3.11.2025

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys HE 127/2025 vp kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

1. Esitetyn sääntelyn vaikutus kaivosyritysten kannattavuuteen

1.1. Perustuslakivaliokunnan lisäselvityspyyntö

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lisäselvitystä kaivosmineraaliveron korotuksen vaikutuksesta kaivosyritysten kannattavuuteen ja siitä, mitkä seikat vaikuttavat mahdolliseen kannattamattomaksi muuttumiseen sekä siitä, miten on päädytty hallituksen esityksessä esitettyihin numeraalisiin arvioihin (esim. HE s. 17: 4–5 % kaivoshankkeista; 1–2 % kaivoshankkeista).

1.1.1. Kaivosmineraaliveron tavoite

Kaivosmineraalivero otettiin Suomessa käyttöön vuoden 2024 alusta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen mukaisesti kaivosmineraaliveron ensisijaisena tavoitteena on kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen kallioperästä louhituista uusiutumattomista luonnonvaroista.

Vaihtoehtoja kaivosten verottamiseksi selvitettiin kaivosmineraaliverolain valmistelun yhteydessä vuosina 2020–2022. Selvitysten lähtökohtana olivat niukkuus- ja tehokkuusperustelut eli sellaisten verovaihtoehtojen selvittäminen, joilla voidaan kerätä kohtuullinen verotuotto haittaamatta tarpeettomasti talouden toimintaa. Nykyisen rojaltityyppisen veromallin lisäksi arvioitiin nettotulon veromallien (voittovero ja puhtaan voiton vero eli renttivero) sekä renttiveron ja rojaltityyppisen veron soveltuvuutta kaivosveroksi. Näitä veromalleja on kuvattu yksityiskohtaisemmin kaivosveron toteuttamisvaihtoehtoja selvittäneen TEAS-hankkeen, jäljempänä *TEAS-hanke*, loppuraportissa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:44) sekä kaivosveron toteuttamista arvioineen työryhmän, jäljempänä *työryhmä*, arviomuistiossa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:44). Työryhmän arviomuistio sisältää lisäksi arvion eri toteuttamisvaihtoehtojen soveltuvuudesta, toteuttamiskelpoisuudesta ja pääasiallisista vaikutuksista. Soveltuvuutta ja toteuttamiskelpoisuutta arvioitiin sekä oikeudelliselta että käytännön toteutuksen kannalta ottaen samalla huomioon valtion vuotta 2022 koskevissa talousarvioneuvotteluissa linjattu aikataulu.

Kaivosmineraaliveron säätämisvaiheessa veromalliksi valikoitui Suomen kallioperästä otettuun kaivosmineraaliin kohdistuva rojaltityyppinen vero. Tuolloin yksinkertainen ja kaavamainen rojaltityyppinen kaivosmineraalivero katsottiin toteuttamiskelpoisimmaksi veromalliksi, joka vastasi muita vaihtoehtoja paremmin verolle asetettuun tavoitteeseen ja oli toteutettavissa annetussa aikataulussa. Lisäksi rojaltiveromalli turvaa sen, että yhteiskunta saa korvauksen kallioperästä otetusta arvokkaasta kaivosmineraalista riippumatta siitä, miten kustannustehokasta ja voitollista kaivostoiminta on.

Sekä työryhmän arviomuistossa että kaivosmineraaliveroa koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp todetaan, että jos veromallissa haluttaisiin ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus, nettotulon veromallit voisivat olla rojaltimallia perustellumpi vaihtoehto kaivosveromalliksi. Samalla todetaan, että nettotulon verottamiseen perustuvan kaivosveron säätäminen kuitenkin vaatisi huomattavan pitkän valmisteluajan.[1] Lisäksi nettotulon veromallissa olisi rojaltityyppistä veroa kattavammin otettava huomioon verosuunnittelumahdollisuudet, sillä nämä veromallit ovat alttiimpia verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena. Nettotulon veromalleihin ja verosuunnittelumahdollisuuksiin liittyviä näkökohtia on kuvattu sekä TEAS-hankkeen loppuraportissa että työryhmän arviomuistiossa.

1.1.2. Esitetyn kaivosmineraaliveron korotuksen vaikutus kaivosyritysten kannattavuuteen

Kaivosmineraaliveroa maksetaan kalenterivuoden pituiselta verokaudelta jälkikäteen, joten kaivosyhtiöt maksoivat kaivosmineraaliveroa ensimmäisen kerran maaliskuussa 2025. Kaivosmineraaliveron tuotto verokaudelta 2024 oli yhteensä noin 31 miljoonaa euroa. Nyt esitetyistä yhteensä 70 miljoonan euron veronkorotuksista on päätetty pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa (15 milj. euroa) sekä julkisen talouden vahvistamiseksi vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa (5 milj. euroa) ja vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa (50 milj. euroa). Esitettyjen korotusten myötä kaivosmineraaliveron taso suurin piirtein kolminkertaistuisi nykyisestä.

Koska *metallimalmien* eli sellaisten malmien, joita louhitaan arvomineraalien sisältämien metallien vuoksi, ja *teollisuusmineraalien* eli kaikkien muiden teollisesti hyödynnettävien kaivoslain piiriin kuuluvien kaivosmineraalien ja kivilajien luonteet eroavat toisistaan, kaivosmineraaliveromallissa otetaan huomioon metallimalmien ja teollisuusmineraalien välinen eroavaisuus.

Arvonmuodostus ja siihen liittyvät julkiset tiedot muodostavat keskeisen eron metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä. Metallimalmeille on pääsääntöisesti määritettävissä markkinahintoihin perustuva vertailukelpoinen arvo, kun taas muut kaivosmineraalit eivät tyypillisesti ole puhtaassa muodossa vaihdannan kohteena. Niiden arvo suhteessa painoon on vähäinen ja louhinta kiinteästi sidoksissa jatkojalostukseen erityyppisiksi tuotteiksi, joilla on arvoa ja joilla käydään kauppaa. Kaivosmineraaliverolain liitteessä lueteltujen metallimalmien vero määräytyy siten arvoperusteisesti ja teollisuusmineraalien vero määräperusteisesti. Metallimalmien vero eli niin sanottu *arvorojalti* määräytyy laissa säädettynä prosenttiosuutena kyseisen metallin verotusarvosta. Verotusarvot ovat vuotuisia keskiarvohintoja, jotka perustuvat jalostettujen metallien kansainvälisiin päivittäisiin markkinahintoihin tai vastaaviin muihin julkisiin hintatietoihin, jolloin myös metallimalmien euromääräiset verotasot vaihtelevat jalostettujen metallien arvon mukaan. Teollisuusmineraalien vero eli niin sanottu *määrärojalti* määräytyy määräperusteisesti nostetun malmin painon mukaan.

[1] Kaivosmineraaliveron muuttaminen nykyisestä rojaltityyppisestä verosta voitto- tai yhdistelmäveromalliksi vaatisi niin jatkoselvittämistä kuin myös huomattavan pitkän lainvalmisteluajan. Kaivosveron toteuttamiseen nettotuloon kohdistuvana verona on useita erilaisia ja eritasoisia vaihtoehtoja, ja nettotulon kaivosveromallien sisällä olisi ratkaistava useita kysymyksiä, jotka vaikuttavat veromallin rakenteeseen. Kyseessä olisi laajuudeltaan erittäin kattava ja uudenlainen, Suomen yleisestä tuloverojärjestelmästä erillinen sääntelykokonaisuus. Veromallissa tulisi löytää yhdenmukainen keino erotella kaivostoiminnan tulos kaivosyhtiön tuloksesta ja sovittaa erillinen kaivostoiminnan vero yhteen Suomen yleisen yhteisöveron kanssa. Yksityiskohtaista sääntelyä vaadittaisiin ainakin veron soveltamisalasta, tulojen veronalaisuudesta, menojen vähennyskelpoisuudesta, tulojen ja menojen jaksottamisesta, erilaisista yritys- ja rakennejärjestelyistä, tappiontasauksesta, verotason määrittelystä sekä veronkierron ehkäisemisestä. Veromallia valmisteltaessa olisi lisäksi otettava huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen valtiontukisäännöt ja syrjintäkielto.

Noin 85 prosenttia kaivosmineraaliverorasituksesta kohdistuu neljään suurimpaan metallimalmikaivokseen eli Terrafamen kaivokseen Sotkamossa, Bolidenin Kevitsan kaivokseen Sodankylässä, Agnico-Eaglen kaivokseen Kittilässä ja Outokummun Kemin kaivokseen Keminmaalla. Loput noin 15 prosenttia kaivosmineraaliverorasituksesta kohdistuu noin 20 pienempään kaivokseen.

Kaivostuotteiden hinnat määräytyvät kansainvälisillä markkinoilla, joten kaivosyhtiöt eivät lähtökohtaisesti voi siirtää kohonnutta verorasitusta hintoihin. Rojaltityyppinen kaivosmineraalivero ei ota huomioon kaivoskohtaista toimintaa ja tuottavuutta, joten se muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja alentaa kaivostoiminnan kannattavuutta. Taloustieteen periaatteiden mukaisesti tämä tarkoittaa, että rojaltityyppinen vero voi siten johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu veron myötä tappiolliseksi. Tällöin kaivostoimintaa syntyy vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jää pienemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto.

Koska kaivosmineraalivero on ollut käytössä vasta vajaat kaksi vuotta, sen vaikutuksia on toistaiseksi liian aikaista arvioida. Kuten käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutusarviossa on todettu, käytettävissä olevan tietopohjan perusteella on vaikea arvioida täsmällisesti, minkä tasoisella arvorojaltilla mahdolliset negatiiviset vaikutukset investointi- ja tuotantopäätöksiin saattaisivat realisoitua. Eri kaivosverovaihtoehtojen vaikutuksia verotuloihin ja kaivosten kannattavuuteen on kuitenkin vertailtu TEAS-hankkeessa simulointimallilla, jonka tulosten perusteella voidaan arvioida esitetyn veronkorotuksen vaikutuksen mittaluokkaa kaivosyritysten kannattavuuteen.

Simuloinneissa hyödynnettiin viiden edustavan metallimalmikaivoksen tuotantoa ja taloutta kuvaavia tietoja koko niiden elinkaaren ajalta, jolloin voitiin tarkastella verovaihtoehtojen vaikutusta kaivosyritysten kannattavuuteen. Metallien maailmanmarkkinahintoihin liittyvien epävarmuuksien lisäksi simulointimalli ottaa huomioon louhintamääriin ja louhimiskustannuksiin liittyvät epävarmuudet. Simuloimalla erilaisilla metallien hinnoilla, kustannuksilla ja louhintamäärillä muodostettiin peruslaskelma siitä, kuinka usein edustavat kaivokset ovat kannattavia eli kuinka usein niiden elinkaaren aikaiset tuotot ylittävät elinkaaren aikaiset kustannukset. Peruslaskelmaa verrattiin tilanteeseen, jossa kaivosyritykset maksavat myös kaivosveroa.

TEAS-hankkeen simuloinneissa arvioitiin sekä nykyistä (0,6 %) että nyt esitettyä (2,5 %) korkeampien arvorojaltien vaikutuksia kaivostoiminnan kannattavuuteen. Simuloinneissa 5 prosentin arvorojaltilla peruslaskelman kannattava kaivostoiminta muodostui kannattamattomaksi 7 prosentissa tapauksista verrattuna tilanteeseen ilman kaivosveroa. TEAS-hankkeen tuloksia tarkastelemalla voidaan karkeasti arvioida, että viittä prosenttia matalampi arvorojaltin taso pienentää vääristävää vaikutusta suurin piirtein samassa suhteessa. Näin ollen nyt esitetyn suuruinen arvorojalti muuttaisi toiminnan metallimalmikaivoksissa kannattamattomaksi karkeasti arvioiden noin 4–5 prosentissa kaivoshankkeista, kun nykyisillä verotasoilla vastaavan osuuden arvioidaan olevan noin 1–2 prosenttia. Arviossa on otettu huomioon, että kaivosmineraaliveron arvorojaltin veropohja on hieman laajempi kuin mitä TEAS-hankkeessa oli oletettu, eli arvorojaltia maksetaan malmin koko metallisisällöstä eikä vain saannista eli tuotetusta metallista.

Yrityksen kaivoksesta saamat voitot riippuvat keskeisellä tavalla maailmanmarkkinahintojen ohella yrityksen kustannuksista. Näitä ovat niin tuotannon tasoon liittyvät louhimiskustannukset, yrityksen rahoitusrakenteeseen liittyvät rahoituskustannukset kuin kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvät kustannukset. Simuloinneissa arviot näistä on perustettu raportoiduille tilinpäätöstiedoille, joista ei kuitenkaan välttämättä ole eriteltävissä vertailukelpoisesti kaivostoiminnan kustannuksia. Näin ollen kustannusarvioihin saattaa sisältyä myös jatkojalostuksen kustannuksia, jolloin myös simulointimallin tuottamiin piste-estimaatteihin sisältyy

epävarmuutta. Laskelmat rajautuivat metallimalmikaivoksiin, koska riittävää aineistoa teollisuusmineraalien louhinnasta ei ollut käytettävissä.[2]

Vaikka TEAS-hankkeen tuloksiin sisältyy epävarmuuksia, ne kertovat suuruusluokkatasolla, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetyn suuruinen arvorojalti lisää suhteellisen harvoin metallimalmikaivosten kustannuksia suhteessa tuloihin niin paljon, että kaivos muuttuu kannattamattomaksi.[3]

Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon tiedoista on eriteltävissä toimialaluokka ”metallimalmien louhinta”. Esitetyllä 2,5 prosentin arvorojaltin tasolla metallimalmikaivoksiin kohdistuva yhteensä noin 95 miljoonan euron verorasitus muodostaisi noin 7,7 prosentin kustannuslisän toimialan vuoden 2023 kokonaiskustannuksiin nähden. Nykyisellä 0,6 prosentin arvorojaltin tasoilla vastaava osuus on noin 2,3 prosenttia. Esitetyn veronkorotuksen jälkeen verorasitus olisi noin 6,8 prosenttia metallikaivostoimialan vuoden 2023 markkinatuotoksen arvoon nähden. Markkinatuotoksella tarkoitetaan metallikaivostoimialan tuotannon arvoa ilman tuotannon veroja tai tukipalkkioita, joten se vastaa karkealla tavalla kirjanpidon liikevaihtokäsitettä. On kuitenkin mahdollista, että kansantalouden tilinpidossa toimialan tuloihin ja kustannuksiin sisältyy myös kaivosyritysten harjoittaman muun yritystoiminnan kuin varsinaisen kaivostoiminnan tuloja ja kustannuksia. Toisaalta kaikkea kaivostoimintaa ei välttämättä ole raportoitu metallikaivostoimialan luvuissa. Vaikka lukuihin sisältyy epävarmuutta, ne kuitenkin kertovat suuruusluokkatasolla, kuinka suuren osan kaivosmineraaliverorasitus muodostaa metallikaivostoimialan tuloista ja kustannuksista.

Julkisesti saatavilla olevien tilinpäätöstietojen pohjalta ei voida tarkasti arvioida esitetyn veronkorotuksen vaikutuksia yksittäisen kaivosyrityksen kannattavuuteen. Ainoastaan kaivosyrityksellä itsellään on tarkat tiedot hankekohtaisista tuloista ja kustannuksista. Liikesalaisuuden piiriin kuuluvissa kannattavuuslaskelmissaan kaivosyritykset voivat lisäksi käyttää haluamiaan oletuksia ja määritellä vapaasti esimerkiksi sen, minkälaista tuottoa kaivoshankkeelta edellytetään. Siten on käytännössä mahdotonta arvioida, milloin kaivosyritysten omissa kannattavuuslaskelmissa veronkorotus muuttaa jonkin kaivoshankkeen kannattamattomaksi ja milloin tuotantoa vähennetään tai kaivoshanke lakkautetaan taikka milloin jotakin investointia ei toteuteta esitetyn veronkorotuksen takia.

On myös tärkeä huomata, että minkä tahansa suuruinen kaivosmineraalivero voi muuttaa hankkeen kannattamattomaksi, jos se jo on kannattavuusrajalla jostain muusta syystä. Sama vaikutus koskee kaiken suuruisia muutoksia kaikkiin muihinkin kaivosyritysten kannettavaksi jääviin nykyisiin veroihin, kuten yhteisöveroon.

Kaivostoimialan kuten muunkin yritystoiminnan tuloihin ja kustannuksiin sisältyy riskejä ja epävarmuutta. Yritykset voivat vaikuttaa kustannustehokkuuteensa, ja tässä suhteessa kaivosyritykset eroavat toisistaan. Koska kaivosmineraalien ja etenkin metallien hinnat pääsääntöisesti määräytyvät maailmanmarkkinoilla, kaivosyritykset eivät lähtökohtaisesti voi viedä verokustannusta tuotteidensa hintoihin. Koska kaivosmineraalivero tavoitteensa mukaisesti kohdistuu vain Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin, esitetty veronkorotus nostaa vain kotimaisen kaivostuotannon kustannuksia. Esitetyn veronkorotuksen takia

[2] Simulointimallin yksityiskohtia on kuvattu tarkemmin TEAS-hankkeen loppuraportin jaksossa 6, s. 146–187.
[3] Käsillä olevan hallituksen esityksen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevassa jaksossa, s. 21, todetaan, että jollakin kaivosmineraaliveron tasolla rojaltityyppinen kaivosmineraalivero voi nousta niin korkeaksi, että kaivostoimintaa syntyy vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jää pienemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto. Kaivosmineraaliveron veromallin uudistamisen selvittäminen voisi esityksen mukaan siten olla perusteltua, jos kaivosmineraaliveron tasoa harkitaan edelleen korotettavan tulevaisuudessa.

kaivosyrityksen voi tällöin olla kannattavampaa esimerkiksi korvata omaa kaivostuotantoa hankkimalla rikasteita jatkojalostusta varten muualta ja tällä tavoin torjua veronkorotuksen vaikutusta kustannuksiinsa.

Esitetyn veronkorotuksen muodostama kustannuslisäys todennäköisesti myös 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 arvorojaltia maksetaan myös siitä metallista, jota ei saada otettua talteen jatkojalostuksessa. Tämä on tarkoituksenmukaista veron tavoitteen näkökulmasta, koska saantiin eli tuotetun metallin määrään perustuvassa veromallissa yhteiskunta ei saisi lainkaan korvausta sellaisesta Suomen kallioperästä otetusta kaivosmineraalista, jota ei hyödynnetä. Samalla rojaltityyppinen kaivosmineraalivero myös kannustaa ottamaan metallit talteen mahdollisimman tehokkaasti. Teollisuusmineraalien määrärojalti perustuu puolestaan yksinomaan nostetun malmin painoon, jolloin tuotannon arvoon suhteutettuna verorasitus on korkein niillä kaivoksilla, jossa louhitaan pitoisuudeltaan köyhää ja vähempiarvoista malmia sekä päinvastoin.

Kun kaivosveron veromalliksi valittiin Suomen kallioperästä otettuun kaivosmineraaliin kohdistuva rojaltityyppinen vero, tarkoituksena oli nimenomaan se, että yhteiskunta saa korvauksen kallioperästä otetusta arvokkaasta kaivosmineraalista riippumatta siitä, miten kustannustehokasta ja voitollista kaivostoiminta on. Kaivosmineraaliveron ei siis ole tarkoituskaan kohdentua samalla tavalla kaivoksiin suhteessa kaivostuotannon kustannuksiin tai voitollisuuteen, vaan tarkoituksena on kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus uusiutumattomista kaivosmineraaleista riippumatta siitä, miten kaivostoiminta on järjestetty.

Esitetty veronkorotus muuttaa helpoiten kannattamattomaksi ne kaivoshankkeet, jotka ovat jo ennestään vähiten kannattavia eli hankkeessa tuotetaan kaivosmineraaleja vähiten kustannustehokkaasti suhteessa tuotannon arvoon. On mahdollista, että näissä kaivoshankkeissa todennäköisemmin hyödynnetään köyhiä esiintymiä[4], joissa malmin ja sivukiven louhintamäärät sekä muut päästöt ovat suuria suhteessa hyödynnetyn kaivosmineraalin arvoon ja määrään, ja mitkä siten tuottavat muutoinkin vähiten lisäarvoa yhteiskunnalle. Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niiden ottoon kallioperästä voidaan kohdistaa verotus vain kertaalleen ja veron tavoitteena on, että yhteiskunta saa näistä kaivosmineraaleista kohtuullisen korvauksen. Toisaalta on tärkeää huomata, että kaivoshankkeen toteutumatta jäämisessä tai lyhenemisessä kyse voi olla osittain kaivostoiminnan lykkääntymisestä, jos hanke esimerkiksi myöhempien maailmanmarkkinahintojen muutosten tai teknologisen kehityksen myötä muuttuu uudelleen kannattavaksi.

[4] Malmilla tarkoitetaan kiviaineista, jossa kaivosmineraaliesiintymän pitoisuus on riittävän suuri, jotta sen erotteleminen ja jalostaminen on taloudellisesti kannattavaa. Kaivosyhtiö määrittelee esiintymälle alimman kannattavan pitoisuuden itse.

2. Valtioneuvoston harkintavallan laajuus suhteessa veron määrään ja verotusarvoon

2.1. Perustuslakivaliokunnan lisäselvityspyyntö

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lisäselvitystä veron määrää ja verotusarvoa koskevan valtioneuvoston harkintavallan laajuudesta ja siitä, minkälaisia seikkoja valtioneuvosto voi päätöksenteossa harkita.

2.1.1. Veron määrä

Kuten yllä kuvataan, kaivosmineraaliveron määrä määräytyy metallimalmeille arvoperusteisesti ja teollisuusmineraaleille määräperusteisesti. Veron määräytymisperusteista säädetään kaivosmineraaliverolaissa.

Kaivosmineraaliverolain 3 §:n 1 kohdan mukaisesti veron suorittamisvelvollisuus metallimalmeista syntyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi. Kaivosmineraaliverolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti metallimalmien vero on 0,6 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta. Kaivosmineraalin sisältämä metalli tarkoittaa malmin metallipitoisuuden perusteella laskettua metallin määrää veron suorittamisvelvollisuuden ajankohtana. Esityksellä verotasoa ehdotetaan korotettavaksi 2,5 prosenttiin.

Hintatiedoista, joiden perusteella verokausikohtaiset verotusarvot vahvistetaan, säädetään kaivosmineraaliverolain 4 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden perusteella kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (934/2023), jäljempänä *hintalähdeasetus*. Verohallinto vahvistaa kuluvan verokauden verotusarvot kullekin metallille edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella viimeistään helmikuun 1. päivänä kaivosmineraaliverolain 4 §:n 3 momentin määräyksenantovaltuuden perusteella.

Kaivosmineraalilain 3 §:n 2 kohdan mukaisesti veron suorittamisvelvollisuus teollisuusmineraaleista syntyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan. Esityksen mukaan veron suorittamisvelvollisuus syntyisi jatkossa teollisuusmineraalien osalta louhinta-ajankohdan sijaan pääsääntöisesti sen ajankohdan perusteella, jona louhittu kaivosmineraali nostetaan, koska louhittu määrä saadaan selville vasta, kun se punnitaan nostamisen yhteydessä. Kaivosmineraaliverolain 5 §:n 2 momentin mukaisesti teollisuusmineraalien vero on 0,20 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä. Esityksellä verotasoa ehdotetaan korotettavaksi 0,60 euroon.

Esityksellä 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 kaivosten sivuvirroista syntyisi jatkossa ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sisältämiä kaivosmineraaleja ryhdytään myöhemmin ottamaan talteen tai tuottamaan rikastushiekasta. Tätä koskevat säännökset lisättäisiin kaivosmineraaliverolain 3 §:n uuteen 2 momenttiin ja uuteen 3 a §:ään.

Esitettyjen kaivosten sivuvirtojen verokohtelua koskevien muutosten takia kaivosmineraaliverolain 5 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa täsmennettäisiin veron määrän laskentaperusteita. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, veron määrä laskettaisiin metallimalmien osalta nykytilaa vastaavasti ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja teollisuusmineraalien osalta nostetun määrän perusteella. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyisi uuden 3 a §:n perusteella, veron määrä laskettaisiin 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.

2.1.2. Arvorojaltin verotusarvon määräytyminen

Arvorojaltin verotusarvosta säädetään kaivosmineraaliverolain 4 §:ssä, johon ei nyt eduskunnan käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä HE 127/2025 vp ehdoteta muutoksia.

Kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin mukaan metallimalmien verotusarvo määritetään kaivosmineraalin kansainvälisten päivittäisten markkinahintojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella. Jos kansainvälistä päivittäistä markkinahintatietoa tai vastaavaa muuta julkista tietoa ei ole käytettävissä, verotusarvo määritetään vastaavan tuotteen kansainvälisten päivittäisten markkinahintatietojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo määritetään edellä mainittujen hintatietojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden pituiselta tarkastelujaksolta. Kaivosmineraaliverolain 4 §:n 2 momentin perusteella annetussa hintalähdeasetuksessa säädetään kunkin kaivosmineraalin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta ja sen määrittelystä.

Kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kaivosmineraalin kansainvälisiä päivittäisiä markkinahintoja tai muita vastaavia julkisia hintatietoja eli *maailmanmarkkinahintoja* on pääsääntöisesti saatavissa vain standardimuotoisille jalostetuille metalleille. Kuten kaivosmineraaliverolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp, s.16, on kuvattu, maailmanmarkkinahinnoilla tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisistä metallipörsseistä saatavia markkinahintatietoja. Säännöskohtaisissa perusteluissa on yksilöity, että tällaisia hintatietoja ovat esimerkiksi maailman keskeisimmistä metallipörsseistä London Metal Exchange ja London Bullion Market saatavat hintatiedot. Pääosalle metallimalmeista on saatavilla näissä metallipörsseissä noteeratut maailmanmarkkinahinnat.

Jos kaivosmineraalille ei ole saatavilla pörssinoteerattua maailmanmarkkinahintaa, kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvoston on silloin valittava hintalähteeksi vastaava muu julkinen hintatieto eli jalostetun metallin pörssinoteerattua maailmanmarkkinahintaa mahdollisimman hyvin vastaava hinta. Valtioneuvoston harkintavalta on tällöin sidottu siihen, että eri metallimalmien verotusarvojen tulee määräytyä keskenään yhdenvertaisella tavalla, jolloin kaivosmineraalin hintalähteen on kuvastettava jalostusasteeltaan pörssinoteeratun metallituotteen kanssa mahdollisimman vertailukelpoista tuotetta ja kuvattava edustavasti tällaisen kaivosmineraalin arvoa kansainvälisessä vaihdannassa.[5]

[5] Kuten sekä kaivosmineraaliverolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp, s. 16, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä HE 127/2025 vp, s. 12, on kuvattu, jalostetun metallituotteen maailmanmarkkinahinta ei täsmällisesti kuvaa metallimalmin arvoa veron määräytymisen ajankohtana eli tuotannon alkuvaiheessa, sillä maailmanmarkkinahintaan sisältyy jalostuksen myötä tulleita kustannuksia

Kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin toisen virkkeen tarkoittamassa tilanteessa kyseiselle kaivosmineraalille ei ole saatavilla pörssinoteerattua maailmanmarkkinahintaa eikä myöskään muuta vastaavaa julkista hintatietoa. Tällaisessa tilanteessa kaivosmineraalin verotusarvo määritetään vastaavan tuotteen maailmanmarkkinahinnan perusteella. Kuten kaivosmineraaliverolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp, s. 16, täsmennetään, verotusarvo johdetaan tällöin kyseistä metallia sisältävän tuotteen maailmanmarkkinahinnasta, joka kuvastaa jalostetun metallin vertailukelpoista hintaa.[6] Vastaavasti kuin kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen osalta valtioneuvoston harkintavalta on tällöin sidottu siihen, että eri metallimalmien verotusarvojen tulee määräytyä keskenään yhdenvertaisella tavalla, jolloin kaivosmineraalin hintalähteen on kuvastettava jalostusasteeltaan pörssinoteeratun metallituotteen kanssa mahdollisimman vertailukelpoista tuotetta ja kuvattava edustavasti tällaisen kaivosmineraalin arvoa kansainvälisessä vaihdannassa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan metallimalmien verotusarvon määräytymistä koskeva kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentti on pykälätasolla yksiselitteinen ja rajaa valtioneuvoston harkintavaltaa säädettäessä verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta ja sen määrittelystä siten, että kaivosmineraaliverolain 4 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa koskevan teknistä sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että kaivosmineraaliverolain säätämisen jälkeen on käytännössä osoittautunut, että eräissä tilanteissa valtioneuvostolta edellytetään metallimalmin verotusarvon perusteena käytettävän hintatiedon määrittämiseksi laajempaa ja seikkaperäisempää selvitystyötä kuin mitä alun perin lakia säädettäessä oli ajateltu. Tämä koskee erityisesti niitä metallimalmeja, joille ei ole saatavissa pörssinoteerattua maailmanmarkkinahintaa. Näiden osalta on valittava rajatusta joukosta kyseistä metallia sisältäviä tuotteita ensinnä sellainen vertailukelpoinen ja puhdasta metallia lähinnä vastaava tuote, jolle on hintalähde saatavissa. Tämä edellyttää sekä metallimalmin että sen jalostusprosessin ja markkinoiden analysointia. Myös edustavan hintatiedon valinta edellyttää sen analysointia, mikä hintatieto kuvaa edustavasti kansainvälistä vaihdantaa ja on siten vertailukelpoisin ja yhdenvertainen pörssinoteerattuihin maailmanmarkkinahintoihin nähden. Saatavilla oleviin hintatietoihin liittyy vaihtelua muun muassa metallituotteiden laatujen ja jalostusasteiden suhteen sekä vaihtelua hintatietojen edustaman vaihdannan maantieteellisen kattavuuden sekä sovellettavien toimitusehtojen osalta. Toisaalta eri kaivosmineraalien kansainväliset markkinat myös eroavat toisistaan, koska metalleissa ja niiden käyttötavoissa on eroavaisuuksia. Pörssinoteeratun maailmanmarkkinahinnan puuttuminen lähinnä kuvastanee tätä todellisuutta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valtioneuvosto on tällaisessa tilanteessa kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin perusteella yksiselitteisesti sidottu valitsemaan kaivosmineraalille se hintalähde, joka kuvastaa jalostusasteeltaan pörssinoteeratun metallituotteen kanssa mahdollisimman vertailukelpoista tuotetta ja tällaisen kaivosmineraalin arvoa kansainvälisessä vaihdannassa niin, että metallimalmien verotusarvot määräytyvät lain tavoitteeseen nähden keskenään yhdenvertaisella tavalla.

---

ja lisäarvoa. Ratkaisu on kuitenkin perusteltu rojaltiveromallin summaarisen luonteen näkökulmasta, ja vuotuisten keskiarvohintojen voidaan katsoa kuvastavan riittävällä tasolla sitä kallioperästä otetun kaivosmineraalin arvoa, josta verolla halutaan kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Lisäksi jalostettujen metallien maailmanmarkkinahintojen käyttäminen metallimalmien verotusarvon perusteena mahdollistaa eri metallien arvojen huomioon ottamisen vertailukelpoisella tavalla. Maailmanmarkkinahinta itsessään on kuinenkin täsmällinen hintalähde.

[6] Jo kaivosmineraaliverolain säätämisvaiheessa tunnistettiin, että käytännössä tällainen tilanne koskisi esimerkiksi kromia, jonka verotusarvo olisi perusteltua johtaa ferrokromin hintatiedosta, sillä lähes kaikki louhittu kromi jalostetaan ferrokromiksi. Ks. HE 281/2022, s. 16, 32–33.

Suvi Soppi
veroasiantuntija

Ella Luikku
veroasiantuntija