



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Kaivosmineraaliverolakia koskeva esitysluonnos on kokonaisuutena hyvin valmisteltu. Nykytilan kuvauksen perusteella saa nopeasti hyvän yleiskäsityksen asiasta. Vaikutuksia on arvioitu kattavasti monesta näkökulmasta. Arviointineuvostolla on joitakin kehittämiskohteita esitysluonnokseen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, ovatko käyttäytymisvaikutukset otettu huomioon verotuottolaskelmissa, etenkin kun ehdotuksen perusteella verotus noin kolminkertaistuisi.
- Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty ehdotettavien kaivosmineraaliverolain ja kaivostoiminnan sähköveroluokan muutosten yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutusten arviointiin liittyy ymmärrettävästi epävarmuuksia, mutta näiden vaikutusten esille tuominen kuvaisi muutosten merkittävyyttä yhdelle toimialalle.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia.

Esityksen mukaan lain liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veroa korotettaisiin nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin rikastukseen toimitetun malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verohallinto vahvistaisi myös jatkossa kullekin metallille vuosittain verotusarvon kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltujen maailmanmarkkinahintaa tai muuta julkista hintatietoa kuvastavien hintalähteiden perusteella. Muiden kuin lain liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien määräperusteista veroa korotettaisiin 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä.



Kaivosten niin sanotut sivuvirrat suljettaisiin kaivosmineraaliveron ulkopuolelle tietyin edellytyksin. Tästä aiheutuva verotuoton aleneminen otettaisiin huomioon metallisilta kaivosmineraaleilta kannettavan arvoperusteisen veron korotuksessa.

Ehdotetut veronkorotukset lisäisivät kaivosmineraaliveron tuottoa vuositasolla arviolta noin 70 miljoonalla eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Koska kaivosmineraalivero kannetaan kalenterivuoden pituiselta verokaudelta jälkikäteen verokautta seuraavana vuonna, korotuksista kertyisi verotuottoa vuodesta 2027 alkaen. Korotusten tuotto jakautuisi veronsaajille nykytilaa vastaavasti, eli kaivosten sijaintikunnat saisivat 60 prosenttia ja valtio 40 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta.

Lain liitteeseen, jossa määritellään arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, ehdotetaan lisättäväksi rauta (Fe) ja platinaryhmän metalleihin kuuluva rodium (Rh), koska näitä todennäköisesti ryhdytään louhimaan ja rikastamaan Suomessa tämän vuosikymmenen aikana”.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen kaivostoiminnasta Suomessa, sen merkityksestä sekä kaivostoimintaan liittyvän verotuksen periaatteista ja verotuotosta. Asiaa tuntematon lukija saa nopeasti yleiskäsityksen asian nykytilasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu ymmärrettävästi esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

Esitysluonnoksessa on kuvattu erilaisia veromalleja kaivosmineraaliveron keräämiseksi ja niihin liittyviä hyviä ja huonoja puolia. Esityksen taustalla on työryhmän arviomuistio¹ ja VN-TEAS-hanke², joissa selvitettiin erilaisia verovaihtoehtoja ja niiden toimivuutta. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, esitysluonnoksessa on hyödynnetty näitä materiaaleja erilaisten veromallien kuvaamiseksi. Esitysluonnoksessa on tuotu esille kaivosmineraaliveron veromallin uudistaminen, jos kaivosmineraaliveron tasoa harkitaan korotettavan.

Esitysluonnoksen mukaan kaivosmineraalivero soveltuu huonosti kuntien tulonlähteeksi tulojen suuren vuosittaisen vaihtelun vuoksi. Lisäksi todetaan, että kaivosmineraaliveron korotus olisi tehokkaampi julkista taloutta vahvistava toimi, jos suurempi osuus verotuotosta kohdennettaisiin valtiolle. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty erilaisia vaihtoehtoja verotuksen toteuttamiseksi ja perusteltu

¹ Arvio kaivosveron toteuttamisesta. Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:44

² Kaivosveron vaihtoehtot ja niiden vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44.



valittu vaihtoehtoja. Vaihtoehtoisissa olisi ollut hyvä arvioida myös sitä mahdollisuutta, että verotuotto olisi kohdentunut enemmän valtiolle.³

Esitysluonnoksen mukaan eri maiden kaivos- ja mineraaliveromallit ovat muotoutuneet kansainvälisesti vertaillen hyvinkin erilaisiksi, minkä vuoksi esimerkiksi eri maissa sovellettavien verotasojen suora vertailu ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi etenkin eri mantereilla sijaitsevien maiden oikeus- ja verojärjestelmissä on merkittäviä eroavaisuuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty riittävästi muiden maiden järjestelmiä ja perusteltu sitä, miksi muiden järjestelmien suora kopioiminen ei ole mielekäästä.

Arviointineuvosto katsoo, että lausuntopalautetta on kuvattu tiiviisti, mutta se sisältää olennaiset havainnot lausuntopalautteesta.

Arviointineuvostolle on toimitettu arvioitavaksi kaivostoiminnan sähköveroluokan muutosta koskeva esitysluonnos (VM034:00/2025) 25.8.2025.⁴ Arviointineuvosto ei anna sähköveroluokan muutosta koskevasta esityksestä erillistä lausuntoa. **Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota** ehdotettavien kaivosmineraaliverolain ja kaivostoiminnan sähköveroluokan muutosten yhteisvaikutuksiin. Kaivostoiminnan sähköveroluokkaa koskevan esitysluonnoksen mukaan kaivostoiminnan sähkön vero siirrettäisiin alemmasta sähköveroluokasta II yleiseen sähköveroluokkaan I, jonka vero on 2,24 senttiä kilowattitunnilta. Alemman sähköveroluokan vero on 0,05 senttiä kilowattitunnilta.

Arviointineuvosto katsoo, että kummassakaan edellä mainitussa esityksessä ei ole käsitelty ehdotusten yhteisvaikutuksia. Nämä kaksi esitystä kohdistuvat samaan toimialaan, jolloin yhteisvaikutusten arviointi olisi luontevaa. Yhteisvaikutusten arviointiin liittyy ymmärrettävästi epävarmuuksia, mutta näiden vaikutusten esille tuominen kuvaisi muutosten merkittävyyttä yhdelle toimialalle.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan verotuotto kasvaisi 70 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 28 miljoonaa euroa ja kuntien 42 miljoonaa euroa. Veronkorotuksen arvioidaan pienentävän kaivosyritysten verotettavaa tuloa ja vähentävän siten yhteisöveron tuottoa noin 13 miljoonalla eurolla. Veromuutoksen julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi noin 57 miljoonaa euroa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen verotuotosta ja sen jakautumisesta etenkin kuntatasolla. Luonnoksesta kuvataan verotuoton merkitystä muutamalle kunnalle, jotka saisivat suurimman tuoton. Esitysluonnokseen olisi hyvä lisätä lyhyt kuvaus siitä, miten verotuottolaskelmaan on päädytty.

³ Myös VN-TEAS-hankkeen raportissa todetaan, että kaivosvero näyttäisi soveltuvan huonosti kuntien verotulojen lähteeksi, valtio voi ohjata rahoitusta kaivoskunnille muilla keinoilla kuten valtion investoinneilla ja tulonsiirroilla.

⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta



Esitysluonnoksessa on tuotu esille veron aiheuttamia mahdollisia negatiivisia käyttäytymisvaikutuksia tuotanto- ja investointipäätöksiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että käyttäytymisvaikutusten pohtiminen on myönteistä. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko käyttäytymisvaikutukset otettu huomioon verotuottolaskelmissa, etenkin kun ehdotuksen perusteella verotus noin kolminkertaistuisi. On myös mahdollista, että tiedot kaivosveron uudistamisesta ovat voineet vaikuttaa negatiivisesti jo nykyisiin tuotanto- ja investointipäätöksiin.

Esitysluonnoksen mukaan veronkorotuksesta noin 65 miljoonaa euroa kohdistuisi metallikaivoksiin ja noin kuusi miljoonaa euroa teollisuusmineraalikaivoksiin. Metallikaivosten veronkorotuksesta valtaosa, noin 60 miljoonaa euroa, kertyisi neljältä suurimmalta metallikaivokselta. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu yritysveron kohdentumista, kaivostoiminnan kannattavuutta veromuutoksen jälkeen sekä yritysten vähäisiä mahdollisuuksia siirtää veroja lopputuotteen hintaan.

2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Veron ei arvioida merkittävästi vaikuttavan kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin, joten välillisten ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan suhteellisen pieniä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu tiiviisti tämän esityksen välillisiä vaikutuksia ja tuotu esille myös rajat ylittävät vaikutukset, jos tuotanto siirtyisi joissakin tapauksissa Suomen ulkopuolelle.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan noin puolet koko kaivosmineraaliveron verotuotosta kohdentuisi neljälle kunnalle, joissa on suuria metallimalmikaivoksia. Esitysluonnoksen mukaan muutama kunta voisi laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi tai jopa nollata ne. Lähellä kaivosaluetta asuvat toisen kunnan asukkaat tai muualla kaivoksen vaikutusalueella asuvat asukkaat eivät sen sijaan hyötyisi kaivosmineraaliveron tuotosta. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen**, voisiko tämä ehdotus aiheuttaa alueellisia vaikutuksia esimerkiksi rakentamiseen ja palveluihin, jos ihmiset muuttavat huokeamman verotuksen kuntiin tai kirjautuvat näiden kuntien asukkaiksi.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kaivosmineraaliveron korottaminen voi johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi. Kaivostoimintaa syntyisi tällöin vähemmän. Tämä vaikutus koskee niin nykyisiä kaivoshankkeita, niiden mahdollisia laajennushankkeita kuin kokonaan uusia kaivoshankkeita. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi hyvä kuvata mahdollisia alueellisia vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen, jos esityksen seurauksena kaivoksia joudutaan sulkemaan tappiollisen toiminnan vuoksi.



3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kaivosmineraalilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: VM041:00/2024), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 19.8.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 2. syyskuuta 2025

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, lawsäädännön arviointineuvoston pääsihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.