? Tällä hetkellä kuntien osuus on yli puolet, ensi vuonna ehkä yksi viidesosa.

Esityksessä ehdotetaan **sivuvirtojen** poistamista veron piiristä ja vastaavasti kompensaatiota valituissa veroparametreissa. Tämä vaikuttaa luontevalta muutokselta, jolla aiempi sivuvirtoihin liittyvä kustannuksia nostava toiminta voidaan välttää ja tätä kautta laskea hallinnollista taakkaa.

3. Lopuksi

Esitys ehdottaa kaivosmineraaliveron verotaakkaa **kolminkertaistettavaksi** nykyisestä ennen kuin edes tiedetään, **kuinka nykyinen vero** on vaikuttanut. Muutoksen suhteellinen osuus toki riippuu veron lähtötasosta, mutta kaivosmineraaliveron tapauksessa sen verrattain matala lähtötaso oli yksi keskeisiä syitä sille, miksi alun perin valittiin **rojalti**tyyppinen vero nettotuloihin perustuvan mallin sijaan. Matalammilla verotasoilla **rojaltien** keskeinen **ongelma**, nettotuloon perustuvia veromalleja suuremmat **vääristymät**, jäävät pienemmiksi. Verotuksen tasoa nostettaessa näin ei välttämättä enää ole.

Valitsemalla rojaltiin perustuva vero, joka toimii haittaveron tavoin (kuten aiempi makeisvero tai virvoitusjuomavero; yleisemmin Pigou-vero) valmisteverotuksen kaltaisesti, **ohjataan** kaivosyrityksiä pienentämään tai lopettamaan toimintansa. Samaan aikaan veron keskeisenä perusteluna kerrotaan korvauksen saaminen yhteiskunnalle ja kaivostoiminnan vähentämisen kautta pienennetään vain ”välillisesti” ympäristölle ja luonnolle aiheutuvia haittoja. **Ristiriitaisuus** nostaa väistämättä esille esityksessäkin nostetun seikan tulevasta jatkovalmistelusta **kohti uutta kaivosmineraaliveron veromallia**. Yhdistelmä nettotulon verosta minimitason takaavaan rojaltin kanssa voisi olla selkeä parannus nykyisestä. **Vaarana** on kuitenkin, että yritykset joutuvat ajamaan toimintaansa alas ennen kuin uusi veromalli saadaan edes aikaiseksi.

Kaivostoimintaan liittyvät suuret alkuinvestoinnit, joiden seurauksena ne ovat pitkälti sidottuja investoinnin sijaintiin ja sen mukanaan tuomaan verotukseen. Tästä syystä esitettyjen veromuutosten kohdalla voisi olla aihetta pohtia niiden kohdentamista koskemaan **vain uusia investointeja**. Tämä edistäisi verotuksen ennakoitavuutta ja mahdollistaisi paremmin yritysten toimimisen veroympäristössä, jossa myös niiden kannattavuuslaskelmat on tehty. Voi myös pohtia sitä, miltä verotuksen kolminkertaistaminen yhdellä kerralla näyttää suhteessa siihen, että veropolitiikan tulisi olla **vakaata** ja **ennakoitavaa**. Harvoin nähdään verotaakkaa kolminkertaistavia veromuutoksia.

Lähteet

Kari, S., Rauhanen, T., Eerola, E., Kosonen, T., Lyytikäinen, T. & Saarimaa, T. (2013). Hyvän veropolitiikan periaatteet, VATT Julkaisut 63.

Kari, S., Kauppi, S., Äimä, K., Huhtala, A., Ropponen, O., Silvo, K., Tuomainen, J. (2021). Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, valtioneuvoston selvitys – ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44.