



5.5.2023

Vero-osasto
Ella Luikka

Kaivosmineraaliverotukseen liittyvät valtioneuvoston asetukset

1. Tausta

Vuoden 2024 alusta otetaan käyttöön uusi, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero, jäljempänä *kaivosmineraalivero*. Veron tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Hallituksen esityksessä kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 281/2022 vp) ehdotetut lait vahvistettiin 3.3.2023 (säädöskokoelmanumerot 314–316/2023). Lait tulevat voimaan 1.1.2024.

Kaivosmineraalivero on luonteeltaan rojalittyypinen suoritus, joka määräytyy metallimalmeille arvoperusteisesti ja muille kaivosmineraaleille määräperusteisesti. Arvon perusteella verotettavat metallimalmit luetaan tyhjentävästi kaivosmineraaliverolain liitteessä. Arvoperusteisuus tarkoittaa sitä, että metallimalmien vero määräytyy kaivosmineraalin sisältämän metallin määrän ja verotusarvon perusteella. Metallimalmien verotusarvo perustuu jalostettujen metallien kansainvälisiin markkinahintoihin, jäljempänä *maailmanmarkkinahinta*. Maailmanmarkkinahinnoilla kaivosmineraaliverolaissa tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisistä metallipörsseistä saatavia markkinahintatietoja tai muita vastaavia julkisia hintatietoja metallin hinnasta. Jos tällaista metallin hintatietoa ei ole saatavilla, arvo voidaan johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi jalostetun metallin vertailukelpoista hintaa. Verotusarvo lasketaan päivittäisten markkinahintojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden mittaisella ajanjaksolla.

Kaivosmineraaliverolain perusteella valtioneuvoston asetuksella säädetään kunkin metallimalmin verotusarvon perusteena käytettävä hintatieto ja se, miten hintatieto määritetään. Verohallinto vahvistaa metallimalmien verotusarvot kutakin vuotta varten kalenterivuoden alussa asetuksessa säädettävien hinalähteiden perusteella määritettävien ja verokautta edeltävän vuoden hintatietojen perusteella.

Kaivosmineraaliverotukseen sovelletaan pääosin valmisteverotuslain (182/2010) ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016),

jäljempänä *oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaki*, säännöksiä. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain mukaan verovelvollisen on järjestettävä kirjanpitoa sellaiseksi, että siitä saadaan veron määräämistä varten tarvittavat tiedot. Tarkemmat kirjanpitoa koskevat säännökset annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Kaivosmineraaliverolain perusteella ehdotetaan säädettäväksi uusi valtioneuvoston asetus kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä annettua valtioneuvoston asetusta (1355/2016), jäljempänä *oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyasetus*.

2. Ehdotukset

Ehdotetaan säädettäväksi uusi valtioneuvoston asetus kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista. Asetus annettaisiin kaivosmineraaliverolain 4 §:n nojalla. Asetuksessa säädettäisiin kunkin kaivosmineraaliverolain liitteessä tarkoitetun metallimalmin verotusarvon perusteena sovellettava hintatieto. Hintatieto osoittaisi sen markkinahinnan tai vastaavan muun julkisen hintatiedon, jonka perusteella vuosittainen verotusarvo määritettäisiin. Asetuksessa säädettäisiin myös, mitä muuntokursseja hintatiedon määrittelyssä käytettäisiin, jos hintatieto on ilmaistu ulkomaan rahassa.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyasetusta.

3. Ehdotusten vaikutukset

Ehdotetut asetusmuutokset toteuttavat hallituksen esityksessä tavoitetta ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa.

Ehdotetun kaivosmineraaliveron verotusarvoja koskevan asetuksen myötä verotuksen toimittavalle viranomaiselle eli Verohallinnolle aiheutuu hallinnollisia kustannuksia hintatietojen selvittämisestä, tilastoinnista ja vahvistamisesta. Viranomaiselle aiheutuvia vaikutuksia on kuvattu kaivosmineraaliverolainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp. Lisäksi Verohallinnolle voi aiheutua pysyväisluonteisia kustannuksia siltä osin kuin hintatietojen historiatietoihin perustuvat kokonaistilastotietokannat ovat maksullisia.

Markkinahintatietojen määrittämisen vaikutuksia yrityksiin ja kaivosmineraaliveron verotuottotavoitetta sekä näihin liittyviä epävarmuuksia on kuvattu

kaivosmineraaliverolainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä HE 281/2022 vp.

4. Valmistelu

Asetusehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Asetusehdotukset olivat lausuntokierroksella 5.5.–29.5.2023. Lausuntoa pyydettiin ehdotuksen kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin myös valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla. Asetusehdotuksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [VM025:00/2023](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

5. Voimaantulo

Asetukset ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024.

6. Säännöskohtaiset perustelut

6.1. Valtioneuvoston asetus kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista

1 §. Verotusarvon perusteena sovellettava hintatieto. Pykälässä säädettäisiin, mitä hintatietoa kunkin kaivosmineraaliverolain liitteessä tarkoitetun metallimalmin verotusarvon määrittämisessä sovellettaisiin.

Kaivosmineraaliverolain mukaan metallimalmien verotusarvot perustuvat maailmanmarkkinahintoihin tai muihin vastaaviin julkisiin hintatietoihin. Maailmanmarkkinahinta on kansainvälisissä metallipörssieissä noteerattu hinta standardimuotoiselle valmiille metallituotteelle. Maailmanmarkkinahinta kuvaa jalostetun metallin arvoa, eikä vastaa rikasteen tai malmin arvoa.

Kaivosmineraaliverolain säännöskohtaisten perustelujen mukaan verotusarvo tulisi ensisijaisesti määrittellä kaivosmineraalin kansainvälisten päivittäisten markkinahintojen tai muiden vastaavien julkisten hintatietojen perusteella. Tällä viitattaisiin esimerkiksi kansainvälisten metallipörssien, kuten London Metal Exchange ja London Bullion Market, hintatietoihin. Ellei tällaista hintatietoa ole saatavilla, arvo voitaisiin toissijaisesti johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi metallin vertailukelpoista hintaa.

Verotusarvojen määrittelyssä tulee ottaa huomioon se, että metalleille voi löytyä useita eri markkinahintatietoja verotusarvon perusteeksi. Metalleilla käydään usein kauppaa julkisen kaupankäynnin lisäksi kahdenvälisillä sopimuksilla. Osalla metalleista kauppaa käydään kuitenkin lähinnä vain kahdenvälisillä sopimuksilla

julkisen kaupankäynnin sijaan, jolloin kansainvälistä maailmanmarkkinahintaa ei vastaavalla tavalla ole saatavilla. Näiden metallien maailmanmarkkinahinnoista tuotetaan kuitenkin arvioita markkinoita seuraavien tahojen toimesta, ja näitä arvoja voitaisiin hyödyntää verotusarvon määrittelyssä.

Pykälässä säädettäisiin kohdittain kunkin metallimalmin verotusarvon määrittelyssä käytettävä hintatieto. Kaivosmineraaliverolain ja sen esitöiden mukaisesti hintatietojen lähtökohdaksi ehdotetaan kansainvälisten metallipörssien ja etenkin London Metal Exchangen ja London Bullion Marketin hintatiedot silloin, kun ne kyseisen metallimalmin osalta ovat saatavissa. Jos tällaisia tietoja ei ole ollut saatavilla, hintatiedon perusteeksi ehdotetaan muita vastaavia julkisia hintatietoja jäljempänä kuvatuilla tavoilla.

London Bullion Market -metallipörssin päivittäistä päätöshintaa eli päivän päätöskurssia käytettäisiin 1 kohdan mukaan hopean, 4 kohdan mukaan kullan, 8 kohdan mukaan palladiumin ja 9 kohdan mukaan platinan verotusarvojen hintatietona.

London Metal Exchange -metallipörssin päivittäistä päätöshintaa eli päivän päätöskurssia käytettäisiin 2 kohdan mukaan koboltin, 5 kohdan mukaan kuparin, 7 kohdan mukaan nikkelin, 10 kohdan mukaan sinkin ja 11 kohdan mukaan lyijyn verotusarvojen perusteena.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin kromin verotusarvon perusteena käytettävästä hintatiedosta. Kromi eroaa monista muista metallimalmeista siinä, ettei puhtaalla, jalostetulla kromimetallilla tyypillisesti käydä kauppaa. Suomessa ja maailmanlaajuisesti lähes kaikki louhitu kromi jalostetaan ferrokromiksi. Louhitun kromimalmin jalostaminen puhtaaksi kromiksi on kalliimpaa kuin kromin jalostaminen ferrokromiksi, ja puhtaan kromimetallin hinta on suurempi kuin ferrokromin hinta.

Kaivosmineraaliverotuksessa olisi perusteltua johtaa kromin hintatieto ferrokromin hinnasta. Ferrokromin hinta kuvastaisi parhaiten kaupankäynnin kohteena olevan valmiin ja jalostetun metallituotteen hintaa. Jos hintatieto johdettaisiin alemman jalostusasteen tuotteesta, kuten louhitun kromimalmin maailmanmarkkinahinnasta, kromin verotusarvo ei olisi vertailukelpoinen muiden metallien verotusarvojen kanssa.

Pykälän 3 kohdan mukaan kromin osalta verotusarvon hintatietona käytettäisiin siten ferrokromille ilmoitettavaa neljännesvuosittaista Euroopan markkinan sopimushintaa eli niin sanottua *European Benchmark -hintaa*. Sopimushinta neuvotellaan Etelä-Afrikan ferrokromintuottajien ja Euroopan ostajien kesken. Hintatiedon julkaisee tyypillisesti Merafe Resources Limited -niminen yhtiö. Hintatietoon viitataan useissa kansainvälisissä, eurooppalaisissa ja suomalaisissa alan lähteissä ja markkinakatsauksissa.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin lisäksi, että kromisisällön hinta johdettaisiin ferrokromin hinnasta jakamalla ferrokromin hinta sen kromipitoisuudella. Jos näin ei tehdä, puhtaana kromin arvo tulisi aliarvioitua, koska ferrokromin muu sisältö kuin kromi tulisi arvotettua yhtä kalliiksi kuin kromi. Ferrokromin kromisisältö vaihtelee, mutta tyypillisesti ferrokromilla käydään kauppaa 60–70 prosenttia kromia sisältävällä ferrokromilla. Ferrokromin sisältämien muiden ainesosien kuin kromin, kuten raudan, osuuden ferrokromin arvosta arvioidaan olevan suhteellisen pieni. Verotusarvon määrittämisessä ferrokromin kromisisältönä käytettäisiin pitoisuushaarukan ylintä arvoa eli 70 prosenttia, jolloin tulisi huomioitua pitkälti myös se, että pieni osa ferrokromin arvosta muodostuu myös sen sisältämän raudan arvosta. Hintatieto jaettaisiin siten luvulla 0,7.

Pykälän 6 kohdassa säädettäisiin litiumin verotusarvon perusteena käytettävästä hintatiedosta. Myös litium eroaa monista muista metallimalmeista siinä, ettei puhtaalla jalostetulla litiummetallilla tyypillisesti käydä julkisesti kauppaa. Litium sitoutuukin tuotantotavasta riippuen kemiallisiin yhdisteisiin, kuten litiumkarbonaattiin tai litiumhydroksidiin, taikka muihin yhdisteisiin, kuten spodumeenirikasteeseen. Suomen kaltaisessa litiumesiintymässä spodumeenirikaste on tuotannossa jalostusketjussa ensimmäinen tuote, josta edelleen jalostetaan esimerkiksi edellä mainittuja kemiallisia yhdisteitä tai joka käytetään teollisuusmineraalien tapaan erilaisten tuotteiden tuotantoon. Aiempien arvioiden mukaan kallioperästä louhitusta litiumista käytettiin spodumeenirikasteena maailmanlaajuisesti noin puolet esimerkiksi keramiikan ja lasin tuotantoon. Litiumin markkina on kuitenkin kasvanut kansainvälisesti merkittävällä tavalla viime vuosina akkuteollisuuden kehittymisen myötä. Esimerkiksi Australia, joka on merkittävä litiumin tuottajamaa, on arvioinut, että vuonna 2022 kaikesta litiumista lähes 80 prosenttia käytettiin akkuteollisuuteen ja osuuden on arvioitu lähestyvän jatkossa lähes 90 prosenttia. Tämän perusteella voidaan arvioida, että litiumin tuotanto on maailmanlaajuisesti siirtymässä teollisuusmineraaleille tyypillisestä käytöstä akkukemikaalien tuotannossa olennaisesti tarvittaviin kemiallisten yhdisteiden tuotantoon.

Suomen tällä hetkellä tiedossa olevissa litiumhankkeissa tuotettaisiin julkisten tietojen mukaan spodumeenirikastetta, josta jalostettaisiin litiumhydroksidia. Edellä kuvatun litiumin maailmantuotannon perusteella voidaan arvioida, että litiumhydroksidi vastaa litiumin kohdalla parhaimmalla tavalla muiden metallimalmien arvostusperiaatteita siitä, että verotusarvo perustuu hintatietoon, joka kuvastaisi jalostetun metallin vertailukelpoista hintaa. Spodumeenirikasteen sen sijaan voidaan arvioida kuvaavan muiden metallirikasteiden tapaan alemman jalostusasteen tuotteen hintaa.

Pykälän 6 kohdan mukaan litiumin osalta verotusarvon hintatietona käytettäisiin siten London Metal Exchange -metallipörssin ilmoittamaa litiumhydroksidin kuukausittaista keskiarvohintaa. Hintatieto perustuu Fastmarket-nimisen hintaraportoijan tuottamaan kuukausittaiseen referenssihintaan. Litiumhydroksidi

on kemiallinen yhdiste, johon litium on sitoutunut ja jonka litiumpitoisuus vaihtelee tuottajasta riippuen. Viitehintana käytetään tyypillisesti litiumhydroksidia, jonka litiumsisältö on 56,5 prosenttia. Litiumhydroksidin osalta muiden ainesosien kuin litiumin voidaan arvioida olevan vähäinen. Verotusarvon perusteena litiumhydroksidin hintaa sovellettaisiin kromia vastaavasti siten, että hinnasta johdettaisiin puhtaan litiumin hinta jakamalla litiumhydroksidin hinta 56,5 prosentilla. Hintatieto jaettaisiin siten luvulla 0,565.

Pykälän 12 kohdan mukaan uraanin verotusarvon hintatietona käytettäisiin New York Merchantile Exchange -johdannaispörssin maturiteetiltaan lyhyen futuurin päivittäistä hintaa. Kuten edellä kuvataan kromin ja litiumin kohdalla, myös uraanilla käydään lähinnä toimijoiden kahdenvälistä kauppaa. Lisäksi eräät yritykset ja organisaatiot, kuten yhdysvaltalainen UxC LLC, seuraavat uraanimarkkinoita itsenäisesti ja kehittävät hinta-arvioita. Muun muassa näihin arvioihin nojaten New York Merchantile Exchange -johdannaispörssi välittää uraanin futuurisopimusta, jonka maturiteetiltaan lyhyen futuurihinnan voidaan arvioida kuvaavan uraanin reaaliaikaista hintakehitystä.

Koska litiumia ja uraania ei vielä louhita Suomessa, näiden metallien tuotannon tekniikasta ja määristä on olemassa vasta arvionvaraista tietoa. Ehdotettuja hintatietoja ei voida siten arvioida suomalaisen tuotannon kannalta kuin korkeintaan hyvin karkealla tasolla. Suomalaisen tuotannon yksityiskohdat eivät kuitenkaan ole ratkaisevia hintatiedon määrittämisessä, koska hintatieto määräytyy sen mukaisesti, mikä tieto kuvaa jalostetun tuotteen hintaa maailmanlaajuisesti. Verotusarvojen määräytymistä tulee kuitenkin seurata ja arvioida sen myötä, kun uraanin ja litiumin louhinta Suomessa käynnistyy.

2 §. Sovellettava ulkomaan rahan muuntokurssi. Pykälässä säädettäisiin, että muun valuutan kuin euron muuntamisessa käytettäisiin Euroopan keskuspankin julkaisemaa valuuttakurssia. Valuuttakurssina käytettäisiin kunkin hintatiedon ajankohtaa vastaavaa valuuttakurssia.

6.2. Valtioneuvoston asetus oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta

2 g §. Kaivosmineraaliverovelvollisen kirjanpito.

Kaivosmineraaliverovelvollista koskevasta kirjanpitovelvollisuudesta säädettäisiin muita valmisteveroja vastaavasti oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyasetuksen 1 a luvussa. Lukuun lisättäisiin kaivosmineraaliverovelvollisen kirjanpitovelvollisuutta koskeva uusi 2 g §.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kirjanpidosta tulisi käydä selville tiedot kaivosmineraalien louhintapaikasta, louhitusta määrästä, louhinta-ajankohdasta ja tuotannosta sekä muut verotuksen toimittamista ja sen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Tuotantoa koskevalla tiedolla tarkoitettaisiin tietoa siitä, mitä

kaivokset ovat tuottaneet ja kuinka paljon. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tuotetun rikasteen, kuten apatiitti- tai talkkirikasteen, määrää taikka tiettyjen tuotteiden, kuten vuorivillakiven tai vuolukivituotteiden määrää.

Kaivosmineraaliverolain liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta verovelvollisen tulisi lisäksi sisällyttää kirjanpitoonsa tiedot rikastukseen toimitettujen kaivosmineraalien määrästä eli rikastamon syötteestä, metallipitoisuuksista ja rikastuspaikasta sekä ajankohdasta, jolloin ne toimitettiin ensimmäisen kerran rikastettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kaivosmineraaliveroa koskeva kirjanpito olisi vaadittaessa esitettävä tarkastusta varten toimivaltaiselle viranomaiselle.