27.11.2025

Valtiovarainvaliokunta / verojaosto
Eduskunta

Hallituksen esitys HE 127/2025 vp kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 50/2025 vp, joka koskee hallituksen esitystä HE 127/2025 vp kaivosmineraaliverolain muuttamisesta.

Veron määräytyminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt välttämättömänä, että käsillä olevaa lakiehdotusta muutetaan niin, että verotusarvon määräytymisestä säädetään nyt ehdotettua merkittävästi täsmällisemmin laissa. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutos olisi toteutettavissa esimerkiksi lisäämällä lain liitteeseen nykyisen kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetun valtioneuvoston asetuksen (934/2023) 1 §:n kaltaista sääntelyä verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta.

Perustuslakivaliokunnan tavoin valtiovarainministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä muutos voitaisiin toteuttaa sisällyttämällä arvon perusteella verotettavien kaivosmineraalien eli metallimalmien verotusarvojen perusteena sovellettavia hintatietoja koskeva sääntely lain liitteeseen. Kaivosmineraaliverolain 4 §:n 2 momentissa tulisi tällöin asetuksenantovaltuuden sijaan viitata lain liitteeseen. Valtiovarainministeriö toimittaa vastineen liitteenä muutosehdotuksen kaivosmineraaliverolakiin.

Kaivosmineraaliverolain liitteeseen sisällytettäisiin pääpiirteittäin kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetun valtioneuvoston asetuksen sisältö. Lisäksi lain liitteeseen lisättäisiin hintalähde raudalle, tarkennettaisiin litiumin hintalähteen aikaväliä sekä muutettaisiin kromin verotusarvon perusteena olevaa hintalähdettä. Seuraavassa esitetään tarkemmat perustelut ehdotettaville sisällöllisille muutoksille.

Liitteen 4 kohdassa säädettäisiin kaivosmineraaliverolain liitteessä tarkoitetun kromin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta. Kromi on yksi kaivosmineraaliverolain tarkoittamiin metallimalmeihin lukeutuva poikkeus, koska sillä ei käydä puhtaassa muodossa laajamittaista kauppaa eikä sille siten ole saatavissa metalli- ja hyödykejohdannaispörssien ilmoittamia hintoja. Kromin verotusarvo määritetään kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentin toissijaisen

määrityksen kautta eli vastaavan tuotteen kansainvälisten päivittäisten markkinahintatietojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella.

Suomessa ja maailmanlaajuisesti lähes kaikki louhittu kromi jalostetaan ferrokromiksi. Ferrokromin katsotaan vastaavan kaivosmineraaliverolain ja sen esitöiden tarkoittamalla tavalla jalostettua metallia ja olevan standardimuotoista, puhdasta metallia vastaava tuote kromille. Kaivosmineraaliverotuksessa käytetään sen takia kromin hintatietona ferrokromin kromisisällön hintaa, koska se kuvastaa parhaiten kaupankäynnin kohteena olevan valmiin ja jalostetun metallituotteen hintaa.

Tällä hetkellä kromin verotusarvon hintatietona käytetään Fastmarkets-hintaraportoijan julkaisemaa ferrokromin hintatietoa (MB –FEC-0021), joka lasketaan hintaraportoijan viikoittain ilmoittaman 65–70 prosenttia kromia sisältävän ferrokromin Euroopan markkinan spot-hinnan vaihteluvälin ylä- ja alarajan keskiarvona. Eri ferrokromilaaduista maailmassa yleisimmin voidaan arvioida tuotettavan ferrokromia, jonka kromisisältö on 50 prosenttia. Tämän kromipitoisuuden Euroopan markkinoita kuvaava hintatieto (MB-FEC-0024) on ollut käytettävissä keväästä 2024 lähtien ja hintatietoa olisi perusteltua soveltaa jatkossa kromin verotusarvon perusteena. Näin ollen ehdotetaan, että jatkossa kromin verotusarvon perusteena käytettäisiin Fastmarkets-hintaraportoijan julkaisemaa ferrokromin hintatietoa, joka lasketaan Fastmarkets-hintaraportoijan viikoittain ilmoittaman 50 prosenttia kromia sisältävän ferrokromin Euroopan markkinan spot-hinnan vaihteluvälin ylä- ja alarajan keskiarvona (MB-FEC-0024). Ehdotetussa uudessa hintalähteessä ferrokromin hintatieto kuvaa ferrokromin kromisisällön hintaa. Siten sitä voidaan soveltaa suoraan kromin hintatietona, eikä verotusarvon laskennassa ole tarpeen käyttää erillistä kerrointa osoittamaan kromisisältöä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uuden hintalähteen mukaiset ferrokromin hinnat ovat matalampia kuin nykyisin. Muutoksesta aiheutuisi muutaman miljoonan euron vähennys kromin louhinnasta kertyvään verotuottoon tuoreimpien hintatietojen perusteella.

Liitteen 6 kohdassa säädettäisiin raudan verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että rauta lisättäisiin lain liitteeseen. Kyseessä olisi uusi hintatieto.

Rautametallin kaupankäynti perustuu rautatuotteiden, kuten rautamalmin, rikasteiden tai pellettien, sekä terästuotteiden vaihdantaan. Raudan verotusarvo määritetään siten kaivosmineraaliverolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun vastaavan tuotteen kansainvälisten päivittäisten markkinahintatietojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella. Näin ollen rautaa sisältävistä jalostustuotteista tulee valita sellainen vaihtoehto, joka on mahdollisimman vertailukelpoinen ja pörssinoteerattua jalostettua metallituotetta lähinnä vastaava tuote ja jolle on hintatieto saatavissa. Hintalähteen tulee kuvata

edustavasti kansainvälistä vaihdantaa ja olla sitä kautta yhdenvertainen pörssinoteerattuihin maailmanmarkkinahintoihin nähden.

Rautamalmilla käydään laajasti kauppaa, ja sille on olemassa yleinen kaupankäynnin vertailuhinta. Rautamalmi ei kuitenkaan vastaa kaivosmineraaliverolain tarkoittamalla tavalla jalostusasteeltaan muita arvon perusteella verotettavia metallituotteita, eikä sen hintatieto siten muodostaisi yhdenvertaista verotusarvoa muihin metallimalmeihin nähden. Vastaavalla tavalla esimerkiksi rautamalmipelletit tai sintterit sekä pelkistyksen jälkeen muodostuva raakarauta tai rautasieni kuvaavat niin jalostusasteeltaan kuin puhtaudeltaankin tuotannon aiempia vaiheita. Lisäksi tällaisille tuotteille ei lähtökohtaisesti ole saatavilla muihin metalleihin nähden yhdenvertaisella tavalla määräytyvää julkista hintatietoa. Esimerkiksi raakarautaa hyödynnetään usein suoraan terästuotannossa ja sillä käydään hyvin vähän maailmanlaajuista kauppaa. Rautasienen edustavuus maailmanlaajuisesta tuotannosta on tällä hetkellä hyvin vähäinen.

Koska lähes kaikki maailmanlaajuisesti louhitusta raudasta käytetään terästuotannossa, on perusteltua määrittää raudan hintalähde sen pohjalta. Kuten edellä todetaan, maailmanmarkkinahinnat sisältävät jatkojalostuksen tuomaa lisäarvoa kaikilla metalleilla. Raudan jalostusketjussa teräkseksi ensimmäinen tuote, jolla käydään merkittävissä määrin kauppaa, on kuumavalssattu kela (eng. hot rolled coil, HRC). Se on myös yleisin kaupankäynnin kohteena oleva terästuote, josta voidaan valmistaa edelleen erilaisia muita terästuotteita. Vaikka kuumavalssattu kela on teräs- eikä rautatuote, se on kemialliselta koostumukseltaan lähes kokonaan rautaa muiden ainesosien vastatessa tyypillisesti prosentin osia.

Kuumavalssatulle kelalle ei ole pörssinoteerattua maailmanmarkkinahintaa, mutta hintatietoa kuvaavat eräät lyhyet indeksifutuurit, minkä lisäksi markkinoita seuraavat tahot tuottavat kaupankäyntiin perustuvia arvioita hinnoista. Kun otetaan huomioon se, että hintatiedot vaihtelevat riippuen toimituskustannuksista ja -ehdoista kuten myös alueellisista tekijöistä ja että hintatiedon tulee mahdollisimman yhdenvertaisella tavalla vastata pörssinoteerattuja maailmanmarkkinahintoja, raudan verotusarvon perusteena olevaksi hintalähteeksi on perusteltua valita saatavilla olevista hintalähteistä Fastmarkets-hintaraportoijan ilmoittama kuumavalssatun kelan Pohjois-Euroopan markkinaa kuvaava viitehinta.

Näin ollen ehdotetaan, että raudan verotusarvon hintatietona käytettäisiin Fastmarkets-hintaraportoijan kuumavalssatulle kelalle päivittäin ilmoittamaa Pohjois-Euroopan markkinan viitehintaa (MB-STE-0028).

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei rautaa tällä hetkellä louhita Suomessa, vaan sen louhinnan on arvioitu alkavan aikaisintaan tämän vuosikymmenen aikana. Siten ehdotettua hintatietoa ei voida arvioida

suomalaisen tuotannon kannalta. Raudan verotusarvon määräytymistä tulee seurata ja arvioida sen myötä, kun louhinta Suomessa käynnistyy.

Liitteen 7 kohdassa säädettäisiin litiumin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta. Nykyisen asetuksen sanamuotoon verrattuna ehdotetaan tarkennettavaksi, että litiumin verotusarvo laskettaisiin jatkossa viikoittaisista hintatiedoista aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden pituiselta tarkastelujaksolta. Hintatieto ilmoitetaan nykyisin viikoittain, kun aiemmin ilmoitusväli on ollut harvempi. Kyseessä olisi aikaväliä tarkentava tekninen korjaus, mutta hintalähdetieto pysyisi ennallaan.

Edellä olevan lisäksi valtiovarainministeriö on 20.11.2025 päivätyssä vastinelausunnossaan ehdottanut, että rodiumia ei lisättäisi kaivosmineraaliverolain liitteeseen.

Veron määrä

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että kokonaisuutena arvioiden käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetty sääntely veron määrästä ei muodostu sillä tavalla kohtuuttomaksi, että sääntely olisi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallinen. Kaivosyritysten kannattavuus riippuu monista eri seikoista, ja elinkeinotoimintaan liittyy yrittämisen vapauden piiriin kuuluva riskin ottaminen. Kaivosyritysten on mahdollista sopeuttaa toimintaansa ja sillä tavoin pienentää veronkorotuksen kielteisiä vaikutuksia liiketoiminnan kannattavuuteen.

Valtiovarainministeriö toteaa 20.11.2025 päivätyssä vastinelausunnossaan esittämänsä lisäksi, että sekä rojaltityyppinen vero että voittovero muodostavat kaivoshankkeen elinkaarelta kustannuksen, jota kaivosyhtiö ei lähtökohtaisesti voi viedä tuotteidensa hintoihin. Voittoveron etuna voidaan pitää sitä, että se ottaa huomioon kaivoskohtaisen toiminnan kustannukset ja tuottavuuden. Toisaalta, vaikka voittovero ei yksittäistä vuotta tarkastellen voi muuttaa kannattavaa toimintaa tappiolliseksi, myös voittovero voi muuttaa kaivoshankkeen kannattamattomaksi koko elinkaarta tarkasteltaessa.

Rojaltityyppisessä verossa kustannus syntyy jalostusketjun alkupäässä koko kaivoshankkeen elinkaaren ajan. Veron määrä kuitenkin joustaa maailmanmarkkinahintojen mukaan, jolloin hintojen ollessa matalammalla myös veron määrä on matalampi ja päinvastoin.

Voittoverossa verotuottoa kertyy vain voitollisesta kaivostoiminnasta, jolloin veron määrä vaihtelee todennäköisesti enemmän vuosien välillä. Kaivoshankkeen kustannuksista merkittävä osa muodostuu alkuvaiheen investoinneista, jolloin sekä voittoveron tuotto että voittoveron muodostama kustannus kaivosyrityksille painottuvat lähtökohtaisesti kaivoshankkeen myöhemmälle elinkaarelle.

Voittovero rasittaa kaivosyrityksen verotuksen jälkeistä tulosta ja vaikuttaa siten kaivoshankkeen elinkaaren aikaiseen kannattavuuteen.

Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niiden ottoon kallioperästä voidaan kohdistaa verotus vain kertaalleen ja veron tavoitteena on, että yhteiskunta saa näistä kaivosmineraaleista kohtuullisen korvauksen. Kun otetaan huomioon, että nykyinen rojaltityyppinen kaivosmineraalivero vastaa voittoveroa paremmin tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle korvaus Suomen kallioperästä louhituista uusiutumattomista kaivosmineraaleista, voidaan kysyä, muodostuvatko negatiiviset vaikutukset kaivosyritysten kannattavuuteen käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetyllä arvorojaltin 2,5 prosentin verotasolla niin merkittäviksi suhteessa verotuottotavoitteen täyttävän voittoveron vastaavaan vaikutukseen, että osittain voittoveroon perustuva kaivosveron hybridiveromalli olisi perusteltu.

Kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhde

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan ottanut kantaa valtion ja kunnan välisen verotuoton jakosuhteen toteuttamisvaihtoehtojen merkitykseen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä kaivosmineraaliveron tuoton jakosuhdetta esitetään muutettavaksi siten, että 80 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta tuloutettaisiin valtiolle ja 20 prosenttia kaivoksen sijaintikunnalle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitetyllä jakosuhteella kaivoskuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot säilyisivät esitetyn veronkorotuksen jälkeen suurin piirtein vuoden 2025 tasolla.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ilman jakosuhteen muutosta neljän suurimman kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot kasvaisivat esitetyn veronkorotuksen myötä nykyisestä noin 15 miljoonasta eurosta 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 kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot vastaisivat esitetyn veronkorotuksen jälkeen noin 90 prosenttia niiden vuoden 2024 kunnallisverotuloista.

Kuntakohtaisten laskelmien mukaan nykyisillä jako-osuuksilla neljän suurimman kaivoskunnan kaivosmineraaliverotulot mahdollistaisivat veronkorotuksen jälkeen laskennallisesti kunnallisveroprosentin alentamisen 6,1–9,5 prosenttiyksiköllä näissä kunnissa. Kunnallisveron taso kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin. Jos kunnat hyödyntäisivät kaivosmineraaliverotulojen mahdollistaman alennusvaran täysimääräisesti, Sotkamo voisi laskea kunnallisveroprosenttinsa 2,4 prosenttiin ja Sodankylä 1,5 prosenttiin. Keminmaan ja Kittilän olisi mahdollista laskea kunnallisveroprosenttinsa nollaan. Tällöin matalimman ja korkeimman valtakunnassa sovellettavan kunnallisveroprosentin ero kasvaisi nykyisestä 6,2

prosenttiyksiköstä 10,9 prosenttiyksikköön. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö kunnallisveroprosenttien erojen vaikutuksesta eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuteen, kaivosmineraaliverotulojen mahdollistama kunnallisveroprosentin laskennallinen alennusvara voi olla ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta.

Veroasiantuntija Suvi Soppi

Neuvotteleva virkamies Jenni Oksanen