

## Hallituksen esitys eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaivosmineraaliverolaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuslakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan, että otetaan käyttöön uusi, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero. Ehdotettava veromalli olisi luonteeltaan rojalittyypinen suoritus, joka olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen, kuitenkin niin, että veromallissa otettaisiin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja malmipitoisuuksissa.

Veron soveltamisalaan kuuluisivat kaivoslaissa tarkoitetut kaivosmineraalit. Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin kullanhuuhdonnassa löydetty kaivosmineraalit. Verovelvollinen olisi se, jolla on kaivosmineraalin hyödyntämiseen oikeuttava lupa. Verovelvollinen olisi tyypillisesti kaivosyhtiö. Vero määräytyisi metallimalmien osalta sen ajankohdan perusteella, jona verovelvollinen toimittaa sen rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan.

Metallimalmien vero olisi 0,6 prosenttia metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin. Ellei tällaista hintatietoa olisi saatavilla, verotusarvo määritettäisiin vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella tai viime sijassa toisen vastaavan tuotteen kansainvälisten, julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo laskettaisiin hintatietojen vuotuisena, aritmeettisena keskiarvona ja vahvistettaisiin etukäteen edellisen vuoden hintatietojen perusteella.

Muiden kaivosmineraalien kuin metallimalmien vero olisi 0,2 euroa tonnilta louhittua kaivosmineraalia.

Kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisten verojen menettelysäännöksiä. Veron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Verovelvollinen antaisi veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskisi ja suorittaisi veron oma-aloitteisesti. Veroviranomainen olisi Verohallinto.

Kaivosveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kaivosten sijaintikuntien 15 miljoonaa euroa. Verotuotto tilitettäisiin sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Verotuotto kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025.

Valmisteverotuslakiin ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin tehtäisiin kaivosmineraaliveroa koskevat lisäykset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
1.2.1 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan selvitys.....	4
1.2.2 Kaivosveron toteuttamista arvioiva työryhmä .....	5
1.2.3 Hallituksen esityksen valmistelu.....	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Kaivostoimiala ja kaivosmineraalit.....	7
2.1.1 Kaivostoiminta ja lainsäädäntö .....	7
2.1.2 Kaivosmineraalit ja niiden arvo .....	7
2.1.3 Kaivoksen tuotantovaiheet ja kaivosteollisuuden merkitys Suomessa .....	10
2.2 Verotus .....	11
2.2.1 Kaivosten nykyiset verot.....	11
2.2.2 Kaivoslain mukaiset suoritukset .....	11
2.2.3 Ympäristövahinkomaksu.....	12
2.2.4 Verotusmenettely ja EU:n lainsäädäntö .....	13
2.2.5 Verontilitys ja valtionosuusjärjestelmä .....	13
2.3 Nykytilan arvio .....	14
3 Tavoitteet .....	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen .....	18
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin .....	18
4.2.3 Vaikutukset viranomaisen toimintaan.....	20
4.2.4 Ympäristövaikutukset .....	20
4.2.5 Vaikutukset kansalaisiin.....	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	21
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	21
5.1.1 Vaihtoehtoiset veromallit.....	21
5.1.2 Verotusarvon määrittäminen .....	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	23
6 Lausuntopalaute.....	25
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	25
7.1 Kaivosmineraaliverolaki .....	25
7.2 Valmisteverotuslaki .....	32
7.3 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä.....	32
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	35
9 Voimaantulo .....	35
10 Suhde muihin esityksiin.....	35
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	35

LUONNOS  
27.9.2022

10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	35
11 Suhde perustuslakiin ja säätämistäjärjestys .....	35
LAKIEHDOTUKSET .....	38
LIITE .....	40
ARVON PERUSTEELLA VEROTETTAVAT KAIVOSMINERAALIT .....	40
valmisteverotuslain muuttamisesta .....	41
oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta .....	42
VALITSE KOHDE.....	43
VALITSE KOHDE.....	43
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

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

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

#### 1.2 Valmistelu

##### 1.2.1 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan selvitys

Kaivosveron toteuttamisvaihtoehtoja arvioitiin hallituskaudella ensimmäisen kerran vuonna 2021 valmistuneessa valtioneuvoston TEAS-hankkeessa. TEAS-hankkeen tavoitteena oli löytää malli erilliselle kaivosverolle, joka tarjoaisi mahdollisuuden kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalivarojen käytöstä pienin taloudellisin haitoin.

Selvityksen lähtökohtana olivat niukkuus- ja tehokkuusperustelu, eli sellaisten verovaihtoehtojen selvittäminen, joilla voidaan kerätä kohtuullinen verotuotto haittaamatta tarpeettomasti talouden toimintaa. TEAS-hankkeessa kaivosveron vaihtoehtojen vaikutuksia verotuloihin ja kaivosten kannattavuuteen vertailtiin simulointimallilla. Hankkeessa hyödynnettiin viiden edustavan metallimalmikaivoksen tuotantoa ja taloutta kuvaavia tietoja niiden koko elinkaaren ajalta, jolloin voitiin tarkastella verovaihtoehtojen vaikutusta kaivosyritysten kannattavuuteen. Laskelmat rajautuivat metallimalmikaivoksiin, koska riittävää aineistoa teollisuusmineraalien louhinnasta ei ollut käytettävissä. Kansainvälisen vertailun ja kirjallisuuslähteiden perusteella päädyttiin tarkastelemaan kahta joko tuotannon määrään tai arvoon perustuvaa rojalittyypistä veroa ja kahta kaivoksen nettotuloon kohdistuvaa veroa, josta toinen kohdistuu kaivosyritykseen voittoon ja toinen niin sanottuun puhtaaseen voittoon eli renttiin.

TEAS-hankkeen [loppuraportin](#) mukaan kaivostoiminnan nettotuloon kohdistuvat verot, eli renttivero ja voittovero mainitussa järjestyksessä, ovat tehokkaimmat tavat verottaa kaivosmineraalivarantoihin sisältyviä puhtaita voittoja vääristämättä kaivosyhtiöiden taloudellisia päätöksiä. Rojalitit muuttaisivat kaivoksen toiminnan useammin kannattamattomaksi. TEAS-hankkeen johtopäätösten mukaan renttivero on suositeltavin vaihtoehto, jos tavoitteena on kerätä veroja vähäisin taloudellisin vääristymin. Jos tavoitteena on vakauttaa verotuottoa ja nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, tämä voidaan tehdä matalan rojalitin ja renttiveron yhdistelmällä.

LUONNOS  
27.9.2022

Loppuraportin mukaan kaivosveron yhtenä perusteena voisi olla myös ympäristönsuojelu. Ympäristöhaittoja tulisi kuitenkin vähentää kaivosveron sijasta muilla ympäristöpolitiikan instrumenteilla, kuten toimivalla ympäristösäätelyllä ja valvonnalla sekä oikean suuruisilla vakuuksilla.

Selvityksessä otettiin kantaa myös kaivosveron veronsaajaan. Tutkijoiden mukaan kaivosvero sopii huonosti kuntien tulolähteeksi ja useat näkökohdat puoltavat kaivosverotulojen keräämistä kuntien sijasta keskitetysti valtiolle.

### 1.2.2 Kaivosveron toteuttamista arvioiva työryhmä

TEAS-hankkeen valmistumisen jälkeen hallitus linjasi valtion vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa kaivosveron valmistelun jatkamisesta. Linjauksen mukaan vuonna 2023 otetaan käyttöön kaivosvero kaivostoiminnan sähköveron korotuksen sijaan. Kaivosveron tavoiteltu verotuotto on 25 miljoonaa euroa vuodessa. Verotuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle. Talousarviokirjauksen mukaisesti kaivosvero voi perustua edellä mainitun TEAS-hankkeen vaihtoehtoihin, joiden lisäksi yksi mahdollinen malli kaivosverolle voisi olla esimerkiksi rikasteesta saatuun nettotuloon perustuva malli. Kirjauksen mukaan lopullisesta mallista päätetään valmistelun kuluessa.

Valtiovarainministeriö asetti 27.1.2022 työryhmän arvioimaan kaivosveron vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tavoitteena oli lisätä päätöksenteon taustalle tietoa kaivosverovaihtoehtojen soveltuvuudesta ja toteutettavuudesta. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli arvioida edellä mainitussa TEAS-hankkeessa esitettyjen veromallien soveltuvuutta ja toteutettavuutta verolle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Metallimalmien ohella tuli arvioida kaivosveron soveltuvuutta teollisuusmineraaleihin.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan kaivosveron tarkoituksena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina. Veron ensisijainen tavoite ei ole niiden käytön väheneminen, vaan tavoitteena on ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalivarojen käytöstä. Vero ei siten ensisijaisesti perustuisi ympäristönsuojellisiin tavoitteisiin.

Työryhmän [arviomuistio](#) sisältää arvion eri verovaihtoehtojen soveltuvuudesta, toteuttamiskelpoisuudesta ja pääasiallisista vaikutuksista. Työryhmä arvioi kaivosveron toteuttamisvaihtoehtoina rojalteja ja nettotulon veromalleja. Soveltuvuutta ja toteuttamiskelpoisuutta arvioitiin sekä juridisen että käytännön toteutuksen kannalta ottaen huomioon samalla hallituksen talousarvioneuvotteluiden linjauksen aikataulu.

Työryhmä arvioi, että rojaltit voisivat asetettujen tavoitteiden näkökulmasta olla toteuttamiskelpoisempi malli, jos vero toteutetaan arviomuistiossa esitetysti kaavamaisena. Jos taas kaivosverossa halutaan ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus, voisivat nettotulon veromallit olla perusteltu vaihtoehto. Tällaisen veron säätäminen vaatisi kuitenkin huomattavan pitkän valmisteluajan.

Työryhmän arviomuistio oli lausuntokierroksella 8.6.-5.8.2022. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-verkkosivuilla sekä valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla.

Lausuntoja saatiin yhteensä 33. Näkemykset kaivosveron tarpeellisuudesta jakaantuivat selkeästi. Osa lausunnonantajista näki selkeän tarpeen erilliselle kaivosverolle ja toi esille, että Suomi poikkeaa kaivosverotuksen puuttuessa useasta muusta valtiosta. Toisaalta eräät lausunnonantajat eivät pitäneet kaivosveron säätämistä perusteltuna, koska se lisäisi teollisuuden verotaakkaa etenkin nykyisessä epävarmassa taloudellisessa tilanteessa. Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että valmistelussa edetään ripeästi. Toisaalta lausunnoissa painotettiin myös, ettei laadukkaasta valmistelusta saa tinkiä aikataulupaineiden vuoksi. Verohallinnon esittämä näkemys siitä, että kaivosveron tulisi tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2024 alusta, sai tukea useissa lausunnoissa.

Rojalteja puoltavissa lausunnoissa nostettiin esille mallin yksinkertaisuus ja selkeys. Hyvänä pidettiin myös sitä, että rojaltilta olisi mahdollista ottaa käyttöön nopeasti. Kriittisissä lausunnoissa korostettiin työryhmän arviomuistiossakin esitettyä huomiota siitä, että rojaltilt tyypillisesti vääristävät investointipäätöksiä ja tätä kautta syntyisi negatiivisia vaikutuksia myös muualle yhteiskuntaan. Nettotulon veromallia puoltavissa lausunnoissa tuotiin esille, että malli takaisi paremmin kaivosten tasapuolisen verokohtelun eikä vääristäisi investointipäätöksiä. Hyvänä pidettiin sitä, että se kohdistuisi yritysten liiketoimintahyödyn mukaisesti. Kriittisissä lausunnoissa nostettiin esille veromallin alttius aggressiiviselle verosuunnittelulle sekä mallin hallinnollinen monimutkaisuus.

Työryhmän valmisteluasiakirja ja saadut lausunnot sekä lausuntoyhteenveto ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM008:00/2022.

Tavoitteena oli, että työryhmän arvioiden ja lausuntokierroksen pohjalta voitaisiin päättää kaivosveron toteuttamismallista kaivosveroa koskevan hallituksen esityksen valmistelua varten. Syksyllä 2022 päätettiin, että valmistelua jatketaan kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän loppuraportissa esitetyn kaavamaisen ja yksinkertaisen rojaltimallin pohjalta. Myös vuoden 2023 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä syksyllä 2022 pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi, että kaivosveron valmistelua jatketaan ja kaivosveron verotuotosta 60 prosenttia on tarkoitus ohjata kaivosten sijaintikunnille.

### 1.2.3 Hallituksen esityksen valmistelu

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

Esitys oli lausuntokierroksella xx.x.-xx.xx.2022. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin myös valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM105:00/2022.

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xx.xx.2022.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Kaivostoimiala ja kaivosmineraalit

#### 2.1.1 Kaivostoiminta ja lainsäädäntö

Kaivostoimiala louhii ja jalostaa kallioperässä olevia raaka-aineita teollisuuden ja yhteiskunnan tarpeisiin. Kaivostoiminnassa Suomen kallioperästä louhitaan jalo- ja perusmetalleja, teollisuusmineraaleja ja eräitä kivilajeja.

Kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä marmorin ja vuolukiven etsintää, hyödyntämistä ja näihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimitusta koskevista periaatteista säädetään kaivoslaissa (621/2011). Laki koskee myös kullanhuuhtontaa valtion omistamalla alueella. Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja muu ympäristö- ja turvallisuussäätely.

Vuonna 2011 voimaan tullutta kaivoslakia sovelletaan kuitenkin vasta sen voimaantulon jälkeen käynnistyneisiin kaivoshankkeisiin. Siten kaivoslain soveltaminen on toistaiseksi rajoittunut pääosin malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista lupien täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan. Nykyinen kaivostoiminta perustuukin pitkälti aiempaan kaivoslakiin (503/1965), jäljempänä *vanha kaivoslaki*.

Kaivostoiminta on luvanvaraista toimintaa. Kaivoksen perustaminen ja kaivostoiminta tarvitsevat kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimivan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston myöntämän kaivosluvan ja kaivosturvallisuusluvan. Muista luvista keskeisin on ympäristöviranomaisena toimivan paikallisen aluehallintoviraston myöntämä ympäristölupa, joka kaivostoiminnalta sekä malmin tai mineraalin rikastamiselta vaaditaan aina. Muina kaivostoimintaa hallinnoivina viranomaisina toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, jotka muun muassa valvovat kaivosten ympäristölupia. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

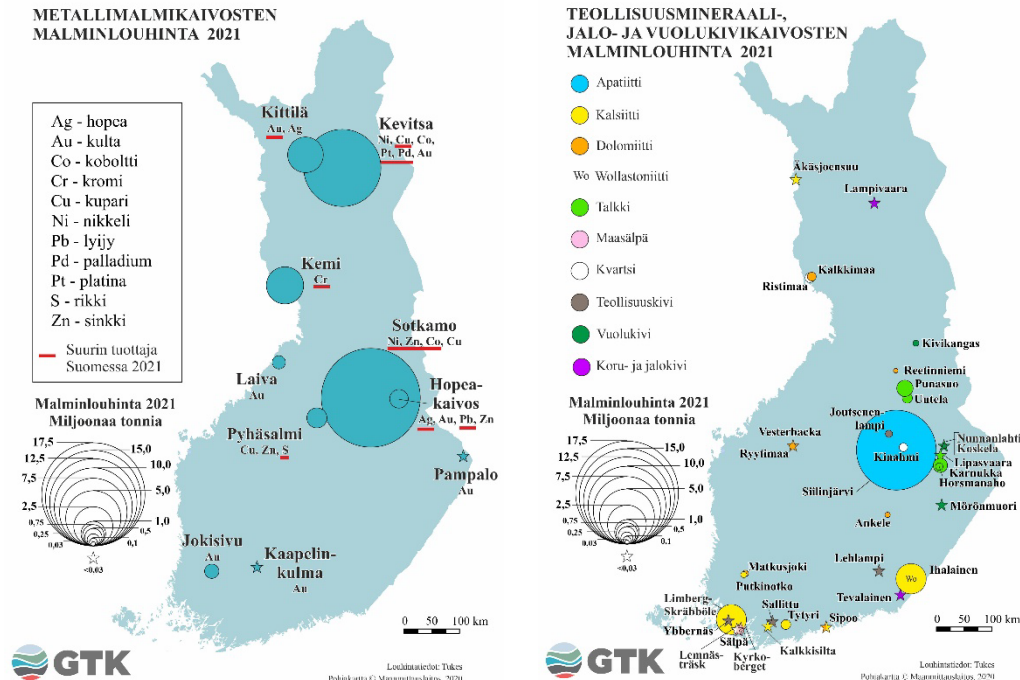
#### 2.1.2 Kaivosmineraalit ja niiden arvo

Kaivoslaissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja ovat tietyt alkuaineet ja niitä sisältävät mineraalit, eräät mineraalit ja jalokivet sekä kivilajeista marmori ja vuolukivi. Kaivoslakia ei sovelleta kiven, soran, hiekan, saven, turpeen ja mullan ottoon eikä kullanhuuhtontaan muualla kuin valtion omistamalla maalla.

Kaivokset jaetaan louhittavien kaivosmineraalien perusteella metallimalmikaivoksiin ja teollisuusmineraalikaivoksiin. Metallimalmikaivoksissa malmia louhitaan arvomineraalien sisältämien metallien vuoksi. Teollisuusmineraaleihin luetaan kaikki teollisesti hyödynnettävät mineraalit ja kivilajit, paitsi metalliset malmit, mineraaliset polttoaineet ja jalokivet. Teollisuusmineraalikaivokset voidaan jakaa karbonaattikaivoksiin ja muihin teollisuusmineraalikaivoksiin sekä vuolukivi- ja jalokivikaivoksiin.

Vuonna 2021 Suomessa raportoitiin louhintaa 44 kaivokselta, joista 10 on metallimalmikaivoksia ja 34 teollisuusmineraalikaivoksia. Kahdessa metallimalmikaivoksessa, Pyhäsalmissa ja Kylylahdessa, toiminta on päättynyt ja käynnissä ovat sulkemistoimet. Vuonna 2021 kaivoksia sijaitsi seuraavilla 45 paikkakunnalla: Kittilä, Huittinen, Valkeakoski, Ilomantsi, Raahe, Sotkamo, Sodankylä, Keminmaa, Pyhäjärvi, Kajaani, Paltamo, Salo, Kolari, Lappeenranta, Lohja,

Parainen, Sipoo, Vimpeli, Pieksämäki, Tornio, Siilinjärvi, Polvijärvi, Lapinlahti, Mäntyharju, Kemiönsaari, Kuopio, Pelkosenniemi, Juuka, Suomussalmi ja Savonlinna. Louhittavien kaivosmineraalien tonnimäärän perusteella suurimmat kaivokset, joista molemmat ovat metallimalmi-kaivoksia, sijaitsivat Sotkamossa ja Sodankylässä. Teollisuusmineraalien suurin kaivos sijaitsi Siilinjärvellä. Sodankylän, Sotkamon ja Siilinjärven kaivokset vastaavat yli 80 prosentista Suomen kokonaislouhintamäärästä.



Kuviot 1 ja 2. Malminlouhinta kaivoslain alaisissa metallimalmi- ja teollisuusmineraalikaivoksissa sekä jalo- ja vuolukivikaivoksissa vuonna 2021. Määrät on kuvattu ilman sivukivien louhintamääriä. Ympyrän pinta-ala kuvaa louhintamäärää. Tähdellä merkityissä kaivoksissa louhintamäärä oli alle 30 000 tonnia vuodessa. Lähde: Geologian tutkimuskeskus.

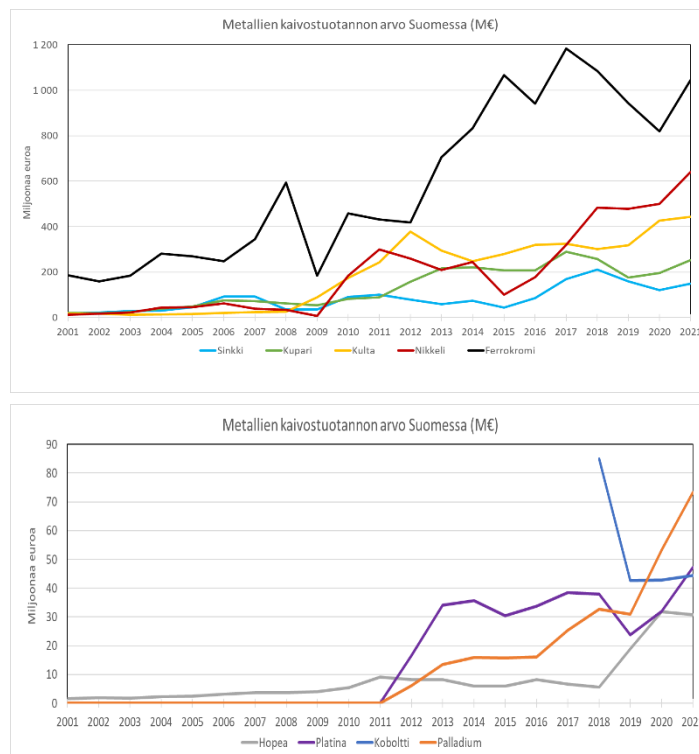
Perusmetalleista Suomen kaivoksista on tuotettu vuonna 2021 eniten kromia (ferrokromi), sinkkiä, kuparia ja nikkeliä. Jalometalleista Suomen kaivoksista tuotetaan eniten hopeaa ja kultaa, joiden lisäksi tuotetaan myös platinaa ja palladiumia. Yleisimpiä louhittavia teollisuusmineraaleja ovat apatiitti, kalkkikivi, talkki ja vuolukivi. Litiumin louhinta on käynnistymässä lähivuosina. Malminetsintä kohdistuu jo nykyisin louhittavien kaivosmineraalien lisäksi kobolttin, raudan, timanttien, platinametallien sekä eräiden harvinaisempien metallien esiintymien tutkimiseen.

Suomen kaivostuotannon arvo vaihtelee mineraalien arvon, erityisesti metallien maailmanmarkkinahintojen, ja tuotantomäärän mukaan. Erityisesti metallien osalta kaivostuotannon laskennallista arvoa rikastamisen, sulattamisen ja muun jatkojalostuksen jälkeen voidaan arvioida maailmanmarkkinahintojen perusteella. Tällöin kaivostuotannon arvo kuvaa jalostettujen kaivosmineraalien tuotannon arvoa, eikä varsinaisesti maaperästä louhittujen kaivosmineraalien



arvoa. Louhinnan jälkeisen tuotannon arvosta ei ole olemassa julkisesti käytettävissä olevia vertailukelpoisia tietoja.

Metallimalmien vuoden 2021 tuotannon arvosta nikkelin osuus oli suurin, noin 32 prosenttia heinäkuun 2022 mukaisella hintatasolla. Kromituotannon arvon vertailukelpoisuutta hankaloittaa maailmanmarkkinahintatietojen puute, mutta kromituotannon osuus oli noin 28 prosenttia, jos hintana käytetään Yhdysvaltain geologisen instituutin hinta-arviota ferrokromin kromisisällölle vuodelle 2021. Kullan tuotannon arvo oli noin 18 prosenttia, kuparin noin 8 prosenttia ja sinkin noin 6 prosenttia heinäkuun 2022 maailmanmarkkinahintatietojen mukaan. Metallituotannon arvoa on kokonaisuudessaan nostanut vuonna 2021 ja erityisesti vuonna 2022 metallien maailmanmarkkinahintojen nousu.



Kuvio 3 ja 4. Metallimalmikaivosten tuotannon arvo maailmanmarkkinahintojen mukaan vuosina 2001-2021. Lähde: Geologian tutkimuskeskus.

Arvonmuodostus ja siihen liittyvät julkiset tiedot muodostavat yhden merkittävän eron metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä. Metallimalmeille on pääsääntöisesti määritettävissä vertailukelpoinen arvo, kun taas muut kaivosmineraalit eivät ole puhtaassa muodossa vaihdannan kohteena. Niiden arvo suhteessa painoon on vähäinen, ja siten niiden louhinta on kiinteästi sidoksissa kaivosmineraalien jatkojalostukseen heterogeeniseksi joukoksi tuotteita, joilla on arvoa ja joilla käydään kauppaa. Käytännössä muiden kaivosmineraalien louhinnan tai rikasteen arvosta ei ole saatavilla vertailukelpoista tietoa vastaavalla tavalla kuin metallimalmeista.

### 2.1.3 Kaivoksen tuotantovaiheet ja kaivosteollisuuden merkitys Suomessa

Kaivostoiminta muodostuu muun muassa kaivostuotannosta. Siitä voidaan erottaa louhinta, jossa kallioperästä irrotetaan arvoaineita sisältävät osat. Louhitusta kiviaineksesta erotellaan sivukivi ja arvokkaita kaivosmineraaleja sisältävä malmi. Louhittu arvoaineita sisältävä kiviaines, eli malmi, murskataan ja kuljetetaan teolliseen prosessiin, jota kutsutaan rikastamiseksi. Louhitusta malmista pyritään saamaan talteen jatkokäyttöön soveltuvat tuotteet.

Jalostuksessa louhitusta materiaalista poistetaan hyödyntämiseen sopimattomat mineraalit. Lopputuotteena on hyödynnettävät mineraalit sisältävä mineraalirikaste. Metallien jalostus jatkuu tuotantoprosessiin, jossa rikasteista 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 käydä lähtökohtaisesti kansainvälistä kauppaa, koska sen kuljettaminen on hyvin kallista. Toisaalta metallien jatkojalostus nojaa myös metallirikasteiden tuontiin.

Teollisuusmineraalikaivoksissa ei ole vastaavaa rikastusprosessia kuin metallimalmikaivoksilla, vaan louhittu mineraali luovutetaan seulomista ja lajittelua varten ja toimitetaan sen jälkeen jatkojalostukseen. Tämän jälkeen kaivosmineraali voidaan rikastaa, jatkojalostaa tai myydä sellaisenaan. Muun muassa apatiittimalmia ja talkkia rikastetaan. Karbonaatti- ja teollisuuskivistä sen sijaan erotellaan suoraan erilaisissa tuotteissa hyödynnettävät osat. Teollisuusmineraalien käyttökohteet vaihtelevat siis laajasti kaivosmineraalien välillä, eikä niille ole osoitettavissa yhtä yleispiirteistä jalostusmenettelyä kuin metallimalmeille.

Kaivosteollisuus tuottaa Suomessa raaka-aineita muun muassa metallinjalostus-, puunjalostus, paperi- ja akkuteollisuuteen. Metallimalmijalosteet käytetään raaka-aineena metallien jatkojalostuksessa. Metalleja tarvitaan yhteiskunnassa muun muassa koneissa ja laitteissa, rakentamisessa, asunnoissa, autoissa ja elektroniikassa. Erityisesti metallisten raaka-aineiden markkinat ovat maailmanlaajuiset.

Teollisuusmineraaleja tarvitaan muun muassa rakennusaineiden, lannoitteiden, astioiden, paperin, muovien, elektroniikan, kosmetiikan, lääkkeiden sekä elintarvikkeiden ja puhtaan juomaveden valmistuksessa. Teollisuusmineraalien louhintamäärästä vajaa 70 prosenttia on Siilinjärven kaivoksesta louhittavaa apatiittimalmia, josta valmistetaan fosforihappoa, seoslannoitteita sekä teollisuuskemikaaleja. Teollisuusmineraalien tuotannosta suuri osa käytetään siis lannoitetuotantoon. Muita keskeisiä teollisuusmineraaleja ovat kalsiitti ja talkkimalmi. Kalkkikivituotteita sekä kalkkikivestä valmistettua poltettua ja sammutettua kalkkia käytetään muun muassa teräs-, kaivos-, sellu-, paperi- ja rakennusaineteollisuudessa sekä ympäristönhoidossa ja maataloudessa. Talkkia käytetään esimerkiksi sellu- ja paperiteollisuudessa, maaleissa, muoveissa ja farmaseuttisessa teollisuudessa. Teollisuuskiviä sen sijaan ovat sellaisenaan murskatut ja jauhetut kivet, joita käytetään esimerkiksi vuorivillan tai sementin raaka-aineeksi.

Maailman taloustilanteen vaihtelut heijastuvat voimakkaasti raaka-aineiden kysyntään ja hintaan kuten myös malminetsintäkiinnostukseen. Viime vuosina erityisesti sähköistymisen tuomat raaka-ainetarpeet ovat heijastuneet eräiden metallien kysynnän vahvana kasvuna. Toisaalta Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut raaka-aineiden kysyntään, saatavuuteen ja hintoihin Suomessa. Venäjältä tuotiin vuonna 2021 erityisen paljon nikkelikiveä ja rautamalmin Suomessa. Venäjältä tuotiin vuonna 2021 erityisen paljon nikkelikiveä ja rautamalmin Suomessa hyödynnettäväksi sekä merkittävästi myös ferrokromia. Lisäksi sekä Venäjältä että

Valko-Venäjältä tuotiin vuonna 2021 Suomeen lannoitteiden raaka-aineita, kuten ammoniakkia, kaliumkloridia, typpi-fosfori-kalium-lannoitteita, ureaa sekä ammoniumnitraattia. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on keskeyttänyt raaka-aineiden tuonnin Suomeen.

## 2.2 Verotus

### 2.2.1 Kaivosten nykyiset verot

Kaivostoimintaa harjoittavia yrityksiä verotetaan Suomessa pääsääntöisesti tulo-, arvonlisä-, energia- ja kiinteistöverotuksessa kuten muitakin yrityksiä kutakin veroa koskevan lainsäädännön ja veron tarkoitusperien ja tavoitteiden puitteissa.

Kaivosyhtiöt maksavat muiden osakeyhtiöiden tavoin veronalaisten tulojensa ja vähennyskelpoisten menojaan erotuksena laskettavasta voitosta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaista yhteisöveroa. Verotaso on tällä hetkellä 20 prosenttia. Kaivostoiminnan tuloverotus vastaa nykyisellään pitkälti yleistä elinkeinoverotusta. Julkisten verotustietojen perusteella kaivosyhtiöt maksoivat yhteisöjen tulosveroja vuosina 2018–2020 noin 18–24 miljoonaa euroa vuodessa.

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

Kaivosten käyttämän sähkön valmisteverotuksesta säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996). Kaivostoiminnassa ja louhinnassa kulutettu sähkö kuuluu sähköverolain mukaiseen alempaan veroluokkaan II. Lisäksi kaivostoiminta on oikeutettu energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautukseen sen voimassaolon päättymiseen asti siten, että vuodelta 2025 palautusta ei enää makseta. Vuonna 2020 kaivosteollisuuden maksamat energiaverot sähköstä olivat noin 9 miljoonaa euroa. Sähkön alempaan veroluokkaan II oikeutetut toimijat ovat valtiontuen saajia, joita koskevat EU:n valtioneuvoston päätökset. Kaivostoiminnan energiaverotuksen määrä vuonna 2019 oli noin 9 miljoonaa euroa, josta 7 miljoonaa euroa koostuu alennetusta sähköverokannasta ja kaksi miljoonaa euroa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta.

### 2.2.2 Kaivoslain mukaiset suoritukset

Kaivoslain perusteella kaivosluvan haltija maksaa maanomistajalle vuotuista louhintakorvausta sekä lisäksi vuotuista sivutuotekorvausta muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä kaivostoiminnan sivutuotteista saadusta hyödystä.

Louhintakorvaus koostuu kiinteästä osasta ja hyödynnetyn malmin arvoon perustuvasta osasta. Kiinteä osa, 50 euroa hehtaarilta, on maksettava vuosittain riippumatta siitä, louhitaanko kaivosmineraaleja. Arvoperusteinen osa maksetaan louhittujen ja hyödynnettyjen mineraalien osalta. Louhintakorvauksen arvoperusteinen osa on 0,15 prosenttia louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin lasketusta arvosta. Arvon laskennassa huomioidaan malmin sisältämien hyödyn-

nettyjen metallien keskiarvohinta ja muiden malmista hyödynnettyjen tuotteiden keskimääräinen arvo vuoden aikana. Muista kuin metallimalmeista maksetaan kohtuullinen korvaus louhittusta ja hyödynnetyistä kaivosmineraalista siten kuin omistaja ja kaivosluvan haltija sopivat. Jos sopimusta ei tehdä, kaivosviranomaisen vahvistaa kohtuullisen korvauksen.

Sivutuotekorvauksen määrä on maanomistajan ja kaivosluvan haltijan sopimukseen perustuva kohtuullinen korvaus. Jos sopimusta ei tehdä, sivutuotekorvauksena maksetaan enintään 10 prosenttia sivutuotteesta saadusta myyntitulosta.

Louhinta- ja sivutuotekorvauksista säädetään vuonna 2011 voimaan tulleessa kaivoslaissa. Siirtymäsäännösten mukaisesti lähes kaikki maanomistajakorvaukset perustuvat kuitenkin edelleen vanhaan kaivoslakiin. Lisäksi useissa tapauksissa kaivosyhtiöt omistavat itse maapohjan, jolloin maanomistajakorvauksia ei tule suoritettavaksi. Näistä syistä käytännön kokemukset vuoden 2011 kaivoslain mukaisista louhinta- ja sivutuotekorvauksista ovat vähäiset.

Kaivoslain louhinta- ja sivutuotekorvaukset ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuja, joiden tarkoituksena on toteuttaa maanomistajalle kohtuullinen korvaus louhittuista ja hyödynnetyistä kaivosmineraaleista. Uusiutuvista luonnonvaroista maksettavien korvauksien valtiosääntöoikeudellista luonnetta käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 12.

Edellä kuvattujen lisäksi vuoden 2022 syksyllä annettuun hallituksen esitykseen kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp) sisältyy ehdotus uudesta varausmaksusta. Toisin kuin louhintakorvauksessa, varausmaksussa olisi esityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti kyse valtiolle suoritettavasta verosta. Ehdotuksen mukaan kaivosalueen varaaja maksaisi valtiolle varausmaksua varausalueen pinta-alan perustuen 1 euroa hehtaarilta. Varausmaksun käyttönotolla kannustettaisiin varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa ja ehkäistäisiin ylisuurten varausalueiden tekemistä.

### 2.2.3 Ympäristövahinkomaksu

Ympäristöministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkorahastosta osana ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA) uudistavaa lainsäädäntöohjelmaa (HE 183/2022 vp). Ympäristövahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa. Esityksen mukaan ympäristövahinkorahastolla varauduttaisiin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen ja ympäristön pilaantumisen torjuntaan sekä vahinkojen korvaamiseen vaadittavan rahoituksen järjestämiseen, kun korvausta vahingosta taikka torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että tämä on tuntematon.

Esityksessä ehdotetun mukaisesti korvausten maksamiseen tarkoitettujen rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot jaettaisiin viiteen maksuluokkaan. Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Myös kaivosyhtiöt olisivat maksuvelvollisuuden piirissä. Esityksessä todetaan, että toissijaisten vastuutilanteiden kustannuksia aiheuttavia toimialoja ja toimintoja on vaikea ennakoita tarkkaan etukäteen. Vuosittaisen maksun maksuluokissa huomioitaisiin kuitenkin se, että kaivos-toimintaan ja vaarallisten jätteiden käsittelyyn liittyy useita muita toimintoja korostuneempi ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa.

#### 2.2.4 Verotusmenettely ja EU:n lainsäädäntö

Valmisteverot ovat välillisiä veroja, jotka kohdistuvat tuotteiden kulutukseen tai käyttöön. Niiden pääasiallinen tarkoitus on kartuttaa valtion verotuloja, minkä lisäksi useilla valmisteveroilla on myös esimerkiksi ympäristöohjaukseen tai terveystalouteen liittyviä tavoitteita. Valmisteverotuksen peruseräkkeet on EU:ssa yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annetulla neuvoston direktiivillä 2008/118/EY, jäljempänä *valmisteverotusdirektiivi*. Valmisteverotusdirektiivin korvaa vuonna 2023 sovellettava valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä (uudelleenlaadittu) annettu neuvoston direktiivi 2020/262. Valmisteverotusdirektiivi on toimeenpantu Suomessa valmisteverotuslailla (182/2010). Valmisteverotuslaissa säädetään valmisteverotuksessa noudatettavasta menettelystä, verotuksen toimittamisesta, verovelvollisuudesta, verovapauksista ja valvonnasta. Valmisteverotusta koskevien tietojen ja asiakirjojen salassapidosta säädetään vuoden 1994 valmisteverotuslain (1469/1994), jäljempänä vanha valmisteverotuslaki, 66 ja 67 §:ssä, jotka jätettiin voimaan muilta osin kumotusta laista.

Valmisteverotuksen yleisestä verotusmenettelystä säädetään valmisteverotuslain lisäksi omaaloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016). Omaaloitteinen verotusmenettely tarkoittaa sitä, ettei veroviranomainen erikseen määrää veroa, vaan verovelvollinen laskee itse veron määrän, ilmoittaa sen veroviranomaiselle ja maksaa veron. Omaaloitteisessa verotuksessa veroilmoitus annetaan ja vero suoritetaan laissa säädettyjen verokausien perusteella. Tyypillisesti verokausi on kuukausi, mutta eräissä tapauksissa sovelletaan esimerkiksi vuoden mittaista verokautta.

Veronkantoa ja perintää koskeva yleislaki on veronkantolaki (11/2018), jonka soveltamisalaan kuuluvat verotusmenettelylaissa ja omaaloitteisten verojen verotusmenettelylaissa tarkoitetut verot.

Kaivoksiin tai uusiutumattomiin kaivosmineraaleihin kohdistuvaa erityisverotusta ei ole harmonisoitu EU:n tasolla. Tällaisessa verossa olisi siis kyse Suomen kansallisesta verosta, jonka verotasoista ja verotusmenettelyistä voidaan päättää kansallisesti. Verotuksessa on kuitenkin otettava huomioon EU:n lainsäädännöstä johtuvat reunaehdot, kuten verosyrjäntäkieltoa ja valtiontukea koskevat määräykset, jotka asettavat rajoituksia ja menettelyllisiä vaatimuksia verotukselle.

#### 2.2.5 Verontilitys ja valtionosuusjärjestelmä

Verotuloista osa tuloutetaan kokonaan valtiolle, osa jaetaan valtion ja muiden veronsaajien kesken ja osa tilitetään kokonaan muille veronsaajille, kuten kunnille. Kuntien tulot koostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista.

Verontilitystä koskevista periaatteista ja menettelyistä säädetään verontilityslaisissa (532/1998). Verontilityslaki on yleislaki, jota sovelletaan verotusmenettelystä annetussa laissa ja ennakkoperintälaisissa tarkoitettujen verojen ja maksujen sekä kiinteistöverojen ja työnantajan sairausvakuutusmaksujen tilittämiseen veronsaajille. Verontilityslaisissa säädetään muun muassa veronsaajien osuuksien kertymän mukaisesta tilittämisestä, tilitettävien verojen kertymisjaksosta sekä tilitysajankohdasta. Verontilityslakiin sisältyvät myös menettelysäännökset verontilitysten virheitilanteiden ja tilitysten oikaisun varalle.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmästä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), jäljempänä *valtionosuuslaki*. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu rakenteellisesti kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Lähtökohtaisesti kaikki kuntien verotulot on ollut tarkoitus sisällyttää verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Kiinteistöveron asema tasauksessa on kuitenkin muuttunut vuosien mittaan. Vuodesta 2015 lähtien vain ydinvoimalaitosten kiinteistövero on huomioitu tasauksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistuksen myötä kiinteistövero sisältyy tasaukseen 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta voimalaitoksia, joista vain ydinvoimalaitosten vero huomioidaan tasauksessa.

Uusia veromuotoja ei sisällytetä valtionosuuksien tasausjärjestelmään automaattisesti, vaan päätös valtionosuuslain muuttamisesta tehdään tapauskohtaisesti. Kaivosveron tuottotavoitteen jakautumisesta kaivosten sijaintikunnille ja valtiolle on linjattu pääministeri Sanna Marinin hallituksen talousarvioneuvotteluissa syksyllä 2021 ja 2022. Linjauksessa ei oteta kantaa siihen, sisällytetäisiinkö kaivosvero valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Kaivosveron asemaa tulojen tasauksessa voitaisiin lähivuosina tarkastella samassa kokonaisuudessa voimalaitosten kiinteistöveron kanssa.

### 2.3 Nykytilan arvio

Kaivostoiminta on lisääntynyt Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana. Samalla on käyty keskustelua kaivostoiminnan yhteiskunnalle aiheuttamista hyödyistä ja haitoista sekä siitä, miten yhteiskunnalle voitaisiin ohjata kohtuullinen korvaus uusiutumattomien kaivosmineraalivarojen käytöstä. Tässä yhteydessä on nostettu esille myös erillinen kaivoksiin tai kaivosmineraaleihin kohdistuva vero.

Kuten edellä todetaan, kaivostoimintaa verotetaan muun yritystoiminnan tavoin. Yhteiskunta siis hyötyy jo nykyisin kaivostoiminnasta saatavista verotuloista kuten myös työllisyydestä ja kaivostoimintaa tukevasta liiketoiminnasta. Kaivosmineraalit ovat kuitenkin kansallisia uusiutumattomia luonnonvaroja, joiden louhinnasta, eli maaperästä poistamisesta, ei tällä hetkellä ole velvoitetta suorittaa yhteiskunnalle korvausta. Tässä kohdin on syytä erottaa kaivoslain louhintakorvauksen luonne vastikkeellisena suoritteena maanomistajalle. Muun muassa talousvaliokunta on nostanut jo vuonna 2011 voimaantullutta kaivoslakia koskevassa lausunnossaan TaVM 49/2010 vp esille, että luonnonvaroja koskeva kansainvälisen kilpailun kiristyessä kansallinen sääntelymme ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kaivosmineraalit myydään ilman kohtuullista korvausta Suomen rajojen ulkopuolelle. Myös Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitetta koskevassa lausunnossaan TaVM 7/2020 vp talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kaivosmineraalien luonne on kerran hyödynnettävä luonnonvara, jonka hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada korvaus.

Talousvaliokunnan lausunnoissa esiintuotujen näkökulmien voidaan nähdä olevan keskeisiä perusteita kaivosmineraaleihin kohdistuvalle erillisverolle.

Kaivosmineraaleihin kohdistuvassa verossa olisi siis kyse uudesta, muun verotuksen lisäksi tulevasta verosta. Tämän lisäksi kaivostoimintaan kohdistuvaksi on ehdotettavana myös muusta lainsäädännöstä tulevia suoritusvelvoitteita, kuten hallituksen esityksessä HE 183/2022 vp ehdotettava ympäristövahinkomaksu ja hallituksen esityksessä HE 126/2022 vp ehdotettava uusi varausmaksu. Näiden uusien maksujen kustannusvaikutusta kaivoksiin ei voida vielä arvioida.

Vaikka maksut lisäävät kaivostoiminnan kustannuksia, ne eivät vastaa niihin tavoitteisiin, joita erilliselle kaivosverolle on asetettu.

Kaivosten erillisveroon liitetään toisinaan myös ympäristönsuojelullisia tavoitteita. Esimerkiksi Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteessa kuten myös kaivosveron toteuttamista arvioineen työryhmän saamista lausunnoissa ehdotettiin, että kaivosveron tuottoa voitaisiin rahastoida tai muulla tavoin ohjata kaivosalueiden ennallistamiseen. On kuitenkin syytä huomata, että kaivoslaissa ja ympäristölainsäädännössä asetetaan kaivostoiminnalle vaatimukset, joita noudattamalla pyritään minimoimaan kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Kaivostoiminta perustuu pitkälti lupajärjestelmälle, ja kaivos- ja ympäristölainsäädäntö asettaa laajalti ympäristönsuojelullisia velvoitteita. Siten kaivosverolle ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista asettaa ympäristönsuojelullista tavoitetta. Verolla ei voida eikä sillä tule hyvittää mahdollisia ympäristövahinkoja, joiden korvaaminen kuuluu niiden aiheuttajalle. Kaivostoiminnan ympäristönsuojelulliset tavoitteet ovatkin tarkoituksenmukaista jatkossakin ratkaista osana kaivos- ja ympäristölainsäädäntöä, ja kaivosten erillisveron tavoite on perusteltua pitää erillisenä tästä.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan, että otetaan käyttöön uusi Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero, jäljempänä *kaivosmineraalivero*.

Vero olisi luonteeltaan rojalittyypinen suoritus. Ehdotettava veromalli olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen, kuitenkin niin, että veromallissa otettaisiin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja metallipitoisuuksissa. Ehdotuksen perusteella metallimalmien vero määräytyisi arvoperusteisesti ja muiden kaivosmineraalien vero määräperusteisesti. Arvon perusteella verotettavat metallimalmit luettelaisiin tyhjentävästi lain liitteessä.

Veron soveltamisalaan kuuluisivat kaivoslaissa tarkoitettut kaivosmineraalit. Näin ollen esimerkiksi maa-aineksen ja soran oton yhteydessä nostetut mineraalit jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin lisäksi kullanhuhdonnan yhteydessä löydettyt kaivosmineraalit riippumatta siitä tapahtuisiko kullanhuhdonta valtion omistamalla alueella vai ei. Veron soveltamisala ulottuisi niin metallimalmikaivoksiin, teollisuusmineraali-kaivoksiin kuin muuhun kaivostoimintaan, kuten teollisuus- ja vuolukivien louhintaan.

Verovelvollinen olisi se, jolta edellytetään kaivosmineraalin hyödyntämiseen oikeuttavaa lupaa. Luvalla tarkoitettaisiin voimassa olevan kaivoslain kaivoslupia, vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä sekä näitä aiemmassa kaivostoimintaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja vastaavia lupia. Vero koskisi sekä niitä, joilla lupa on, että niitä, joilla lupaa ei ole mutta tulisi olla. Verovelvollinen olisi tyypillisesti kaivosyhtiö.

Veropohja määriteltäisiin siten, että veron piiriin tulisi kaikki Suomessa louhittu ja hyödynnetty kaivosmineraali. Koska metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien luonne eroaa toisistaan, veron perusteet määräytyisivät näiden välillä eri tavoin. Metallimalmien vero määräytyisi sen ajankohdan perusteella, jona verovelvollinen toimittaa kaivosmineraalin rikastettavaksi. Rikastukseen toimittamisella tarkoitettaisiin syöttöä rikastamoon riippumatta siitä, sijaitseeko rikastamo kaivoksen yhteydessä vai erillisenä rikastamona. Muilla kuin säädetyillä metallimalmeilla vero määräytyisi sillä hetkellä, jona se louhitaan maaperästä. Ajankohdan eroavaisuus johtuisi siitä, ettei kaikkia muita kaivosmineraaleja välttämättä rikasteta tai voida rikastaa. Molemmat määrittelytavat mahdollistavat kuitenkin sen, että veron piiriin tulisi kaikki hyödyntämiskelpoinen, Suomessa louhittu kaivosmineraali eli sekä se osuus, joka jalostetaan Suomessa, että osuus, joka viedään ulkomaille jalostettavaksi. Vastaavasti ulkomailta Suomeen tuotava malmi tai rikaste ei sisältyisi veropohjaan. Tämä vastaisi veron tavoitetta ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen maaperästä louhitun kaivosmineraalista.

Metallimalmien vero määräytyisi kaivosmineraalin sisältämän metallin määrän ja verotusarvon perusteella. Kaivosmineraalin sisältämä metalli tarkoittaisi malmin metallipitoisuuden perusteella laskettua metallin määrää veron suorittamisvelvollisuuden ajankohtana. Metallimalmien verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin, jäljempänä *maailmanmarkkinahinta*. Maailmanmarkkinahinnoilla viitattaisiin esimerkiksi kansainvälisistä metallipörseistä saataviin markkinahintatietoihin tai muihin vastaaviin julkisiin hintatietoihin puhtaan metallin hinnasta. Jos tällaista puhtaan metallin hintatietoa ei olisi saatavilla, arvo voitaisiin johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi metallin maailmanlaajuisesti vertailukelpoista hintaa. Käytännössä tällainen tilanne koskisi esimerkiksi kromia, jonka verotusarvo johdettaisiin ferrokromin hintatiedosta asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla. Verotusarvo laskettaisiin päivittäisten markkinahintojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden mittaisella ajanjaksolla. Valtioneuvoston asetuksella vahvistettaisiin verotusarvon tarkempi laskentatapa ja käytettävät markkinatietolähteet.

Maailmanmarkkinahinta ei täsmällisesti kuvaa malmin arvoa ehdotetussa veron määräytymisajankohdassa eli tuotannon alkuvaiheessa, sillä maailmanmarkkinahintaan sisältyy jalostuksen myötä tulleita kustannuksia ja lisäarvoa. Maailmanmarkkinahinnan perusteella määritetty arvo siten yliarvioi rikastusta ja muuta jatkojalostusta edeltävän kaivostuotannon arvoa. Tästä huolimatta ratkaisu olisi perusteltu verotuksen summaarisen luonteen näkökulmasta. Keskiarvohinnan voidaan katsoa kuvastavan riittäväällä tasolla metallimalmien arvoa, josta kaivosverolla halutaan kerätä yhteiskunnalle korvaus. Kaivosverolle asetetun kiinteän verotuottotavoitteen takia ei myöskään keskimäärin ole merkitystä sillä, käytetäänkö verotusarvona maailmanmarkkinahintojen mukaista, korkeampaa arvoa ja matalampaa verokantaa vai erikseen määriteltävää, matalampaa arvoa ja korkeampaa verokantaa. Näin ollen maailmanmarkkinahintojen käyttö verotusarvona otettaisiin huomioon verotasojen määrittämisessä.

Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinto vahvistaisi metallimalmien verotusarvot kutakin vuotta varten kalenterivuoden alussa edellisen vuoden hintatietojen perusteella. Verovelvollisten oikeusvarmuuden kannalta arvon vahvistaminen etukäteen on perusteltua, jotta käytettävät verotusarvot ovat saatavilla jo verokauden aikana. Maailmanmarkkinahintojen mukainen hintakehitys näkyisi siis verotusarvossa jälkikäteen.

Muiden kaivosmineraalien vero määräytyisi kaivosmineraalin louhintamäärän perusteella. Tämä johtuisi siitä, ettei teollisuusmineraaleille ja kivilajeille ole saatavilla samalla tavalla jul-



kisia arvoja kuin metallimalmeille. Määräperusteista veroa pidetään tästä johtuen selkeänä, täsmällisenä ja ennakoitavana vaihtoehtona toimijoille. Määräperusteisuus otettaisiin huomioon verotuottotavoitteessa ja verotason määrittämisessä.

Veron tavoitteen kannalta on perusteltua kohdentaa verorasitus eri kaivosmineraaleille niiden arvon mukaan, jolloin yhteiskunnan saama korvaus maaperästä louhitusta kaivosmineraalista olisi sitä suurempi, mitä arvokkaampaa louhittu mineraali on. Metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien arvojen erojen takia verotuottotavoitteesta suurin osa kohdistettaisiin metallimalmeihin. Metallimalmien osuus pohjautuisivat maailmanmarkkinahintoihin. Kromin osuutta on arvioitu Yhdysvaltain geologisen instituutin raporttoiman vuoden 2021 ferrokromin kromisisällön hintatiedon perusteella, joka kuvastaa hintaa Yhdysvaltojen ferrokromin tuonnille eli merkittävää osaa maailmankaupasta. Verorasituksen jakautuminen metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä jakautuisi pitkälti harkinnanvaraisesti, koska edellä kuvatusti muiden kaivosten louhinnan arvoa ei voida arvottaa samalla tavalla kuin metallimalmikaivoksilla. Tukea voidaan kuitenkin hakea arvottamalla louhintamäärältään ylivoimaisesti keskeisimmän teollisuusmineraalin, eli apatiitin, arvoa kansainvälisten viitteellisten hintatietojen avulla. Tällöin verorasitus voitaisiin kohdentaa suureen osaan muiden kaivosmineraalien veropohjasta karkeasti metallimalmien verorasitusta vastaavalla tasolla. Koska muiden kaivosmineraalien arvo kuitenkin todennäköisesti vaihtelee mineraalien välillä, yhtenäinen määräraojaltin taso tarkoittaa, että verorasitus vaihtelisi suhteessa louhitun malmin arvoon.

Edellä kuvatulta pohjalta tehty verorasituksen jakautuminen tarkoittaisi sitä, että metallimalmien vuotuinen verotuottotavoite olisi noin 22 miljoonaa euroa ja muiden kaivosmineraalien verotuottotavoite noin 3 miljoonaa euroa. Tältä pohjalta johdettaisiin verotasot niin arvon ja määrän perusteella verotettaville metallimalmeille kuin määrän perusteella verotettaville muille kaivosmineraaleille. Kaikkien metallimalmien verotaso olisi sama, kiinteä 0,6 prosentin osuus metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Muille kaivosmineraaleille verotaso olisi sama, kiinteä 0,20 euroa vero malmitonnilta.

Kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisten verojen menettelysääntöksiä. Veron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Verovelvollinen antaisi veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskisi ja suorittaisi veron oma-aloitteisesti. Veroviranomainen olisi Verohallinto.

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin ja valmisteverotuslakiin tehtäisiin kaivosmineraaliverosta johtuvia täydennyksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosten sijaintikuntien osuus kaivosveron tuotosta olisi 60 prosenttia ja valtion osuus olisi 40 prosenttia. Verotuotto tilitettäisiin sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia valtionosuuslakiin, vaan arvio kaivosmineraaliveron sisällyttämisestä valtionosuuksien tasausjärjestelmään tehdään omana kokonaisuutenaan. Ensimmäiset kuntien verotuotot kohdentuvat vuoteen 2025, joten valtionosuuslain perusteella kaivosmineraalivero sisältyisi tasaukseen vasta vuonna 2027. Tätä ennen olisi mahdollista arvioida tasauksen muutostarpeet ja toteuttaa mahdolliset muutokset valtionosuuslakiin.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### 4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Kaivosmineraaliveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kuntien 15 miljoonaa euroa. Verotuotto kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025 vuonna 2024 louhittujen kaivosmineraalien perusteella.

Kaivosmineraaliveron tuotto riippuisi kaivosten louhintamääristä ja metallimalmien osalta metallipitoisuuksista ja metallien hintakehityksestä. Ehdotetut verotasot on määritetty siten, että tavoiteltu tuottovaikutus saavutettaisiin vuoden 2021 louhintamäärillä ja heinäkuun 2022 mukaisilla metallien maailmanmarkkinahinnoilla. Louhintamäärät vaihtelevat jonkin verran vuosittain, mutta merkittävät muutokset louhintamääriin johtuvat uusien kaivosten tuotannon käynnistymisestä tai kaivosten sulkemisesta. Lähivuosina merkittävin muutos on odotettavissa Kaustisille suunnitellusta litiumkaivoksesta, jonka tuotannon arvioidaan käynnistyvän vuosina 2024-2025. Tätä ei ole kuitenkaan otettu huomioon verotasojen määrittelyssä, koska tulevan tuotannon arvon määrittämiseen liittyy epävarmuuksia.

Metallien hinnoille on leimallista hintojen suhteellisen suuri vaihtelu ja suhdanneriippuvuus eli se, että hinnat nousevat maailmantalouden kasvaessa ja laskevat taantumien myötä. Tämä merkitsee, että kaivosmineraaliveron tuottokin vaihtelisi metallien hintojen kehityksen mukaan ja olisi jossain määrin suhdanteista riippuvainen. Eri kaivosmineraalien hintakehityksessä on myös nähtävissä trendejä metallien kysynnän ja tarjonnan pitkän aikavälin muutosten, kuten akkuminaalien kysynnän kasvun, seurauksena. Kokonaisuutena tarkastellen tuoreimpien maailmanmarkkinahintatietojen voidaan olettaa pitävän pitkälti sisällään odotukset kysynnän ja tarjonnan muutoksista lähitulevaisuudessa.

Mahdollista hintavaihtelua ja sen vaikutusta verotuottoon on siten vaikea arvioida. Vaihtelua havainnollistaa esimerkiksi se, että vuoden 2021 keskimääräisillä metallien hinnoilla laskettuna veron tuotto olisi ollut noin 21 miljoonaa euroa eli 15 prosenttia vähemmän kuin tavoiteltu verotuotto. Hintavaihtelun vaikutukset näkyisivät myös siinä, että metallimalmien verotusarvot vahvistettaisiin etukäteen verokautta edeltävän vuoden hintatietojen keskiarvoina. Tämän myötä hintavaihtelut näkyisivät verotuotossa aina jälkikäteen esimerkiksi siten, että vuoden 2024 hintamuutokset näkyisivät vuonna 2026 maksettavassa kaivosmineraaliverossa.

Verotuotosta 60 prosenttia ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille. Verotuottoa kertyisi niille 45 kunnalle, joiden alueilla sijaitsee kaivos. Osassa kaivoskuntia verotuotto jäisi suhteellisen vähäiseksi, mutta sellaisissa kunnissa, joissa on suuria metallikaivoksia, verotuotto olisi suhteellisen suuri suhteessa kunnan muihin verotuloihin. Esimerkiksi Sodankylän, Sotkamon, Keminmaan ja Kittilän saamat kaivosmineraaliverosta saamat tulot vastaisivat kaivosten julkisten tuotantolukujen perusteella arvioiden noin 10–20 prosenttia näiden kuntien muutoin saamista verotuloista vuonna 2024.

### 4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Verorasituksesta valtaosa, arviolta noin 22 miljoonaa euroa, kohdistuisi metallimalmikaivoksiin. Suurin verorasitus kohdistuisi tuotannon arvoltaan suurimpiin, eli Sotkamon, Kemin ja Sodankylän kaivoksiin, joissa louhitaan perusmetalleja. Näiden kaivosten osuuden metallimalmi-

kaivosten kokonaisverorasituksesta voidaan arvioida olevan noin neljä viidesosaa. Myös Kittilän kultakaivoksen verorasitus olisi merkittävä muiden kaivosten verorasituksen jäädessä kaivosten kokonaisverorasitukseen nähden pieneksi.

Muiden kuin metallimalmikaivosten verorasitus olisi noin 3 miljoonaa euroa, joka jakautuisi louhintamääriin suhteessa. Verorasitus painottuisi muutamaaan louhintamäärältään suureen kaivokseen. Näitä olisivat Siilinjärven kaivos, josta vuonna 2021 louhittiin noin 70 prosenttia muiden kuin metallimalmikaivosten kokonaislouhintamäärästä, ja kaksi suurehkoa kalsiittikaivosta, joiden osuus kokonaislouhintamäärästä oli vuoden 2021 tiedoilla noin 20 prosenttia. Talkkikaivosten osuus louhitun malmin määrästä oli noin 6 prosenttia.

Koska muiden kuin metallimalmien vero perustuisi yksinomaan nostetun malmin painoon, kaivostuotannon arvoon suhteutettu verorasitus vaihtelisi riippuen kaivosmineraalin arvosta. Vero kohdentuisi myös muuhun louhitun malmin ainekseen kuin kaivosmineraaliin, jolloin kaivostuotannon määrään suhteutettu verorasitus riippuisi malmin pitoisuudesta tai siitä hyödynnettäväksi meneväksi osuudesta. Voidaan siis arvioida, että muiden kuin metallimalmikaivosten keskinäisessä vertailussa tuotannon arvoon suhteutettu verorasitus olisi korkein niillä kaivoksilla, joista louhitaan pitoisuudelta köyhää ja vähäarvoista malmia sekä päinvastoin.

Kaivosyritysten mahdollisuudet siirtää vero kaivostuotteiden hintoihin riippuvat siitä, kuinka altis kaivostuotanto on kansainväliselle kilpailulle. Jos kaivostuotteella käydään kauppaa kansainvälisillä markkinoilla, suomalaiset kaivosyhtiöt käytännössä ottavat tuotteen maailmanmarkkinahinnan annettuna. Metallit ovat pitkälti tällaisia tuotteita, joiden hintoihin kaivosyritykset eivät pääsääntöisesti voi siirtää verorasitusta. Myös osalla teollisuusmineraaleista valmistettuja tuotteita käydään kansainvälistä kauppaa, ja esimerkiksi suomalaisesta apatiittipohjaisesta lannoitetuotannosta suuri osa menee vientiin. Voidaan siten arvioida, että valtaosa verorasituksesta jäisi kaivostoimialan maksettavaksi. Tämä merkitsisi, että verolla ei olisi vaikutusta jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden, kuten metallirikasteiden tai maatalouden käyttämien lannoitteiden, hintoihin.

Verolla voisi kuitenkin olla vaikutus jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden hintoihin sellaisessa epätodennäköisessä tilanteessa, jossa kaivostuotanto vähenisi Suomessa veron takia ja suomalaisesta kaivostuotannosta valmistetut tuotteet, kuten lannoitteet, on myyty suomalaisille ostajille maailmanmarkkinahintaa selvästi edullisemmin esimerkiksi pienempien kuljetuskustannusten takia.

Ehdotettu rojalittyypinen kaivosmineraalivero muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja alentaa kaivostoiminnan kannattavuutta. Veron käyttöönotto voi siten johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi. Kaivostoimintaa syntyy vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jää pienemmäksi samoin kuin siitä kerättävä verotuotto. Tätä niin sanottua vääristävää vaikutusta yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin lieventää kuitenkin veron suhteellisen pieni tuottotavoite. Vaikutuksen suuruutta arvioitiin TEAS-hankkeessa. TEAS-hankkeessa tehtyjen simulointien pohjalta voidaan arvioida, että ehdotetun suuruinen arvorojalti muuttaisi toiminnan metallikaivoksissa kannattamattomaksi hyvin harvoin, karkeasti arvioiden noin prosentissa kaivoshankkeista. Vaikutus koskisi erityisesti niitä kaivoksia, jotka ovat ennestään vähiten kannattavia ja tuottavat siten kaivostoiminnasta muutoinkin vähiten lisäarvoa yhteiskunnalle. TEAS-hankkeessa ei tehty arvioita muiden kuin metallikaivosten osalta, mutta metallikaivoksia koskevissa laskelmissa määrärojalti muutti kaivostoiminnan aavistuksen arvorojaltia useammin kannattamattomaksi.

Toisaalta kaivosinvestointien toteutumatta jäämisessä kyse voi olla osittain kaivostoiminnan lykkääntymisestä. Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niiden louhintaan voidaan kohdentaa verotus vain kertaalleen. Kokonaisverotuottokertymän kannalta kyse voikin osittain olla lähinnä veron ajallisesta kohdentumisesta erityisesti, jos kaivostoiminta myöhemmän teknologisen kehityksen myötä muuttuu uudelleen kannattavaksi.

Kaivostoimintaan kohdistuvan kaivosverorasituksen suhteuttamista kaivosmineraalien louhinnan kustannuksiin tai toiminnasta syntyvään voittoon hankaloittaa se, ettei kaivosmineraalien louhinta ole Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa oma luokkansa. Toimialaluokituksessa luokat ”metallimalmien louhinta” ja ”muu kaivostoiminta ja louhinta” pitävät sisällään muuta kuin varsinaista kaivosmineraalien louhintaa. Toisaalta kaikkea louhintaa ei kuitenkaan lueta näihin luokkiin. Noin 25 miljoonan euron kaivosverorasitus muodostaisi kuitenkin arviolta noin prosentin kustannuslisän näiden toimialojen kokonaiskustannuksiin. Se olisi noin 2,8 prosenttia toimialojen yhteenlaskettuun bruttoarvonlisään nähden vuoden 2020 tasossa.

Kaivosyhtiöiden hallinnollinen taakka kasvaisi uuden veron myötä. Tämä koostuisi muun muassa vuotuisen veron ilmoittamisesta ja maksamisesta sekä niissä tarvittavien tietojen keräämisestä ja tietojärjestelmien rakentamisesta. Verovelvollisten olisi lisäksi kertaluonteisesti rekisteröidyttävä verovelvollisiksi Verohallinnolle.

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Kaivosmineraalivero olisi uusi verolaji, ja se muodostaisi siten uuden veronkantotehtävän Verohallinnolle. Uuden verolajin toimeenpano vaatii kokonaisvaltaisen huomioimisen kaikissa Verohallinnon toiminnoissa, kuten tietojärjestelmissä, mahdollisissa saatavissa olevissa vertailutiedoissa, virkailijakoulutuksessa, asiakasohjeistuksessa ja asiakaspalvelussa sekä viestinnässä. Verohallinto on kaivosveroa valmistelleen työryhmän valmistelun yhteydessä suuntaantavasti arvioinut, että esityksessä ehdotettavan veromallin järjestelmätoteutuksen kertakustannukset olisivat noin 0,8–1 miljoonan euroa.

Kertaluonteisten toiminnan alkuvaiheen investointimenojen lisäksi Verohallinnolle aiheutuu veron toimeenpanosta jatkuvan toiminnan edellyttämiä menoja. Alustavasti Verohallinto on arvioinut jatkuvaluonteisten kustannuksien vakiintuneen käyttöönottovaiheen jälkeen olevan vuosittain vähintään noin 300 000 euroa sisältäen henkilöstömenoina 260 000 euroa. Työn kohdentuminen muuttuu käyttöönoton edetessä niin, että ensimmäisinä vuosina painottuvat viestintä, asiakaspalvelu ja neuvonta. Myöhemmin työtehtävät keskittyvät enemmän verovalvontaan sekä mahdollisesti oikaisu- ja valituskäsittelyyn.

#### 4.2.4 Ympäristövaikutukset

Veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Verolla voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön, jos veron myötä kaivosten perustamispäätökset vähentyvät ja siten tuotantomäärät laskevat. Tällöin vero voisi välillisesti vähentää ilmastopäästöjä sekä muita päästöjä tai haittoja luonnon monimuotoisuudelle. Vero muuttaa helpoiten kannattamattomaksi ne kaivokset, jotka ovat ennestään vähiten kannattavia. On mahdollista, että nämä kaivokset saattavat hyödyntää todennäköisemmin köyhiä esiintymiä, joissa malmin ja siivukiven louhintamäärät ja muut päästöt ovat suuria suhteessa hyödynnetyn mineraalin määrään. Koska veron arvioidaan kuitenkin vaikuttavan kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin vain harvoin, ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan pieniä.

#### 4.2.5 Vaikutukset kansalaisiin

Koska 60 prosenttia veron tuotosta ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille, suurin osa veron tavoitteen mukaisesta yhteiskunnan saamasta korvauksesta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä kohdentuisi kaivosten sijaintikunnille eikä suomalaiselle yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Käytännössä noin puolet verotuotosta kohdentuisi niille neljälle kunnalle, joissa on suuria metallimalmikaivoksia. Vastaavasti esimerkiksi toisen kunnan alueella, mutta lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat eivät hyötyisi verotuotosta.

Kaivosmineraaliveron vaikutukseksi on myös esitetty, että se saattaisi lisätä myönteistä suhtautumista kaivoshankkeita kohtaan etenkin niissä kunnissa, joiden alueella kaivos sijaitsee ja jotka hyötyisivät kunnalle tulevista verotuotoista. Veron käyttöönotto voisi siten parantaa yleisellä tasolla kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä. Tämän vaikutuksen suuruutta ei valmistelussa ole pystytty arvioimaan.

### 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

#### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

##### 5.1.1 Vaihtoehtoiset veromallit

Valmistelussa on arvioitu myös nettotulon verottamiseen perustuvien veromallien sopivuutta kaivosmineraaliveron lähtökohdaksi.

Nettotulon verottamiseen perustuvina veromalleina voidaan pitää muun muassa voittoveroa sekä puhtaan voiton veroa eli renttiveroa. Voittoverolla tarkoitetaan tässä perinteiseen yritysveromalliin perustuvaa veroa, jonka suuruus perustuu kaivosyksikön elinkeinotoiminnan tulokseen. Renttiverolla tarkoitetaan veroa, jossa tavoite on kohdistaa verotus puhtaaseen voittoon eli renttiin. Puhtaalla voitolla voidaan tarkoittaa kaivosprojektin rajatuoton ja rajakustannuksen erotusta tai myös kaivosprojektin tuottojen ja kaikkien kustannusten positiivista nettohyötyä kaivosprojektin koko elinkaarelta. Renttivero eroaa voittoverosta erityisesti kahden erityispiirteen osalta. Nämä erityispiirteet ovat koko rahoituksen vaihtoehtokustannuksen huomioiminen sekä tappioiden ja voittojen symmetrinen kohtelu. Renttiveron erityispiirteitä ja mallin erilaisia versioita on kuvattu laajasti TEAS-hankkeen loppuraportissa.<sup>1</sup> Nettotuloon perustuvina kaivosveroina voidaan pitää myös kaivosyhtiön korotettuun yhteisöverokantaan samoin kuin rikasteesta saatuun nettotuloon perustuvia veromalleja. Näitä malleja on sivuttu kaivosveron vaihtoehtoja arvioineen työryhmän arviomuistiossa.<sup>2</sup>

Nettotuloon kohdistuvien kaivosveromallien, erityisesti renttiveron, etuna voidaan pitää sitä, että ne vääristävät rojalteja vähemmän yritysten päätöksentekoa ja nostavat rojalteja vähemmän louhinnan kannattavuuskynnystä. Nettotuloon kohdistuvien veromallien etuna voidaan pitää myös sitä, että niitä voitaisiin luontevasti soveltaa yhtenäisesti kaikkiin kaivostoiminnan har-

---

<sup>1</sup> Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, Valtioneuvosten selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44, s. 133–143.

<sup>2</sup> Arvio kaivosveron toteuttamisesta, Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:44, s. 26–27.

joittajiin ilman tarvetta ottaa huomioon kaivosmineraalikohtaisia erityispiirteitä. Lisäksi nettotuloon perustuvassa verossa verorasitus kohdistuisi veronmaksukykyisyysperiaate huomioon ottaen erityisesti voitolliseen toimintaan.

Toisaalta valmistelussa on arvioitu, että nettotulon veromallien ei välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Nettotulon verotukseen perustuvien kaivosveromallien haasteeksi on lisäksi arvioitu erityisesti niiden monimutkaisuus ja hallinnollinen raskaus rojaltipohjaisiin veroihin verrattuna sekä niiden suurempi alttius verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena. Nettotulon verotukseen perustuvien kaivosveromallien on lisäksi arvioitu olevan verokertymältään epätasaisempia ja vaikeammin ennustettavimpia kuin rojalteihin perustuvat veromallit. Tällä voidaan olevan merkitystä erityisesti veronsaajakuntien kannalta, ja rojalittyypin veron voidaankin arvioida soveltuvan kuntien tulolähteeksi nettotulon verotukseen perustuvia kaivosveroja paremmin. Yllä kuvattujen syiden vuoksi kaivosten nettotulon verottamiseen perustuvia veromalleja ei ole päädytty ehdottamaan.

Valmistelussa on arvioitu myös edellä kuvatun nettotulon veromallin ja esityksessä ehdotettavan rojalittyypin kaivosmineraaliveron yhdistelmää, joista kirjallisuudessa ja eräissä kansainvälisissä vertailumaissa on esimerkkejä. Tällainen yhdistelmämalli voisi tarjota mahdollisuuden kohtuulliseen korvaukseen uusiutumattoman luonnonvaran hyödyntämisestä siten, että se toisi verotuottoja heti toiminnan alusta alkaen, mutta ottaisi korvauksen suuruudessa huomioon veronmaksukykyyn. Vaihtoehdon toimeenpanoon liittyvät kuitenkin samat ongelmakohdat kuin nettotulon veromallien yhteydessä on kuvattu. Tällaisen yhdistelmämallin mahdollisuuksia voidaan kuitenkin harkita jatkossa, kun kaivosmineraaliveron ensivaiheen kokemuksista ja vaikutuksista on saatavilla tarkempia tietoja.

### 5.1.2 Verotusarvon määrittäminen

Keskeinen osa ehdotettavaa metallimalmien kaivosmineraaliveron veropohjan määrittelyä on verotusarvon määrittäminen. Arvonmäärittelyksen yhtenä lähtökohtana voidaan pitää tavoitetta siitä, että verotusarvo vastaa mahdollisimman hyvin tuotteen käypää arvoa. Käyvällä arvolla tarkoitetaan vakiintuneesti tuotteen todennäköistä luovutushintaa.

Louhittua kaivosmineraalia vaihdetaan harvoin sellaisenaan, jolloin sille ei ole julkisesti noteerattua markkinahintaa. Louhitun malmin käypä arvo muodostuu siten kaivoskohtaisesti tuotantoprosessissa, tyypillisesti vasta rikastuksen tai muun jatkojalostuksen jälkeen. Louhitun malmin verotusarvon määrittely täyden käyvän arvon periaatteen mukaisesti vaatisi siis mahdollisesti yrityksen sisällä tehtävää kululaskentaa ja siirtohinnoittelua. Veromalli voisi tällöin olla altis myös aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Toisin kuin edellä kuvattu nettotulon veromalli, esityksessä ehdotettava rojalittyypin vero on mahdollista toteuttaa kaavamaisilla ja yksinkertaisilla veroperusteilla. Tällöin veropohja ei täsmällisesti vastaisi kaivostuotannon arvoa, mutta ottaisi kuitenkin veron tavoitteen ja tason kannalta riittävällä tavalla huomioon kaivosmineraalien ja kaivosten väliset erot. Tämä lähtökohta nähtiin tarkoituksenmukaisena kaivoksia koskevan erillisveron käyttöönoton alkuvaiheessa. Tästä johtuen valmistelussa valittiin ehdotettavaksi malli, jossa verotusarvot perustuisivat keskimääräisiin maailmanmarkkinahintoihin. Tällaisia kaivosmineraalien välisiä eroja kuvastaa metallimalmien osalta maailmanmarkkinahinta.

Valmistelussa arvioitiin myös, vahvistaisiko Verohallinto verotusarvot verokaudelle etupainotteisesti verokautta edeltävän vuoden hintatiedoista vai verokauden jälkeen verokautta vastaavan kalenterivuoden hintatiedoista. Jälkikäteisen vahvistamisen etuna pidettiin sitä, että verotusarvot vastaisivat veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohtaa paremmin. Tällöin ne heijastelisivat lähemmin kaivosmineraalien ajankohtaisia hintoja, ja esimerkiksi mahdollisten hintojen merkittävän putoaminen verokauden aikana näkyisi siltä verokaudelta käytettävissä verotusarvoissa. Vaihtoehdossa täsmälliset, vahvistetut verotusarvot olisivat kuitenkin verovelvollisten käytettävissä vasta verokauden jälkeen ja toimijoidenkin olisi mahdollista vain arvioida verotusarvoja ja siten veron määrää verokauden aikana. Malli olisi siten epäedullisempi verovelvollisten oikeusturvan näkökulmasta. Tästä johtuen esityksessä päädyttiin ehdottamaan etukäteistä vahvistamista, jotta vahvistetut verotusarvot olisivat verovelvollisten käytettävissä jo verokauden aikana.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

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

Rojaltit ovat yleisesti käytössä olevia, louhintaan ja kaivostuotantoon kohdistuvia suorituksia sellaisissa valtioissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Huomionarvoista on se, että rojaltiluonteisia suorituksia ei välttämättä käytännössä tai edes lainsäädännössä määritellä rojalteiksi, vaikka ne juridiselta luonteeltaan olisivatkin sellaisia.

Rojalteja koskevat ratkaisut vaihtelevat laajasti. Eri maiden rojaltratkaisuja on käsitelty yksityiskohtaisemmin TEAS-hankkeessa. Muun muassa Ruotsissa, Australiassa, Norjassa ja Kanadassa on käytössä eri perustein määräytyviä rojalteja. Myös Suomessa kaivoslaissa säädetty louhintakorvaus ja sivutuotekorvaus ovat vähintään juridisesti katsottavissa rojalteiksi, vaikka lainsäädännössä niitä ei tällaisiksi luokitellakaan. Suomessa kaivoslain mukaiset louhinta- ja sivutuotekorvaukset ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuja, joiden tarkoituksena on toteuttaa maanomistajalle kohtuullinen korvaus louhituista ja hyödynnetyistä kaivosmineraaleista.

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 maasta riippuen olla valtiotason veroja tai alueellisia veroja, esimerkiksi tietyn osavaltion alueella harjoitettua kaivostoimintaa koskevia.

Vastaavasti kuin rojaltilt, nettotuloon kohdistuvat kaivosverot vaihtelevat eri maiden välillä. Ne pohjautuvat tyypillisesti perinteiseen yritysveromalliin. Puhtaan voiton eli rentin verottamiseen perustuvia veroja ei ole kansainvälisesti otettu laajasti käyttöön. Tunnistetuissa kansainvälisissä esimerkeissä renttiveroa on sovellettu arvorojaltityyppisen tai muun minimiveron rinnalla. Myös monissa perinteisempään yritysveromalliin nojautuvissa kaivosveroissa sovelletaan rinnalla minimiverotyyppistä veroa.

*Australia*

Australiassa kaivostoimintaan soveltuu normaalin yritysverotuksen lisäksi osavaltiotasoisia rojalteja. Rojalteja on käytössä kaikissa osavaltioissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Rojaltien määräämisperusteet ja tasot vaihtelevat osavaltiokohtaisesti. Rojalтин suuruus voi osavaltiota riippuen perustua joko louhitun kaivosmineraalin arvoon tai määrään.

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

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

Kaivosyhtiö oli velvollinen maksamaan veroa, jos kaivoshankkeen erikseen määriteltynä 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 jo vuonna 2014. Australiassa maaöljyn verotukseen sovelletaan liittovaltiotasolla edelleen renttityyppistä veroa.

### *Kanada*

Kanadassa ei ole erillistä liittovaltiotason kaivosveroa. Käytännössä kaikissa provinseissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa, peritään erillistä provinssitasoista kaivosveroa. Nämä verot pohjautuvat pääsääntöisesti nettotulon verottamiselle. Kanadan provinssien kaivosverot ovat tyypillisesti perinteisempään yritysverotukseen perustuvia voittoveroja. Erityisesti Brittiläisen Kolumbian kaivosveroon liittyy kuitenkin tiettyjä renttiverolle tyypillisiä piirteitä.

Kaivosveroa kannetaan Kanadan provinssien malleissa tyypillisesti vain louhinnassa 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 huomioidaan 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 2 prosentin minimivero kaivostoiminnan juoksevasta tulosta. Minimivero on vähennyskelpoinen nettovoiton verosta. Myös Québecissä vero on kaksiportainen muodostuen 1 tai 4 prosentin suuruisesta 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.

### *Ruotsi*

Ruotsissa ei ole erillistä kaivosveroa, mutta louhituista mineraaleista on vuodesta 2005 alkaen kerätty rojalittyyppistä mineraalikorvausta. Korvauksesta kolme neljäsosa ohjataan kaivoksen käyttöoikeusalueen maanomistajille ja yksi neljäsosa valtiolle. Maksuvelvollinen on se, jolla on kaivoksen hyödyntämisoikeus. Mineraalikorvaus on luonteeltaan arvoperusteinen rojalitti. Ruotsi on ratkaissut kaivosmineraalien omistusoikeutta koskevan kysymyksen tulkitsemalla, että valtio omistaa maaperässä olevat mineraalit. Tästä johtuen mineraalikorvaus on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu eikä vero.

Mineraalikorvausta maksetaan 0,2 prosenttia niiden kaivoksen käyttöoikeuden piiriin kuuluvien mineraalien arvioidusta arvosta, jotka alueelta on vuoden aikana louhittu ja nostettu. Korvauksen suuruudesta säädetään tarkemmin asetuksella, jonka mukaan korvaus määräytyy kaivosmineraalin vuoden keskihinnan perusteella. Pääsääntöisesti metallien arvot määritetään London Metals Exchangesta ja London Bullion Marketista saatavien hintatietojen perusteella, mutta raudan arvonmäärityksessä käytetään kaivosyrityksen julkaisemaa pellettihintaa. Muiden mineraalien osalta korvaus määritetään kohtuullisen suuruiseksi tapauskohtaisesti. Asetuksessa tarkennetaan myös korvauksen perusteena olevan mineraalimäärän määrittelyä. Sen mukaan pinnalle tuotavan malmin määrä ja sen mineraalipitoisuus määritetään sen perusteella, mitä rikastuksen jälkeen voidaan hyödyntää.

Ruotsin mineraalikorvausta koskevissa lain esitöissä arvioitiin, että korvauksen vaikutukset eivät ole niin merkittäviä, että ne muodostaisivat estettä investoinneille. Lisäksi korvauksen arvioitiin jopa lisäävän kaivosten kehittymismahdollisuuksia, kun kaivostoiminnan hyväksyttävyyksensä kasvaisi. Kuten Suomessa, siirtymäsäännösten myötä Ruotsin mineraalikorvaus koskee vain sen voimaantulon jälkeen aloitettuja kaivoksia. Korvauksen määrä siis kasvaa vähitellen, kun uusia kaivoksia perustetaan ja ne tulevat korvauksen piiriin. Vuonna 2020 mineraalikorvauksia maksettiin valtiolle noin 4,8 miljoonaa kruunua ja maanomistajille noin 14,4 miljoonaa kruunua.

Lisäksi Ruotsissa luonnonsoran kaupallisesta louhinnasta on maksettava valtiolle valmistevero. Luonnonsoraveroa maksetaan luonnonsoran louhinnasta muuhun kuin maanomistajan yksityiseen käyttöön. Vuonna 2022 veron määrä on 17 kruunua louhittua tonnia kohden. Kyseessä voidaan katsoa olevan esimerkki määräperusteisesta rojalitista, johon sovelletaan oma-aloitteisesti ilmoitettavan valmisteveron verotusmenettelyä.

## **6 Lausuntopalaute**

Esitysluonnoksesta annettiin lausuntokierroksella xx lausuntoa...

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Kaivosmineraaliverolaki**

**1 §. Lain soveltamisala.** Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvista kaivosmineraaleista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kaivosmineraaliveroa olisi suoritettava kaivoslain 2 §:ssä tarkoitetuista kaivosmineraaleista. Kaivoslain kaivosmineraalien luettelo vastaa sisällöltään vanhan kaivoslain kaivosmineraalien luetteloa. Kaivoslaissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja syksyllä 2022 ovat:

1) alkuaineista aktinium, alumiini, antimoni, arseni, barium, beryllium, boori, cesium, elohopea, fluori, fosfori, gallium, germanium, hafnium, hopea, indium, iridium, kadmium, kalium, kalsium, koboltti, kromi, kulta, kupari, lantanoidit, litium, lyijy, magnesium, mangaani, molybdeeni, natrium, nikkeli, niobi, osmium, palladium, platina, radium, rauta, renium, rikki, rodium, rubidium, rutenium, seleeni, sinkki, skandium, strontium, tallium, tantaali, telluuri, tina, titaani, torium, uraani, vanadiini, vismutti, volframi, yttrium ja zirkonium ja näitä alkuaineita sisältävät mineraalit;

2) mineraaleista andalusiitti, apatiitti, asbestimineraalit, baryytti, bauksiitti, bentoniitti, berylli, dolomiitti, flogopiitti, fluoriitti, grafiitti, granaatti, ilmeniitti, kalsiitti, kaoliini, korundi, kvartsi, kyaniitti, leusiitti, maasälpä, magnesiitti, muskoviitti, nefeliini, oliviini, pyrofylliitti, rutiili, sillimaniitti, skapoliitti, talkki, timantti, vermikuliitti, wollastoniitti ja muut jalokivet;

3) kivilajeista marmori ja vuolukivi.

Jos kaivoslain soveltamisalaa muutettaisiin lisäämällä uusia kaivosmineraaleja tai poistamalla vanhoja, tulisivat muutokset vastaavalla tavalla kaivosmineraaliverolain soveltamisalan piiriin.

Soveltamisalaan kuuluisivat ne kaivosmineraalit, jotka louhitaan Suomen maaperästä. Siten lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sellaiset kaivosmineraalit, jotka tuodaan Suomeen rikastettavaksi tai jalostettavaksi. Toisaalta vero koskisi niitä Suomessa louhittuja kaivosmineraaleja, jotka viedään Suomesta esimerkiksi muualla tapahtuvaa jatkojalostusta varten.

Pääsääntö on, että kaivoslaki koskee kallioperässä olevia arvomineraaleja. Kaivoslakiin liittyvistä historiallisista syistä irtomaalajeissa olevia aineksia ei kaivoslain nojalla luvuteta lukuun ottamatta valtion mailla esiintyvän kullan huuhtontaa. Kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien ulkopuolelle rajautuisivat siis luonnonkiven, soran tai muun maa-aineksen otossa saavat mineraalit. Siten ne jäisivät myös kaivosmineraaliveron soveltamisalan ulkopuolelle.

Kullanhuuhdonta muulla kuin valtion omistamalla maaperällä ei myöskään kuulu kaivoslain soveltamisalaan. Kaivoslain soveltamisalarajauksen myötä se jäisi veron soveltamisalan ulkopuolelle. Kullanhuuhdonnan yhdenvertaisen kohtelun mukaisesti veron soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kullanhuuhdonnassa löydettyt kaivosmineraalit kaikissa tilanteissa, eli myös silloin, kun kullanhuuhdonta on kaivoslain alaista toimintaa ja tapahtuu valtion omistamalla alueella. Rajaus perustuisi siihen, että vero on tarkoitettu kohdistumaan kaivoslaissa tarkoitettuun kaivostoimintaan. Kullanhuuhdontaa koskevasta soveltamisalan poikkeuksesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädetyksi lakia sovellettaisiin myös Ahvenanmaalla louhittaviin kaivosmineraaleihin. Jäljempänä luvussa 12 esitetysti katsotaan, että kaivosmineraaliverossa on kyse valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta verosta. Veron soveltamisala perustuisi kaivoslakia vastaavassa Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin. Esityksen antohetkellä ei ole tiedossa, että Ahvenanmaalla olisi käynnissä olevaa kaivostoimintaa.

**2 §. Verovelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin niistä tahoista, jotka ovat verovelvollisia suorittamaan kaivosmineraaliveroa.

Pykälän mukaan verovelvollinen olisi se, jolta edellytetään kaivosmineraalien hyödyntämiseen oikeuttavaa lupaa. Luvalla tarkoitettaisiin nykyisessä kaivoslaissa tarkoitettua kaivoslupaa, aiempien kaivoslakien aikaisia kaivospiirejä sekä muita kaivoslainsäädännössä tarkoitettuja vastaavia, kaivostoimintaan oikeuttavia lupia. Verovelvollisuuden piiriin tulisivat kaikki jo toiminnassa olevat kaivokset ja tulevaisuudessa käynnistettävät kaivokset. Tämä eroaisi esimerkiksi nykyisen kaivoslain louhintakorvauksen soveltamisalasta.

Verovelvollisuus koskisi sekä sellaisia kaivoksia, joiden toimintaan on myönnetty lupa, että niitä, joilla lupaa ei ole mutta se tulisi olla. Luvan tarve arvioitaisiin kaivoslain perusteella.

Verovelvollisuus kohdentuisi käytännössä suurimmassa osassa tapauksista kaivosyhtiöön, joka louhii Suomen maaperästä kaivosmineraaleja. Kaivosmineraalien hyödyntämiseen oikeuttava lupa voidaan tietysti edellytyksin myöntää kuitenkin myös luonnolliselle henkilölle, jolloin verovelvollinenkin olisi luonnollinen henkilö.

Kaivosmineraalivero ehdotetaan sisällytettäväksi valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain soveltamisalaan. Kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen katsottaisiin tämän myötä valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvolliseksi. Tällaisten toimijoiden tulisi myös rekisteröityä verovelvollisiksi. Rekisteröitymisvelvollisuudesta säädettäisiin 7 §:ssä.

**3 §. Veron määräytyminen.** Pykälässä säädettäisiin siitä ajankohdasta, jonka perusteella vero ja sen perusteet määräytyisivät. Veron perusteilla tarkoitettaisiin muun muassa sovellettavaa veroprosenttia ja verotettavaa määrää. Ajankohta osoittaisi veron suorittamisvelvollisuuden syntymisen.

Verolle asetettu tavoite kattaa korvauksen saamisen maaperästä louhitusta ja hyödynnetystä mineraalista. Jos vero kohdistuisi kaikkeen louhittuun määrään, verottavaksi tulisi suoraviivaisesti kaikki se kaivosmineraali, joka Suomen maaperästä louhitetaan. Vero kohdistuisi tällöin kuitenkin myös siihen osaan mineraaleja, joita ei hyödynnetä.

Luvussa 2.1 kuvataan kaivostuotannon vaiheita yleispiirteisesti sekä metallimalmikaivoksissa että muissa kaivoksissa. Siitä käy ilmi, että hyödynnettävän osuuden määrittely vaihtelee selvästi metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä. Metallimalmikaivosten hyödynnettävän osuuden voidaan arvioida syntyvän ensimmäisen kerran siinä vaiheessa, kun kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi. Käytännössä tämä on ensimmäinen hetki, jolloin louhitusta aineksesta pysytään määrittämään verotuksen kannalta riittävällä tavalla arvokas osa eli louhitun malmin sisältämän metallin pitoisuus. Sen sijaan muita kaivosmineraaleja ei useinkaan rikasteta lukuun ottamatta apatiittia ja talkkia. Muiden kaivosmineraalien osalta hyödynnettävän osuuden voidaan siis katsoa syntyvän jo louhinnan yhteydessä, vaikka tavat jatkojalostaa ainesta vaihtelevat.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien veron määräytymisestä. Liitteessä säädettäisiin tyhjentävästi sellaiset kaivosmineraalit, joiden vero määräytyisi kaivosmineraalin sisältämän metallin arvon perusteella. Tällaisia kaivosmineraaleja olisivat metallimalmit, joiden verotusarvo perustuisi kansainvälisiin markkinahintoihin tai muihin vastaaviin julkisiin hintatietoihin. Arvonmäärittäyksestä säädettäisiin tarkemmin 4 §:ssä.

LUONNOS  
27.9.2022

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero ja sen perusteet määräytyisivät sinä ajankohdana, jolloin kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi. Ajankohta toteuttaisi parhaiten tavoitetta siitä, että veron piiriin tulisi hyödynnettävä ja yhteiskunnalle arvokas luonnonvara eli hyödyntämiskelpoinen osuus kaivosmineraalista. Rikastukseen toimittamisella tarkoitettaisiin syötöä rikastamoon, ei rikastuksen jälkeistä ajankohtaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muiden kaivosmineraalien vero määräytyisi sinä ajankohtana, jolloin veronalainen kaivosmineraali louhitaan maaperästä. Näiden kaivosmineraalien luonne eroaa metallimalmeista, eikä niitä välttämättä rikasteta tai voida rikastaa, vaan ne hyödynnetään muilla tavoin. Louhintaan kohdistuva ajankohta on yhtenäinen kaikille 2 momentissa tarkoitetuille kaivosmineraaleille, ja se olisi myös veron tavoitteen kannalta perusteltu.

**4 §. Verotusarvot.** Pykälässä säädettäisiin verotusarvon määräytymisestä niille kaivosmineraaleille, joiden vero perustuu määrän lisäksi kaivosmineraalin sisältämän metallin arvoon. Tällaisia kaivosmineraaleja olisivat liitteessä tarkoitettut metallimalmit.

Verotuksessa arvonmäärityksen yhtenä lähtökohtana voidaan pitää tavoitetta siitä, että verotusarvo vastaa mahdollisimman hyvin tuotteen käypää arvoa. Käyvällä arvolla tarkoitetaan vakiintuneesti tuotteen todennäköistä luovutushintaa. Metallimalmien eräänlaista käypää arvoa kuvaa kansainvälisissä metallipörssissä noteerattu hinta standardimuotoiselle valmiille metallituotteelle. Maailmanmarkkinahinta siis kuvaa metallimalmien keskimääräisiä standardiarvoja, vaikkei vastaakaan täsmällisesti rikasteena tai lopputuotteena myydyn malmin arvoa.

Maailmanmarkkinahinnan käyttäminen verotuksessa vastaisi keskimääräisesti maaperästä otettujen kaivosmineraalien arvoa kansainvälisellä mittapuulla. Vastaava arvonmääritystapa on käytössä metallimalmeista maksettavan kaivoslain louhintakorvauksen määrittelyssä sekä Suomessa että Ruotsissa.

Vaikka maailmanmarkkinahinta ei täsmällisesti vastaa verotettavan kaivosmineraalin käypää arvoa veron suorittamisvelvollisuuden syntymishetkellä, ratkaisu olisi perusteltu verotuksen summaarisen luonteen näkökulmasta. Keskimääräisiä arvonmääritysmenetelmiä on käytössä myös muissa verolajeissa, joten menetelmä ei muodostaisi poikkeusta. Verotusarvon määrittely maailmanmarkkinahintojen perusteella olisi käytännönläheinen ja läpinäkyvä järjestelmä, jonka voidaan arvioida ottavan verotuksen kannalta riittävällä tavalla huomioon metallimalmien väliset erot arvoissa ja samalla arvottavan yhtenäisesti saman metallimalmin arvoa eri kaivoksissa. Maailmanmarkkinahinnan käyttäminen olisi myös toimijoille ennakoitava ja vakiintunut metallimalmien arvonmääritysmenetelmä, joka kohtelee toimijoita yhdenmukaisin perustein.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin verotusarvon laskentatavasta. Verotusarvo laskettaisiin kullekin kaivosmineraalille erikseen. Ensisijaisesti verotusarvo tulisi määritellä kaivosmineraalin kansainvälisten päivittäisten markkinahintojen tai muiden vastaavien julkisten hintatietojen perusteella. Tällä viitattaisiin esimerkiksi kansainvälisten metallipörssien, kuten London Metal Exchange ja London Bullion Market, hintatietoihin. Vastaviin hintalähteisiin metallimalmien arvonmäärityksen perusteena viitataan kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp. Lisäksi Ruotsin louhintakorvauksen laskentatapaa täsmentävässä asetuksessa arvonmäärityksen lähteiksi on säädetty edellä mainitut kansainväliset metallipörssit.

Kaikilla metalleilla ei kuitenkaan välttämättä käydä kauppaa niiden puhtaassa muodossa, jolloin niiden arvostamisen pohjaksi ei ole saatavilla maailmanmarkkinahintaa. Ellei tällaista hintatiet-

toa ole saatavilla, arvo voitaisiin johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi metallin maailmanlaajuisesti vertailukelpoista hintaa. Suomen nykyisestä metallituotannosta kromin tuotanto edustaa tällaista metallia, koska lähes kaikki louhittu kromi jalostetaan ferrokromiksi. Ferrokromin valmistus on jalostusprosessina huomattavasti puhtaan kromin valmistusta edullisempaa, jolloin puhtaan kromin hinta ei olisi kromituotannon kannalta edustava malmin kromisisällön hinta vaan todennäköisesti yliarvio. Ferrokromin kromisisällön hintaa raportoidaan kuitenkin muissa lähteissä, joiden pohjalta ferrokromin hintatietojen voidaan arvioida kuvastavan parhaiten malmin kromisisällön arvoa ottaen huomioon, että sitä on mahdollista arvioida julkisista lähteistä.

Jotta yksittäisen ajankohdan arvonvaihtelut eivät saa liian suurta roolia, verotusarvo laskettaisiin päivittäisten markkinahintojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden mittaisella ajanjaksolla. Päivittäisellä arvolla tarkoitettaisiin niitä päiviä, kun hintanoteerauksia on kalenterivuoden aikana saatavilla. Keskiarvo olisi kunkin kalenterivuoden päivittäisten arvojen summa jaettuna niiden lukumäärällä.

Pykälän 2 momentin mukaan verotusarvojen tarkemmasta laskentatavasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämä olisi tarpeen, jotta voidaan säätää yksityiskohtainen laskentatapa kullekin liitteessä tarkoitettun metallimalmin verotusarvolle. Ehdotus takaisi myös verovelvollisten oikeusturvan ja verotusarvojen läpinäkyvyyden.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että veroviranomaisena toimiva Verohallinto vahvistaisi verokaudella käytettävät verotusarvot vuosittain verokauden alussa. Verotusarvot perustuisivat verokautta edeltävän kalenterivuoden hintatietoihin. Esimerkiksi verokauden 2024 verotusarvot laskettaisiin vuoden 2023 hintatietojen keskiarvona, ja ne vahvistettaisiin viimeistään 1.2.2024.

Maa- ja metsätalouden markkinahintojen mukainen hintakehitys näkyisi siis verotusarvossa jälkikäteen. Veron tavoitteen näkökulmasta arvon ei kuitenkaan tarvitse välttämättä vastata reaaliaikaisesti veron kertymisen kanssa. Samoin voidaan pitää toissijaisena sitä, täsmääkö verotusarvo täsmällisesti tietyn myyntihetken mukaiseen hintaan. Tietyn ajanjakson keskimääräistä yleistä hintatasoa osoittava arvo on myös tapa suhteuttaa kaivosmineraalien arvot toisiinsa verolle asetetun tavoitteen kannalta. Verotusarvon määrittäminen riittävän pitkän ajanjakson perusteella myös tasaisi maailmanmarkkinahintojen vaihteluiden vaikutusta. Verovelvollisten oikeusvarmuuden kannalta etukäteinen arvon vahvistaminen on myös perusteltua, jotta käytettävät verotusarvot ovat otettavissa huomioon jo verokauden aikana.

**5 §. Veron määrä.** Pykälässä säädettäisiin veron määrästä ja verotasoista.

Pykälän 1 momentti koskisi liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien eli metallimalmien verotusarvoa. Veron määrä olisi 0,6 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta. Kaivosmineraalin sisältämä metalli tarkoittaisi malmin metallipitoisuutta veron suorittamisvelvollisuuden ajankohtana. Pitoisuudella tarkoitettaisiin sellaista tietoa, joka kertoo arvometallin osuuden malmissa. Verotusarvosta säädettäisiin 4 §:ssä. Veron määrä laskettaisiin siis prosentiosuutena metallimalmin pitoisuuden ja verotusarvon perusteella.

Pykälän 2 momentti koskisi muita kaivosmineraaleja. Niiden vero olisi 0,20 euroa tonnilta. Vero määräytyisi kaivosmineraalin painon perusteella veron suorittamisvelvollisuuden ajankohtana. Muun verotuksen kanssa yhdenmukaisesti vero laskettaisiin siten, että täyden yksikön yli menevät osat otettaisiin huomioon kahden desimaalin tarkkuudella. Siten myös alle 1 tonnin määrä tieto tulisi ilmoittaa, ja se tulisi verotettavaksi 10 kilogramman tarkkuudella.

**6 §. Viranomaiset.** Pykälässä säädetyksi toimivaltaisista viranomaisista säädettäisiin valmisteverotuslaissa. Kaivosmineraaliverotuksen toimittamisesta vastaisi Verohallinto.

**7 §. Rekisteröitymisvelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin rekisteröitymisvelvollisuudesta. Valmisteverolainsäädännössä on säädetty eräille toimijoille velvollisuus tai oikeus rekisteröityä verovelvolliseksi valmisteveron alaisesta toiminnastaan. Rekisteröinti on tarpeen verotuksen toimittamisen sujuvuuden ja verovalvonnan takia. Myös kaivosmineraaliveron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi.

Kaivosmineraalivero ehdotetaan sisällytettäväksi valmisteverotuslain soveltamisalaan, jolloin siihen voidaan soveltaa soveltuvin osin valmisteverotuslainsäädäntöä. Kaivosmineraaliveron verovelvolliseksi rekisteröitymiseen sovellettaisiin valmisteverotuslain 5 lukua. Valmisteverotuslain 31 §:n mukaan kaivosmineraaliverolaisa tarkoitetun verovelvollisen olisi tehtävä rekisteröitymisilmoitus Verohallinnolle lähtökohtaisesti sähköisesti ennen kuin rekisteröitymistä edellyttävä toiminta alkaa. Uusien toimijoiden olisi tehtävä rekisteröinti-ilmoitus sen jälkeen, kun kaivoslupa on lainvoimainen. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan nykyisten toimijoiden olisi rekisteröidyttävä verovelvollisiksi viimeistään 1.3.2024. Verohallinto antaisi rekisteröinnistä muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Verohallinnolla on valtuus valmisteverotuslain perusteella antaa tarkempia määräyksiä rekisteröintimenettelystä.

Verovelvollisuuden piirissä olisivat kaikki jo toiminnassa olevat kaivokset ja tulevaisuudessa käynnistettävät kaivokset. Verovelvollisen olisi siten ilmoitettava rekisteriin kaikki kaivokset, joiden perusteella verovelvollisuus muodostuu. Jos rekisteröinnin perusteena olevat tiedot muuttuisivat, verovelvollisen olisi ilmoitettava tietojen muuttumisesta ja toiminnan päättymisestä viipymättä Verohallinnolle valmisteverotuslain 31 §:n mukaisesti

Rekisteröityminen olisi pakollista, ja sen laiminlyönnistä määrättäisiin seuraamusmaksu kuten muussakin valmisteverotuksessa. Jos verovelvollinen ei Verohallinnon kehotuksesta huolimatta täyttäisi rekisteröitymisvelvollisuuttaan, Verohallinto määräisi verovelvolliselle oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 39 §:n mukaisesti enintään 5 000 euron laiminlyöntimaksun.

Kaivosmineraalivero muodostaisi Verohallinnon ylläpitämään rekisteritietovarantoon uuden rekisterin. Koska veroon sovellettaisiin valmisteverotuslain säännöksiä rekisteröitymisestä, uuden rekisterin käyttötarkoituksesta ja rekisteritietojen säilytysaikaa koskevista menettelyihin sovellettaisiin myös valmisteverotuslakia. Rekisteriin merkittäisiin muun muassa verovelvollisen nimi, osoite sekä tiedot niistä kaivoksista, joihin verovelvollisella on kaivosmineraalien hyödyntämiseen oikeuttava lupa. Valmisteverotuslain säännösten katsotaan vastaavan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) vaatimuksia, kuten HE 54/2020 vp kuvataan.

**8 §. Viranomaisten tietojenvaihto.** Pykälässä säädettäisiin tietojenvaihdosta veroviranomaisen ja kaivosviranomaisen välillä. Ehdotetulla säännöksellä varmistettaisiin viranomaisten välinen tietojenvaihto salassapitosäännösten estämättä.

Pykälän 1 momentin perusteella Verohallinnolla olisi oikeus saada verotusta ja sen valvontaa varten tietoja ja asiakirjoja kaivoslainsäädännön mukaisilta kaivosviranomaisilta. Tällainen on esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaaliviranomainen. Käytännössä tietojensaanti koskisi muun

muassa kaivosviranomaisen käytössä olevia tietoja kaivosluvista, kaivoksista, louhituista kaivosmineraaleista ja niiden määristä eri tuotantohetkinä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Verohallinnon oikeudesta luovuttaa valmisteverotietoja 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle valmisteverotuslain salassapitosäännösten estämättä. Valmisteverotusta koskevasta erityisestä salassapitovelvollisuudesta säädetään vuonna 1994 annetun valmisteverotuslain (1469/1994) 66 ja 67 §:ssä. Salassapitosäännökset jätettiin voimaan kumottaessa muutoin vanha valmisteverotuslaki 1.4.2010 voimaan tulleella uudella valmisteverotuslailla.

Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 5 luvussa ja valmisteverotuslain 11 luvussa

**9 §. Tilittäminen veron saajille.** Pykälässä säädettäisiin valtiolle ja kunnille tulevista jako-osuuksista kaivosmineraaliveron tuotosta.

Pykälän 1 momentin mukaan veron tuotosta 40 prosenttia tuloutettaisiin yleiskatteellisesti valtiolle ja 60 prosenttia tilitetäisiin kaivoksen sijaintikunnille. Tämä tarkoittaisi, että tietyin kunnan alueella olevan kaivoksen maksamasta verotulosta tilitetään 60 prosenttia tälle kunnalle. Jos kaivos sijaitsee useamman kuin yhden kunnan alueella, jaettaisiin kuntaosuus kaivoksen pinta-alojen suhteessa.

Veron tilitykseen sovellettaisiin verontilityslain menettelysäännöksiä.

**10 §. Erinäiset säännökset.** Vaikka kaivosmineraalivero otettaisiin valmisteverotuslain soveltamisalaan, valmisteverotuslakia sovellettaisiin kaivosmineraaliverotukseen vain tietyiltä osin. Soveltamisala vastaisi esimerkiksi valmisteverotuslain soveltamisalaa jäteverolainsäädännössä.

**11 §. Voimaantulo.** Pykälän 1 momentin mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2024.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen. Veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohdasta säädettäisiin 3 §:ssä. Lakia sovellettaisiin niihin liitteessä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin, jotka toimitetaan rikastettavaksi lain voimaantultua. Veron piiriin voisi siten tulla joitain sellaisia kaivosmineraaleja, jotka olisi louhittu ennen veron voimaantuloa, jos niitä ei ole toimitettu rikastettavaksi ennen lain voimaantuloa. Lisäksi lakia sovellettaisiin niihin muihin kuin liitteessä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin, jotka louhitaan lain voimaantultua.

Verotuksen sujuvuuden ja oikea-aikaisuuden varmistamiseksi 2 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rekisteröinti-ilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Tämä koskisi nykyisiä toimijoita, joista lain voimaantullessa tulee verovelvollisia.

Verohallinto voisi ryhtyä lain täytäntöönpanotoimiin, muun muassa tiedottamiseen, ohjeistuksen antamiseen ja rekisteröintiin, jo ennen lain voimaantuloa.

*Liite.* Lain liitteessä säädettäisiin tyhjentävästi ne metallimalmit, joiden vero olisi arvoperusteinen. Liitteeseen on sisällytetty sellaiset metallimalmit, joita Suomen maaperästä on louhittu, louhitaan tai voidaan arvioida louhittavan. Näitä olisivat hopea, koboltti, kromi, kulta, kupari,

litium, lyijy, nikkeli, palladium, platina, rauta, rikki, sinkki, uraani. Suluissa ilmoitettaisiin kyseisen metallin kemiallinen merkki.

Jos kaivosmineraalia ei mainita lain liitteessä, sen vero määräytyisi määräperusteisesti.

## 7.2 Valmisteverotuslaki

**1 §. Soveltamisala.** Pykälässä säädetään valmisteverotuslain soveltamisalasta. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin kaivosmineraaliverolaki.

Valmisteverotuslakia sovellettaisiin kaivosmineraaliverotukseen vain tietyiltä osin. Tästä säädetäisiin kaivosmineraaliverolain 10 §:ssä. Sovellettavaksi tulisivat 1 luvun säännökset lukuun ottamatta 2 §:ssä säädettyä alueellista soveltamisalaa ja 3 §:ssä säädettyä tullilainsäädännön soveltamissäännöstä. Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin lisäksi 5 luvun säännöksiä rekisteröitymisestä, 7 luvun säännöksiä veronkannosta, 12 luvun säännöksiä tarkastuksesta, tiedonantovelvollisuudesta ja haltuunotosta, 13 luvun oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä sekä 14 luvun rangaistussäännöksiä. Soveltamisala vastaisi esimerkiksi valmisteverotuslain soveltamisalaa jätteenvalvontalainsäädännössä.

Valmisteverotuslain 104 §:ssä säädetään ennakkoratkaisusta, jota myös kaivosmineraaliverotuksessa olisi mahdollista hakea. Verohallinto voi hakemuksesta antaa ennakkoratkaisun tuotteesta suoritettavasta valmisteverosta tai toiminnan veronalaisuudesta. Lainvoiman saanutta ennakkoratkaisua noudatetaan sitovana hakijan verotuksessa Suomessa vuoden ajan antamispäivää seuraavan kalenterikuukauden alusta, ellei toisin säädetä. Ennakkoratkaisu on maksullinen.

Valmisteverotuksessa annettujen tietojen ja asiakirjojen salassapitoon sovellettaisiin vanhan valmisteverotuslain (1469/1994) voimassa olevaa 66 ja 67 §:ää.

Valmisteverotuslain lisäksi kaivosmineraaliverotuksessa sovellettavaksi tulisi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä koskeva sääntely. Vuoden 2021 alusta valmisteverotusmenettely yhdenmukaistettiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyn kanssa. Useat menettelysäännökset siirrettiin tässä yhteydessä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin. Muutosta on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä HE 54/2020 vp.

## 7.3 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä

**1 §. Lain soveltamisala.** Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin 20 kohdaksi lisättäisiin kaivosmineraaliverolaki.

Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin siten oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä verotusmenettelystä ja muutoksenhausta. Veroilmoittamista, veron maksamista ja seuraamusmaksuja koskevia menettelyitä kuvataan jäljempänä 17 ja 32 §:n yhteydessä.

Kaivosmineraaliveroa koskeviin päätöksiin ja niitä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin oma-aloitteisten verojen päätöksiä koskevia säännöksiä, joista säädetään 9–10 luvussa. Kaivosmineraaliveroa koskevat oikaisuvaatimukset ratkaisisi ensimmäisenä asteena verotuksen oikaisulautakunta. Muutosta olisi haettava kirjallisella oikaisuvaatimuksella kolmen vuoden kuluessa sitä kalenterivuotta seuraavan vuoden alusta, johon kuuluvalta asianomaisen veron verokaudelta vero olisi tullut ilmoittaa ja maksaa. Oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin aina tehdä 60



päivän kuluessa päivästä, jona verovelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Valituksesta hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään 64–68 §:ssä.

**2 §. Määritelmät.** Pykälässä säädetään määritelmistä. Pykälän 4 kohdan määritelmään verovelvollisesta tehtäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva muutos.

Pykälän 6 kohdassa määritellään valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollinen. Valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollisilla tarkoitetaan muun muassa niitä, joilla on velvollisuus tai oikeus rekisteröityä verovelvollisiksi. Kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen olisi säännöksessä tarkoitettu säännöllisesti verovelvollinen. Pykälän 6 kohtaan ei tehtäisi muutoksia.

**11 §. Verokausi.** Pykälässä säädetään verokausista eli ajanjaksoista, joilta verovelvollisten tulee ilmoittaa ja maksaa vero.

Kaivosmineraaliveron verokausi olisi kalenterivuosi. Veroilmoitus annettaisiin yhden kerran koko kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten niin, että siinä säädettäisiin apteekkiveron lisäksi kaivosmineraaliveron kalenterivuoden mittaisesta verokaudesta.

**17 §. Veroilmoituksen määräpäivä.** Pykälässä säädetään, milloin veroilmoitus on viimeistään annettava.

Pykälän 1 momentin mukaisen pääsäännön mukaan veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Kaivosmineraaliverotuksessa yleinen eräpäivä ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukainen, sillä verovelvollisilla ei välttämättä olisi tuolloin vielä kaikkia veron perusteeksi tarvittavia tietoja saatavilla. Kaivostoiminnan louhintatietojen tilastot valmistuvat tyypillisesti vuosittain maaliskuussa. Tästä johtuen 1 momenttiin lisättäisiin viittaus lisättäväksi ehdotettavaan 5 momenttiin, jossa säädettäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva poikkeussäännös määräajasta.

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan kaivosmineraaliverolaissa tarkoitetun verovelvollisen olisi annettava veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä. Poikkeussäännös olisi tarpeen sen vuoksi, että verovelvollisilla olisi verokauden päättymisen jälkeen riittävästi aikaa laskea ja ilmoittaa vero. Yleinen eräpäivä on Verohallinnon toimeenpanemassa verotuksessa kalenterikuukauden 12. päivä. Kaivosmineraaliverotuksessa esimerkiksi verokauden 2024 veroilmoitus tulisi näin ollen antaa viimeistään 12.3.2025.

Vero ilmoitettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain yleisten menettelysäännösten mukaisesti ja ilmoittamisvelvollisuuteen sovellettaisiin lain 4 lukua. Velvollisuudesta antaa veroilmoitus säädettäisiin 16 §:ssä. Verovelvollinen antaisi yhden veroilmoituksen kaikista niistä kaivosmineraaleista, joista veron suorittamisvelvollisuus olisi syntynyt verokauden aikana. Samalla se laskisi ja ilmoittaisi verokaudelta suoritettavan veron määrän. Veroilmoituksella tulisi eritellä veronalaiset kaivosmineraalit ja niihin liittyvät tiedot. Veroilmoitus annettaisiin kaivoskohtaisesti, eli jos verovelvollisella olisi useampia kaivoksia, jokaisen kaivoksen tiedot tulisi antaa erikseen. Lain 16 §:ssä säädetysti Verohallinnon päätöksellä annettaisiin tarkempia määräyksiä veroilmoituksella ilmoitettavista tiedoista. Veroilmoitus olisi 18 §:n mukaisesti annettava Verohallinnolle lähtökohtaisesti sähköisesti, mutta se voitaisiin erityisestä syystä hyväksyä annettavaksi myös paperisena.

Veroilmoitus olisi annettava myös verokaudelta, jolloin toimintaa ei ole ollut. Tällöin annettaisiin ei toimintaa -ilmoitus eli niin sanottu nolailmoitus.

Jos verovelvollinen havaitsisi antamallaan ilmoituksellaan virheen, tämän olisi korjattava virhe antamalla kyseiselle verokaudelle oikaisuilmoitus eli korvaava veroilmoitus lain 25 §:n mukaisesti. Lain 25 §:n 2 momentin mukainen taloudelliselta merkitykseltään vähäisen virheen korjausmenettely ei koskisi muiden valmisteverojen tapaan myöskään kaivosmineraaliveroa.

Lain 7 luvussa säädettäisiin seuraamusmaksuista ja 8 luvussa veron määräämisestä ja päätöksen oikaisusta. Jos veroilmoitus annettaisiin myöhässä, Verohallinto määräisi verovelvollisen maksettavaksi lain 35 §:ssä tarkoitetun myöhästymismaksun. Myöhästymismaksun määrästä säädetään 36 §:ssä. Jos veroilmoitus olisi annettu puutteellisenä tai virheellisenä taikka se olisi jätetty kokonaan antamatta, Verohallinto määräisi lain 37 §:ssä tarkoitetun veronkorotuksen. Veronkorotuksen määrästä säädetään 38 §:ssä.

Jos veroa on ilmoitettu liian vähän tai sitä on muusta syystä tullut liian vähän maksettavaksi, Verohallinto määräisi veron tai oikaisisi päätöstä verovelvollisen vahingoksi 40 §:n mukaisesti. Vastaavasti veron määräämisestä ja oikaisusta verovelvollisen hyväksi säädetään 41 §:ssä. Jos verovelvollinen on laiminlyönyt veron ilmoittamisen kokonaan tai on ilmoittanut sitä ilmeisesti liian vähän eikä ole kehotuksesta huolimatta antanut veron määräämistä varten tarvittavia tietoja, Verohallinto määräisi maksettavan veron määrän arvioimalla. Tästä säädetään 43 §:ssä. Veron määräämisen ja oikaisun määräajoista säädetään 44-47 §:ssä.

Jos kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen päättäisi toimintansa ja kaivosmineraaliverolain 7 §:ssä tarkoitetun rekisteröintinsä kesken kalenterivuoden, verovelvollisen olisi lain 22 §:n 2 momentin ja 33 §:n 2 momentin mukaisesti annettava verokauden veroilmoitus ja maksettava verokauden vero viimeistään lopettamiskuukautta seuraavan toisen kuukauden yleisenä eräpäivänä. Esimerkiksi toiminnan päättyessä tammikuussa verokauden veroilmoitus olisi annettava viimeistään 12. päivänä maaliskuuta. Verovelvollinen voisi antaa veroilmoituksen kuitenkin aikaisintaan kyseistä verokautta koskevan Verohallinnon päätöksen antamisen jälkeen maaliskuun 1. päivänä.

**32 §. Verokauden veron maksaminen.** Pykälässä säädetään, milloin vero on viimeistään maksettava. Oma-aloitteisessa verotuksessa vero maksetaan samassa yhteydessä kuin ilmoitus annetaan. Verovelvollinen siis laskee itsenäisesti veron määrän, ilmoittaa tiedot ja maksaa veron.

Pykälän 1 momentin mukaisen pääsäännön mukaan verokauden vero on maksettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Kuten edellä ehdotetaan, kaivosmineraaliverotuksessa sovellettaisiin pääsäännöstä poikkeavaa määräpäivää veron ilmoittamiselle ja maksamiselle, jotta toimijoilla on riittävä aika muodostaa verotusta varten tarvittavat tiedot. Tästä johtuen 1 momenttiin lisättäisiin viittaus lisättäväksi ehdotettavaan 6 momenttiin, jossa säädettäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva poikkeussäännös määräajasta.

Pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jonka mukaan kaivosmineraaliverolaissa tarkoitetun verovelvollisen olisi maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä. Veron maksamisen määräpäivä olisi sama kuin verokauden veroilmoituksen antamisen määräpäivä. Määräpäivä olisi poikkeus 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä sekä 2 momentissa säädetystä valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollisen veron maksamisen määräpäivästä.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosmineraaliverolaissa säädettäisiin valtuutus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä verotusarvojen laskentatavoista. Asetuksessa tarkennettaisiin ehdotettavan lain liitteessä tarkoitettujen metallimalmien arvonmääritys ja käytettävät hintatiedot. Tämä olisi tarpeen, jotta voidaan säätää täsmällinen laskentatapa kullekin liitteessä tarkoitettulle metallimalmille. Ehdotus takaisi myös verovelvollisten oikeusturvan ja verotusarvojen läpinäkyvyyden.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Verohallinnolle valtuus vahvistaa verotusarvot. Verohallinto laskisi verokaudella käytettävät verotusarvot laissa säädettyjen edellytysten ja asetuksessa tarkemmin säädettyjen lähteiden perusteella.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2024. Kysymyksessä on uusi vero, jonka toimeenpano vie aikaa sekä Verohallinnossa että verovelvollisissa kaivosyhtiöissä. Vuotuinen vero on lisäksi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan kalenterivuoden alusta.

Lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen. Verohallinto voisi ryhtyä lain täytäntöönpanotoimiin, muun muassa tiedottamiseen, ohjeistuksen antamiseen ja rekisteröintiin, jo ennen lain voimaantuloa.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

### **10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy eduskunnassa samaan aikaan käsiteltävinä oleviin hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta HE 126/2022 vp ja hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta HE 183/2022 vp.

### **10.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esityksen mukaan veroa kannettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024, mutta tuottoa kertyisi vasta vuonna 2025. Verotuotto otettaisiin huomioon valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

### *Kaivosmineraaliveron valtiosääntöoikeudellinen luonne*

Kaivosmineraalien omistuksella on merkitystä sen arvioinnin kannalta, katsotaanko uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä yhteiskunnalle maksettava suoritus valtiosääntöoikeudellisesti veroksi vai maksuksi. Omistus on mahdollista järjestää usealla eri tavalla. Kallioperän mineraalien voidaan katsoa kuuluvan valtiolle, jolloin valtiolla on vapaus valita, kenelle hyödyntämisoikeus myönnetään. Oikeus raaka-aineiden hyödyntämiseen voidaan katsoa kuuluvan toisaalta maanomistajalle, jolloin niiden hyödyntäminen edellyttää maanomistajan suostumusta. Eräs tapa ratkaista oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen on käyttää valtausjärjestelmää, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Kansainvälisesti on valittu erilaisia ratkaisuja omistusoikeuden määrittämiseksi. Valittuihin ratkaisuihin on vaikuttanut

geologian lisäksi kiinteistöoikeudellinen lähestymistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä raaka-aineiden hyödyntämisessä vallinneet suuntaukset.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Kaivosluvan haltija saa hyödyntämisoikeuden alueella oleviin mineraaleihin ja sivutuotteisiin. Maa-alueen käyttöoikeus neuvotellaan kuitenkin maanomistajan kanssa tai hankitaan valtioneuvoston luvastusluvalla. Kaivosluvan haltijan tulee suorittaa maanomistajalle korvaus sekä malminetsinnän vaiheessa että louhintavaiheessa. Suomen ratkaisusta olennaista on huomata, että kaivosmineraalien ei katsota varsinaisesti kuuluvan valtiolle toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa.

Perustuslaissa (731/1999) ei ole säädetty veron ja maksujen erosta. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin määritelty, mitä verolla tarkoitetaan. Perustuslain esitöiden mukaan vero on vakiintuneen määritelmän mukaan rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoituksella on merkitystä valtiosääntöoikeudellisen luonteen selvittämisessä.

Verojen ja maksujen tunnusmerkit sekä niiden välinen rajanveto ovat täsmentyneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (mm. PeVL 61/2002 vp, PeVL 66/2002 vp, PeVL 67/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on nostanut lausunnoissaan esille seuraavia näkökohtia, jotka verojen ja maksujen valtiosääntöoikeudellista luonnetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon. Ensinäkin suoritteiden tulee olla tietyllä täsmällisyydellä yksilöitävissä, jotta suoritteesta perittävä maksu on valtiosääntöoikeudellisestikin maksu. Toiseksi maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää tietynlainen yhteys suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero kasvaa, sitä enemmän suorituksen luonne viittaa veroon. Kolmanneksi merkitystä voi olla myös sillä, onko suoritteiden vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Jos suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee jo suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, suoritteiden luonne viittaa veroon. Perustuslakivaliokunta on arvioinnissaan pitänyt valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta maksun vastikkeellisuutta. Vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastiketta julkisen vallan palveluista. Jos vastikesuhdetta ei ole, rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja.

Kaivoslain nykyisen perusratkaisun vallitessa kaivosmineraalien louhinnasta ja hyödyntämisestä yhteiskunnalle maksettava korvaus olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, koska maksulta edellytettävä vastikkeellisuus puuttuu.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua.

Lakiehdotukset sisältävät säännökset kaivosmineraaliveron verovelvollisista sekä verovelvollisuuden alkamisesta. Lakiehdotuksessa on myös määritelty veronalaiset kaivosmineraalit, veron määräytymisen ajankohta sekä veron määrät. Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lakia, jossa säädetään ve-

LUONNOS  
27.9.2022

ron ilmoittamiseen ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä, kaivosmineraaliveron verokaudesta, oikeussuojakeinoista sekä seuraamusmaksujen määräytymisestä. Veron määrä tai seuraamusmaksun määrääminen eivät riipu veroviranomaisen harkinnasta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut verotuksen olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla sillä tavoin merkittävää julkisen vallan käyttöä, ettei sitä voida antaa laillakaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Kaivosmineraaliveron veroviranomaisena toimisi Verohallinto.

#### *Säätelyn suhde Ahvenanmaan itsehallintolaan*

Kaivosmineraaliveron soveltamisalaan ehdotetaan myös kuuluvan Ahvenanmaalla louhittavat kaivosmineraalit. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan perusteella lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan itsehallintolain perustelujen (HE 73/1990 vp) mukaan koko verolainsäädäntö, lukuun ottamatta kunnallisverotusta ja maakunnan oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista sekä ylimääräisestä tuloverosta, on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämän kohdan katsottu kattavan välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot. Tästä johtuen kaivosmineraaliverossa olisi kyse Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta verosta.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotetut lait voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## **Kaivosmineraaliverolaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

#### *Lain soveltamisala*

Kaivoslain (621/2011) 2 §:ssä tarkoitetusta kaivosmineraalista on suoritettava veroa siten kuin tässä laissa säädetään.

Tätä lakia ei sovelleta kullanhuuhdonnasta saataviin kaivosmineraaleihin.

Tätä lakia sovelletaan vastaavasti Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin.

### 2 §

#### *Verovelvollisuus*

Velvollinen suorittamaan veroa on se, jolta edellytetään kaivosmineraalien hyödyntämiseen oikeuttavaa lupaa.

### 3 §

#### *Veron määräytyminen*

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero määräytyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi.

Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero määräytyy sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan maaperästä.

### 4 §

#### *Verotusarvot*

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien 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.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään verotusarvon tarkemmasta laskentatavasta.

Verohallinto vahvistaa verokauden verotusarvot edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella viimeistään helmikuun 1 päivänä.

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.

6 §

*Viranomaiset*

Toimivaltaisiin viranomaisiin sovelletaan, mitä valmisteverotuslain (182/2010) 4 §:ssä säädetään.

7 §

*Rekisteröitymisvelvollisuus*

Edellä 2 §:ssä tarkoitetun toimijan on rekisteröidyttävä verovelvolliseksi. Rekisteröintimenetelystä säädetään valmisteverotuslain 5 luvussa.

8 §

*Viranomaisten tietojenvaihto*

Verohallinnolla on oikeus saada tässä laissa tarkoitettua verotusta ja sen valvontaa varten tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja kaivoslainsäädännössä tarkoitettulta kaivosviranomaiselta.

Verohallinnolla on oikeus antaa tässä laissa tarkoitettua verotusta varten saamia tietoja ja asiakirjoja 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle tälle säädettyä tehtävää varten. Tiedot voidaan antaa valmisteverotuslain salassapitosäännösten estämättä.

9 §

*Tilittäminen veron saajille*

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 40 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 60 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, jaetaan osuus suhteessa kuntien osuuteen kaivosalueen pinta-alasta.

Veron tilitykseen kaivoksen sijaintikunnalle ja valtiolle sovelletaan verontilityslakia (532/1998).

10 §

*Erinäiset säännökset*

Tässä laissa tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin ei sovelleta valmisteverotuslain 2 ja 3 §:ää, 2–4 lukua eikä 8–10 lukua.

11 §

LUONNOS  
27.9.2022

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.  
Lakia sovelletaan kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

Tämän lain voimaan tullessa 2 §:ssä tarkoitetun toimijan on tehtävä 7 §:ssä tarkoitettu rekisteröinti-ilmoitus viimeistään kahden kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Verohallinto voi hyväksyä rekisteröinnin jo ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

### *Liite*

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit

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

Click or tap here to enter text.

Click or tap here to enter text.

..



LUONNOS  
27.9.2022

2.

## Laki

### valmisteverotuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valmisteverotuslain (182/2010) 1 §:n 2 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, ja  
*lisätään* 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, uusi 9 kohta seuraavasti:

1 §

*Soveltamisala*

---

Tätä lakia sovelletaan veroihin ja maksuihin, joista säädetään:

8) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);  
9) kaivosmineraaliverolaissa (xxx/202x)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

## Laki

### oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 11 §:n 4 momentti, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti laissa 783/2020, ja

*lisätään* 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 20 kohta, 17 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 5 momentti sekä 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 783/2020, uusi 6 momentti seuraavasti:

#### 1 §

##### *Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan niiden Verohallinnon tehtäväalaa kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään:

- 
- 19) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);  
20) kaivosmineraaliverolaissa (xx/202x).
- 

#### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 
- 4) *verovelvollisella* 1 §:n 1 momentin 1–4 ja 11–20 kohdassa mainittujen lakien mukaisessa verotuksessa verovelvollisten lisäksi 1 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitettua maksuvelvollista, lähdeveron perimiseen velvollista ja ennakonpidätysvelvollista;
- 

#### 11 §

##### *Verokausi*

---

Apteekkiveron ja kaivosmineraaliveron verokausi on kalenterivuosi.

---

#### 17 §

### *Veroilmoituksen määräpäivä*

Verokauden veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–5 momentissa toisin säädetä.

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitetun verovelvollisen on annettava verokauden veroilmoituksen viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

### 32 §

#### *Verokauden veron maksaminen*

Verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–4 ja 6 momentissa toisin säädetä.

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitetun verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

*Valitse kohde.  
Valitse kohde.*

Click or tap here to enter text.