

Olli Mäenpää

21.10.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta (HE 127/2025 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia. Ehdotuksen mukaan lakiehdotuksen liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veroa korotettaisiin tuntuvasti. Lisäksi kaivosmineraaliveron tuoton jakautumista ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtio saisi 80 prosenttia ja kaivosten sijaintikunnat 20 prosenttia kaivosmineraaliveron tuotosta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteissa lakiehdotusta arvioidaan ainoastaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Valtion verolain säätäminen

Kaivosmineraaliverolaki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Sen sisältämää verotusta koskevaa sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös edellyttää, että laista ilmenee yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134).

Esityksen mukaan lakiehdotuksen liitteessä mainittujen kaivosmineraalien veroa korotettaisiin lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin rikastukseen toimitetun malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien veroa korotettaisiin 5 §:n 2 momentin mukaan 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta malmia tai hyötykiveä.

Veron suuruuden määrittely näissä lakiehdotuksen 5 §:n 1 ja 2 momentissa perustuisi viime kädessä laissa säädettyyn prosenttilukuun lakiin perustuvasta verotusarvosta tai laissa säädettyyn euromäärään tonnilta. Tällaista määrittelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää perustuslain 81 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla yksiselitteisenä.

Sekä veron suuruuden että veron perusteena olevan verotusarvon määrittely perustuisi lisäksi lakiehdotukseen sisältyviin tarkempiin säännöksiin. Näitä veron suuruuden ja verotusarvon perusteiden määrittelyjä koskevia sääntelyjä, joista osa sisältyy voimassa olevaan lakiin ja osa ehdotettuun uuteen sääntelyyn, on aiheellista arvioida erikseen perustuslain 81 §:n 1 momentissa verolaille säädettyjen vaatimusten kannalta.

Verotusarvon määrittely

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi lain 4 §:ää, jonka mukaan verohallinto vahvistaa kullekin metallille verokauden verotusarvot edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella. Säännöksen 1 momentin mukaan 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 kunkin kaivosmineraalin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta ja sen määrittelystä.

Kaivosmineraaliverolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 281/2022 vp, s. 16) mukaan: ”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 riittävällä tasolla sitä metallimalmien arvoa, josta verolla halutaan kerätä yhteiskunnalle korvaus.”

Veron suuruuden perusteena olevan verotusarvon määrittelyyn sisältyvä kaivostuotannon arvon yliarviointi ja verotuksen summaarinen luonne eivät ole täysin ongelmattomia siltä kannalta, että verolaista tulee ilmetä yksiselitteisesti veron määrän perusteet. Toisaalta Verohallinto vahvistaa verotusarvot kutakin vuotta varten kalenterivuoden alussa edellisen vuoden hintatietojen perusteella luonteeltaan teknisessä laskenta- ja vahvistusmenettely. Viranomaisella ei vahvistusmenettelyssä ole itsenäistä harkintavaltaa, vaan vahvistamispäätöksen sisältö määräytyy suoraan laissa säädettyjen perusteiden. Verotusarvon määrittelyä koskevaa sääntelyä voidaan siten pitää verovelvollisen kannalta riittävän yksiselitteisenä ja ennakoitavana, joten se mukautuu verolain säätämistä koskeviin vaatimuksiin perustuslain 81 §:n 1 momentissa.

Veron määrän määrittely

Voimassa olevaan lakiin ei sisälly tarkempaa sääntelyä veron suuruuden määrittelystä. Lain 5 §:ään ehdotetaan nyt kuitenkin lisättäväksi kolmas momentti, joka määritteli veron määrän määrittelyä. Säännösehdotuksen mukaan veron määrä sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, laskettaisiin lakiehdotuksen liitteessä määriteltyjen kaivosmineraalien osalta ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin

metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta nostetun määrän perusteella. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 a §:n perusteella, veron määrä laskettaisiin lakiehdotuksen liitteessä määriteltujen kaivosmineraalien osalta uudelleen rikastettavaksi toimitetun rikastushiekan sisältämän aiemmin verottamattoman aiemmin kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta sen malmin tai hyötykiven määrän perusteella, josta tuotetaan kaivosmineraalia.

Veron määrä määräytyisi siten säännösehdotuksen mukaan joko metallipitoisuuden taikka nostetun tai rikastettavaksi toimitetun määrän perusteella. Vaikka ehdotettu sääntely on säännösehdotuksessa muotoiltu melko monimutkaisesti ja se riippuisi myös veron suorittamisvelvollisuuden syntymisestä, veron määrä on säännösehdotuksen perusteella kuitenkin laskettavissa pelkästään yksiselitteisten suureiden – metallipitoisuuden ja mineraalimäärän – perusteella. Veron määrän laskentamenettelyä havainnollistetaan lisäksi perusteluissa (s. 30).

Veron määrän määrittelyä koskevan laintasoisen sääntelyn voidaan siten katsoa mukautuvan verolain säätämistä koskeviin vaatimuksiin perustuslain 81 §:n 1 momentissa. Verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet eivät ehdotuksen mukaan myöskään määräytyisi pelkästään tai edes keskeisesti esityksen perusteluilla, mikä olisi ongelmallista perustuslain 81 §:n ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta (ks. esim. PeVL 88/2022 vp, kappale 21).

Veron korottaminen

Ehdotettu veron korotus olisi melko huomattava. Sen vaikutus kaivosyritysten verojen jälkeiseen tuottoon arvioidaan yhteensä noin 57 miljoonaa euroksi. Kun otetaan huomioon myös kaivosten sähköverotuen poisto, yhteenlaskettu vaikutus kaivosyritysten verojen jälkeiseen tuottoon olisi noin 65 miljoonaa euroa. Esityksen perusteluissa esitetään myös arviointia veron korotuksen vaikutuksista kaivostoiminnan harjoittamiseen.

Perustelujen mukaan varsinaista kaivostoimintaa erittelevien julkisten tietojen puute tosin vaikeuttaa kaivosmineraaliveron korotuksen muodostaman kustannusrasituksen suhteuttamista kaivostoiminnan kustannuksiin. Veronkorotuksen muodostama kustannuslisäys todennäköisesti vaihtelee kaivosyritysten välillä. Kaivosmineraaliveron korottaminen voi kuitenkin perustelujen mukaan johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi, kun veronkorotus vähentäisi yritysten verotettavaa tuloa ja valtaosa kaivosmineraaliverorasituksesta jäisi kaivostoimialan maksettavaksi. Kaivostoimintaa syntyisi tällöin vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jäisi vähäisemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto (s. 16-17).

Ehdotettua veron korotusta voidaan perusteluissa esitettyt näkökohdat ja arviot huomioon ottaen pitää merkittävän korkeana. Sitä on tämän vuoksi paikallaan arvioida omaisuuden ja elinkeinovapauden perusoikeussuojan kannalta. Verotuksen

suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mukaan paikallaan arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta ja samoin voidaan arvioida sen suhdetta elinkeinovapauteen. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 31/2025 vp, kappale 20).

Näiden edellytysten kannalta voidaan todeta, että ehdotus täyttää lailla säättämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Samoin oikeusturva on järjestetty asianmukaisesti. Kaivosmineraaliverotukselle on niin ikään esitetty perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät etenkin yhteiskunnan kokonaishyödyn ja fiskaalisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta keskeisenä arviointiperusteena on lisäksi perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 9/2023 vp, kappale 5). Ehdotetulle veron korottamiselle esitettyjen perusteiden kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen fiskaalisten tavoitteiden ja yhteiskunnan kokonaishyödyn kannalta olisi ilmeisen ongelmallista säätää verosta, jonka toteuttaminen voisi esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuisi tappiolliseksi ja yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jäisi vähäisemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan lainsäädäntö, jonka perusteella laillisella elinkeinon- tai ammatinharjoittamisella ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voisi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiasa saatu tulo, olisi omaisuuden perusoikeussuojasta johdetun konfiskatorisen verotuksen kiellon (HE 309/1993 vp, s. 63) vastainen ja siten ongelmallinen omaisuuden suojan sekä myös elinkeinovapauden kannalta (PeVL 31/2025 vp, kappale 20). Mikäli kaivosveron korottaminen perusteluissa esitetyn arvion mukaan johtaisi siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi, sääntely voi muodostua ongelmalliseksi myös konfiskatorisen verotuksen kiellon kannalta.

Arviossa on myös aiheellista ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintunut lainsäätäjän liikkumavaraa koskeva käytäntö. Sen mukaan verolainsäädännölle on tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen (PeVL 52/2016 vp, s. 3). Lisäksi lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 13).

Lainsäätäjän harkintavallan käytössä on tässä tapauksessa erityistä merkitystä riittävällä informaatiolla ja siihen perustuvalla arvioinnilla, joka kohdistuu yhteiskunnan kokonaishyödyn toteutumiseen, kaivosliiketoiminnan kannattavan harjoittamisen edellytyksiin ja valtion fiskaalisten intressien toteuttamiseen kohdistuvalla. Etenkin ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevan informaation yleisluontoisuuden ja puutteellisuuden vuoksi on kuitenkin työlästä saada riittävän täsmällistä käsitystä ehdotuksen liiketoiminnallisista ja fiskaalisista vaikutuksista.

Tämä vaikeuttaa myös ehdotetun veronkorotuksen oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisen merkittävyyden arviointia. Tällainen arvio edellyttäisi riittävän eriteltyä tietoa ehdotetun veronkorotuksen tällaisista vaikutuksista kaivostoiminnan harjoittajiin ja myös relevanttia vertailevaa tietoa kansainvälisessä kilpailutilanteessa toimivaan kaivostoimintaan kohdistuvan verotuksen vaikutuksista. Viime kädessä mietintövaliokunnan tulisi varmistua sääntelyn asianmukaisuudesta etenkin siltä kannalta, että ehdotuksen mukainen veron määrä täyttää verolainsäädännölle asetettavan oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Yhdenvertaisuus

Perussääntelyn, jota nyt ei ehdoteta muutettavaksi, mukaan kaivosmineraaliveron verotulot jakautuvat valtion ja kaivoksen sijaintikunnan kesken laissa säädetyn prosenttiluvun mukaisesti. Lakiehdotuksen mukaan valtion ja kuntien välistä jakosuhdetta muutettaisiin niin, että valtion osuus kaivosmineraaliveron tuotosta olisi 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 20 prosenttia, kun voimassa olevan lain mukaan kaivosten sijaintikuntien osuus veron tuotosta on 60 prosenttia. Ehdotettua sääntelyä on yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta mahdollista arvioida sekä verotuoton jakautumista valtion ja kuntien välillä koskevan perussääntelyn kannalta että kaivosmineraalituloja saavien kuntien aseman muutoksen suhteen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (esim. PeVL 31/2025 vp, kappale 21). Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin (ks. myös PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5).

Valiokunnan mukaan erilaiselle verokohtelulle tulee kuitenkin olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä erottelu saa olla mielivaltaisen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen edellä mainittu suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim. PeVL

11/2012 vp, s. 2). Erottelut oikeushenkilöiden välillä eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009, s. 2).

Valtion ja kuntien välinen jakosuhte

Sikäli kuin ihmisten välistä yhdenvertaisuutta edellyttävä perustuslain 6 § voi ylipäänsä tulla sovellettavaksi valtion ja kuntien väliseen verotuottojen jakoa koskevaan sääntelyyn, voidaan todeta, että kaivosmineraaliveron tavoitteena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen kallioperästä louhituista kaivosmineraaleista. Ehdotettu veron tuoton selvästi suuremman osuuden ohjaaminen valtiolle ehdotetulla vastaisi sinänsä tätä veron tarkoitusta.

Toisaalta jos valtion ja kuntien jako-osuuksiin ei esityksellä ehdotettaisi muutoksia, perustelujen mukaan neljän suurimman kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot kasvaisivat ehdotettujen veronkorotusten myötä noin 52 miljoonaan euroon voimassa olevan lain perusteella niille tulevasta 15 miljoonan euron osuudesta. Ilman ehdotetun muutoksen toteuttamista neljän suurimmat kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot vastaisivat ehdotettujen veronkorotusten jälkeen noin 90 prosenttia niiden vuoden 2024 kunnallisverotuloista. Jakosuhdetta määrittelevä lainsäädäntö (tässä tapauksessa pidäytyminen sen muuttamisesta) saattaisi siten veronkorotuksen johdosta aiheuttaa sen, että kaivoskuntien asukailtaan perimä kunnallisvero muodostuisi kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisella tavalla olennaisesti alemmaksi kuin muiden kuntien asukailtaan perimä kunnallisvero (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 12). Esityksessä ehdotetuilla jako-osuuksilla kaivoskuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot pysyisivät korotusten jälkeen euromääräisesti suurin piirtein vuoden 2025 tasolla, mikä ei aiheuttaisi tällaista eroavuutta.

Näitä näkökohtia voidaan pitää hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin kannalta perusteltuna syynä suurentaa ehdotetulla tavalla valtion osuutta kaivosmineraaliveron tuotosta. Tällainen jakosuhteen muutos on mahdollinen toteuttaa lainsäätäjän harkintavallan puitteissa, eikä se muodostu yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi myöskään kuntien asukkaiden kannalta arvioituna.

Kuntien välinen eroavuus

Ehdotus merkitsee erottelua myös kuntien välillä, sillä kuntien osuus verotuotosta ohjautuisi kaikkien kuntien sijasta vain kaivoskunnille. Sellaiset kunnat, joiden alueella ei sijaitse kaivosaluetta, eivät näin ollen saa lainkaan suoraa taloudellista hyötyä kaivosmineraaliverosta.

Myös kuntien välistä erottelua arvioitaessa on lähtökohtana, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan yhdenvertaisuusnäkökulmalla on suhteellisen vähäinen merkitys sellaisessa sääntelyssä, joka kohdistuu suurelta osin oikeushenkilöihin (PeVL

37/2010 vp, s. 3). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mukaan kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä, kuten kuntia, koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s.2).

Kaivoskuntien erityiskohtelua voidaan perustella erityisesti näihin kuntiin kohdistuvilla kaivostoiminnan haitallisilla vaikutuksilla. Ehdotetun muutoksen ei voida katsoa myöskään kaivoskuntien välisen suhteen ja niiden asukkaiden kannalta arvioituna muodostuvan syrjiväksi.